

EDILIZIA E URBANISTICA • TESTO UNICO EDILIZIA

02

ART. 9-BIS D.P.R. N. 380/2001

Lo stato legittimo dell'immobile

Come ricostruirlo davvero secondo l'art. 9-bis. Testo vigente aggiornato al Salva Casa, lettura ragionata, albero decisionale, rassegna di giurisprudenza e prassi, con un fac-simile di nota e una checklist per il tecnico.

COLLANA DI APPROFONDIMENTO TECNICO-NORMATIVO

01 • PRESENTAZIONE

Che cos'è questo quaderno

Lo stato legittimo non è un adempimento da sbrigare in coda alla pratica. È il punto da cui dipende tutto il resto, perché ogni intervento, dalla CILA più semplice al permesso di costruire, muove da una domanda preliminare, ovvero quale sia la consistenza edilizia legittima da cui si parte.

Questo numero mette in fila la disciplina dell'art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001, così come si presenta dopo il Salva Casa, e la legge alla luce delle pronunce più recenti. L'obiettivo non è offrire soluzioni automatiche, che in questa materia non esistono, ma un percorso di lettura che aiuti il tecnico a orientarsi tra norma, titoli, prove e limiti, riducendo il rischio di errori che spesso emergono solo quando l'intervento è già stato eseguito o quando un controllo riapre la storia edilizia dell'immobile.

COME È ORGANIZZATO

- Il testo vigente dell'art. 9-bis, scomposto passaggio per passaggio
- L'ambito di operatività e un albero decisionale per la scelta del documento da cui partire
- Le prove che valgono e quelle che non valgono, e i titoli parziali
- Il rapporto con condono, sanatoria, fiscalizzazione e tolleranze
- I procedimenti repressivi, l'onere della prova e la circolazione dell'immobile
- Casistica con fac-simile, rassegna per questione, checklist e domande frequenti

AVVERTENZA

I testi normativi sono riprodotti nella versione vigente alla data di chiusura di questo numero. La rassegna raccoglie estremi e oggetto reali dei provvedimenti citati, senza attribuire principi che non risultino dalle fonti. Le indicazioni operative non sostituiscono la valutazione del singolo caso, che resta affidata alla responsabilità del professionista e all'istruttoria dell'amministrazione competente.

INDICE • NORMA DI RIFERIMENTO

In questo numero

01	Presentazione	2
02	Il testo vigente dell'art. 9-bis	4
03	La lettura della norma, passaggio per passaggio	5
04	Quando serve, e i casi da non confondere	6
05	Albero decisionale della ricostruzione	7
06	Prove e documenti, cosa vale e cosa no	8
07	Titoli parziali e stato legittimo «a pezzi»	9
08	Condono, sanatoria, fiscalizzazione e tolleranze	10
09	Procedimenti repressivi e onere della prova	11
10	Stato legittimo e circolazione dell'immobile	12
11	Casi e deroghe, con fac-simile operativo	13
12	Rassegna di giurisprudenza e prassi	14
13	Checklist operativa	16
14	Domande frequenti	17

NORMA DI RIFERIMENTO

Art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), «Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili», commi 1, 1-bis e 1-ter, nel testo risultante dagli interventi di semplificazione edilizia e, da ultimo, dal **D.L. n. 69/2024** (Salva Casa), convertito dalla **Legge n. 105/2024**. La scheda della norma, con i documenti collegati, è nell'archivio normativa di LavoriPubblici.it.

02

LA NORMA ALLA LETTERA

Il testo vigente dell'art. 9-bis

Riprodotta alla lettera. La disposizione non introduce un nuovo atto amministrativo, ma i criteri con cui lo stato legittimo va ricostruito.

D.P.R. N. 380/2001 — ART. 9-BIS · DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA E STATO LEGITTIMO DEGLI IMMOBILI

- 1.** Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.
- 1-bis.** Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Sono ricompresi tra i titoli di cui al primo periodo i titoli rilasciati o formati in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 34-ter, 36, 36-bis e 38, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni. Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorrono, altresì, il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili la copia o gli estremi.
- 1-ter.** Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio, di cui all'articolo 1117 del codice civile. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso.

Comma 1-bis aggiunto dall'art. 10, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 76/2020, convertito dalla legge n. 120/2020, poi modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 69/2024, convertito dalla legge n. 105/2024. Il comma 1-ter è stato inserito dallo stesso decreto-legge n. 69/2024, convertito dalla legge n. 105/2024.

03

COME FUNZIONA

La lettura della norma, passaggio per passaggio

Il comma 1-bis indica le fonti che concorrono a determinare lo stato legittimo. Il comma 1-ter regola i rapporti tra parti comuni e singole unità. Vanno letti in modo coordinato, perché nessuno dei passaggi opera da solo.

Il titolo che ha previsto o legittimato la costruzione

Il primo riferimento è il titolo originario, licenza, concessione, permesso di costruire o titolo equipollente, oppure il titolo che ha legittimato l'opera in un secondo momento, come un accertamento di conformità o un provvedimento di condono. In questa seconda ipotesi il titolo sanante non è un elemento debole della ricostruzione, ma incide sulla definizione dello stato legittimo nei limiti del proprio contenuto.

L'ultimo titolo come punto di partenza, non in automatico

Il titolo dell'ultimo intervento sull'intero immobile o unità non fa da sé lo stato legittimo, ma può sostituire il titolo genetico come punto di partenza della ricostruzione, purché l'amministrazione, nel rilasciarlo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi. Senza quella verifica non assorbe le difformità anteriori e nella prassi il vero nodo è dimostrare che la verifica sia stata svolta. Sul punto il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha adottato le [Linee guida sul Salva Casa del 30 gennaio 2025](#), la cui lettura, su alcuni profili, è stata però disattesa in più occasioni dalla giurisprudenza amministrativa.

Titoli parziali, sanzioni e dichiarazione del tecnico

Lo stato legittimo non si esaurisce nei titoli «totali». Concorrono anche i titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali, come ampliamenti, modifiche interne e opere su porzioni dell'edificio, ciascuno dei quali diventa un tassello del quadro complessivo, da leggere in sequenza.

Il terzo periodo del comma 1-bis aggiunge altri due elementi, ovvero il pagamento delle **sanzioni** previste dagli artt. 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, e 38, che concorre alla ricostruzione senza equivalere a legittimazione urbanistica piena, e la **dichiarazione di cui all'art. 34-bis** sulle tolleranze.

Parti comuni e singole unità, comma 1-ter

Per dimostrare lo stato legittimo di una singola unità non rilevano le difformità sulle parti comuni; per dimostrare quello dell'edificio non rilevano le difformità sulle singole unità. La distinzione evita che un'irregolarità localizzata blocchi ogni valutazione sull'intero fabbricato, e viceversa.

LA NOVITÀ DEL SALVA CASA

Con la riforma il legislatore ha fissato per la prima volta in modo esplicito i criteri legali di ricostruzione dello stato legittimo e ha ricompreso tra i titoli utili anche quelli formati ai sensi degli artt. 34-ter, 36, 36-bis e 38, previo pagamento delle sanzioni o oblazioni. La disposizione nasce per semplificare, ma proprio il richiamo all'ultimo titolo e la necessità di verificare i pregressi restano i punti su cui si concentrano le incertezze applicative.

04 AMBITO DI OPERATIVITÀ Quando serve, e i casi da non confondere

Lo stato legittimo entra in gioco ogni volta che si avvia un procedimento edilizio. Prima di progettare l'intervento occorre stabilire quale sia la base legittima su cui si interviene.

Quando serve

- Presentazione di una CILA, di una SCIA o di una SCIA alternativa
- Rilascio o formazione del permesso di costruire e valutazione di interventi su edifici esistenti
- Verifica preliminare in caso di pratiche di sanatoria o regolarizzazione
- Verifica tecnica prima di una compravendita, anche all'asta

Che cosa non è lo stato legittimo

Proprio perché è l'esito di una ricostruzione tecnica, lo stato legittimo non coincide con un attestato che il Comune rilasci a domanda, e non va confuso con documenti che si muovono su un piano diverso. La **planimetria catastale** ha funzione fiscale e descrittiva, fotografa una situazione ma non dimostra che quell'assetto sia stato legittimamente assentito, salvo il primo impianto per gli immobili ante titolo. Il **certificato di agibilità** attesta condizioni igienico-sanitarie e di sicurezza, e un immobile può essere agibile e avere comunque difformità rispetto a quanto assentito. La **rappresentazione grafica** in una pratica disegna uno stato di fatto, ma non ne ottiene l'assenso. La **mancata repressione** nel tempo non trasforma un abuso in stato legittimo, perché la legittimità deriva dai titoli, non dal decorso del tempo.

IL CRINALE DA TENERE A MENTE

La distinzione più delicata corre tra ciò che ha valore probatorio pieno, i titoli edilizi e gli elaborati approvati, e ciò che è solo un indizio o un dato descrittivo. Confondere i due piani è all'origine di gran parte dei contenziosi in materia.

05

LO SCHEMA OPERATIVO

Albero decisionale della ricostruzione

Una sequenza a passaggi, per individuare il documento da cui parte la ricostruzione. A ogni nodo la risposta orienta verso il percorso probatorio corretto.

1. Esiste il titolo che ha previsto la costruzione dell'immobile?

SÌ

Ricostruisci la catena dei titoli, originario, parziali successivi, sanatorie e condoni, ciascuno per ciò che ha realmente assentito, confrontando lo stato attuale con il progetto approvato.

NO

Passa al nodo 3, sull'immobile ante titolo o con titolo irreperibile.



2. Esiste un ultimo titolo sull'intero immobile o unità?

SÌ

È utilizzabile come punto di partenza solo se l'amministrazione, nel rilasciarlo, ha verificato i titoli pregressi. Altrimenti risali comunque la storia edilizia.

NO

Ricostruisci lo stato legittimo dalla catena dei titoli parziali e dai documenti disponibili.



3. L'immobile è ante titolo o il titolo è irreperibile?

SÌ

Informazioni catastali di primo impianto e documenti probanti, riprese fotografiche, estratti cartografici e atti d'archivio, anche a titolo di principio di prova del titolo di cui mancano copia o estremi.

NO

Torna alla catena ordinaria dei titoli, dal genetico ai parziali.

In ogni ramo, se restano difformità non coperte da titoli o lacune non colmabili con prove attendibili, fermati e segnala la criticità prima di procedere.

06

COSA VALE E COSA NO

Prove e documenti

Non tutti i documenti hanno lo stesso peso. Distinguere il valore probatorio pieno dall'indizio è il passaggio che evita blocchi istruttori e contenziosi.

Titoli ed elaborati, il cuore della prova

Il riferimento principale resta il titolo edilizio insieme agli elaborati che ne fanno parte. Non basta sapere che esiste una licenza o un permesso, perché occorre verificare quali opere sono state assentite e quale configurazione planimetrica, volumetrica e distributiva è stata approvata. Tavole, sezioni, prospetti e relazioni sono spesso la prova della consistenza legittima, e lo stato legittimo si ricostruisce confrontando lo stato attuale con il progetto approvato.

Catasto e DOCFA, utili ma non risolutivi

Il catasto ha funzione fiscale, non urbanistico-edilizia. Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, con la [sentenza n. 3451/2026](#), ha ribadito che il DOCFA rappresenta l'immobile ai fini censuari, ma non prova la conformità delle opere, poiché si fonda sulle dichiarazioni degli interessati e non su un accertamento di regolarità. Titolo, catasto e agibilità operano su piani distinti e non sono sovrapponibili.

Agibilità e rappresentazioni grafiche

L'agibilità attesta condizioni igienico-sanitarie, di sicurezza e di risparmio energetico, ma non è uno scudo urbanistico e non dimostra la legittimità edilizia. La sovrapposizione delle tavole allegate ai vari titoli può attestare che sagoma e volume attuali coincidono con quanto rappresentato negli anni, ma la coincidenza dimostra un dato di fatto, non la legittimità. Come ha ribadito il Consiglio di Stato con la [sentenza n. 2443/2026](#), rappresentare un manufatto in un elaborato, anche in una domanda di condono, non equivale a ottenerne l'assenso se la difformità non viene dichiarata e valutata, e agibilità e inerzia del Comune non la sanano.

La dichiarazione del tecnico sulle tolleranze

Tra i documenti che concorrono alla prova rientra anche la dichiarazione prevista dall'art. 34-bis, comma 3, del Testo Unico. Le tolleranze realizzate nel corso di precedenti interventi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal **tecnico abilitato** ai fini dell'attestazione dello stato legittimo, nella modulistica delle nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie oppure con dichiarazione asseverata allegata agli atti di trasferimento, costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali. È la dichiarazione che l'art. 9-bis richiama tra gli elementi che concorrono a determinare lo stato legittimo, e nella pratica è il passaggio in cui la ricostruzione documentale prende la forma di un atto sottoscritto.

LA REGOLA PRATICA

Il catasto vale per ciò che è, un indizio; l'agibilità per ciò che attesta, l'idoneità all'uso; il titolo per ciò che legittima, l'intervento. Le tessere combaciano solo ripartendo dal titolo che ha dato all'immobile la sua consistenza e la sua destinazione.

07

STORIA STRATIFICATA

Titoli parziali e stato legittimo «a pezzi»

Raramente un immobile ha una storia lineare. Molto più spesso lo stato legittimo è il risultato di interventi stratificati nel tempo, autorizzati con titoli diversi e riferiti a porzioni dell'edificio o a singole unità.

Come si integra un intervento parziale

Un titolo che autorizza un intervento parziale non resta confinato all'ambito che lo ha generato. Entra nella storia edilizia dell'immobile e va letto in relazione alla situazione legittima precedente, per capire quali parti ha modificato e se ha inciso su volumetria, superfici, distribuzione interna o destinazioni. La ricostruzione diventa così un lavoro di composizione, in cui gli interventi assentiti si sovrappongono nel tempo fino alla configurazione legittima finale. Ignorare un titolo parziale, anche riferito a una porzione limitata, porta a una ricostruzione incompleta.

Il ruolo della destinazione d'uso

La destinazione legittima si prova risalendo la catena dei titoli, porzione per porzione. Con la [sentenza n. 4620/2026](#) il Consiglio di Stato ha ribadito che la categoria catastale e l'uso di fatto non trasformano in commerciale un locale rimasto a magazzino nei titoli, perché la destinazione è quella stabilita dalla documentazione dello stato legittimo, ai sensi dell'art. 23-ter del Testo Unico, e conferma il proprio precedente n. 5142/2025. L'affidamento del privato non si estende fino a coprire una destinazione che nessun titolo ha mai assentito.

IL TITOLO SUCCESSIVO NON «ASSORBE» TUTTO

Con la [sentenza n. 4650/2026](#) il Consiglio di Stato ha precisato che un titolo successivo sana la difformità pregressa soltanto se questa è stata oggetto di specifica valutazione e di espresso assenso. Un cambio di destinazione, un'autorizzazione per opere interne o l'agibilità non rendono legittima una difformità che l'amministrazione non ha mai conosciuto. La pronuncia si colloca nell'orientamento che equipara la traslazione in area vincolata alla variazione essenziale.

08

REGOLARIZZARE NON È SEMPRE LEGITTIMARE

Condono, sanatoria, fiscalizzazione e tolleranze

Non tutto ciò che evita la demolizione produce piena legittimazione. La differenza tra regolarizzazione sostanziale e semplice gestione dell'abuso è uno dei punti più delicati del sistema.

Sanatoria ordinaria e accertamenti di conformità

La sanatoria nei casi degli artt. 36, 36-bis e 38 del Testo Unico, insieme alla regolarizzazione dell'art. 34-ter, rientra tra i titoli che concorrono a determinare lo stato legittimo. Va tenuta ferma la distinzione tra l'art. 36, a doppia conformità piena, e l'art. 36-bis, introdotto dal Salva Casa con una doppia conformità attenuata per le parziali difformità e le variazioni essenziali. Il provvedimento diventa un tassello della storia edilizia, nei limiti e alle condizioni previste dalla norma.

CONDONO E STATO LEGITTIMO • LE TRE SENTENZE SI INTEGRANO

Il titolo in sanatoria concorre alla formazione dello stato legittimo, e tre pronunce ne delimitano la portata. La Corte Costituzionale, con la [sentenza n. 238/2000](#), ha escluso che il condono possa «congelare» l'immobile e ha dichiarato illegittima l'esclusione dei fabbricati condonati dalla manutenzione ordinaria e straordinaria e dalla ristrutturazione che non comporti aumento di volumetria o superficie né modifiche di sagoma o destinazione, restando fermo il limite per gli ampliamenti. Il Consiglio di Stato, con la [sentenza n. 2848/2026](#), si discosta da un orientamento che definisce consolidato ma risalente e ritiene preferibile riconoscere all'immobile condonato piena legittimità urbanistica, con gli stessi interventi di uno assentito dall'origine, ristrutturazione compresa. Sempre la Corte Costituzionale, con la [sentenza n. 86/2026](#), fissa il limite di sistema, perché la legittimazione del sanato non attribuisce automaticamente nuovi diritti edificatori o premialità volumetriche. Le tre pronunce convergono sulla linea che separa il recupero dell'esistente dall'incremento.

Ne esce una lettura unitaria. Il condono **stabilizza la legittimità nei limiti del titolo rilasciato** e legittima la **specifica consistenza sanata**, che può essere mantenuta, recuperata e ristrutturata. Per il tecnico resta una sola indicazione prudente, ovvero verificare cosa il condono abbia effettivamente sanato, con quali elaborati e per quale consistenza.

Fiscalizzazione e tolleranze

La fiscalizzazione sostituisce la demolizione con una sanzione pecuniaria, ma di regola non equivale a una piena legittimazione urbanistica. L'unico caso in cui produce effetti sananti è quello dell'art. 38, sulle opere eseguite in base a un permesso poi annullato, dove il pagamento preclude la demolizione e regolarizza l'intervento. Negli altri casi la giurisprudenza distingue gli effetti sanzionatori dalla regolarizzazione dell'opera. Il pagamento delle sanzioni degli artt. 33, 34 e 37, nei commi richiamati, concorre alla determinazione dello stato legittimo, come prevede l'art. 9-bis, senza equivalere a legittimazione urbanistica piena. Le tolleranze costruttive gestiscono scostamenti contenuti tra progetto e opera e non coprono trasformazioni sostanziali. L'art. 34-bis riserva le tolleranze esecutive del comma 2, come le irregolarità geometriche e le modifiche di minima entità alle finiture, agli immobili non sottoposti a tutela, a condizione che non violino la disciplina urbanistico-edilizia, mentre la tolleranza metrica entro il due per cento del comma 1 opera per ogni immobile, anche vincolato. A questa si affianca il **comma 1-bis**, che per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 gradua la soglia dal due al sei per cento, in misura inversamente proporzionale alla superficie utile.

09

ONERE DELLA PROVA

Procedimenti repressivi e onere della prova

Nei procedimenti repressivi lo stato legittimo smette di essere un passaggio interno alla pratica e diventa il punto centrale del confronto tra privato e amministrazione.

La natura vincolata dell'ordine di demolizione

Accertata l'esecuzione di opere in assenza di titolo o in difformità sostanziale, l'amministrazione non ha margini di scelta e adotta il provvedimento repressivo. Non si apre un bilanciamento di interessi, ma una verifica sulla legittimità dell'opera, e se l'intervento rientra nella consistenza legittima viene meno il presupposto stesso della demolizione. Il Consiglio di Stato, con la [sentenza n. 4650/2026](#), ha ricordato che l'ordine è atto vincolato, ancorato al solo accertamento dell'abuso, in linea con l'[Adunanza Plenaria n. 9/2017](#).

Chi prova che cosa

Spetta al privato dimostrare l'esistenza di un titolo che legittimi l'opera o fornire elementi idonei a ricondurla nello stato legittimo. Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con la [sentenza n. 1427/2026](#), ha richiamato l'art. 2697 del codice civile e il criterio della vicinanza della prova, perché chi ha la disponibilità del bene è di norma anche chi dispone della documentazione. L'amministrazione, dal canto suo, non può limitarsi a una contestazione generica e deve esaminare la documentazione prodotta e motivare le proprie conclusioni.

Immobili ante '67 e incertezza storica

La soglia del 1° settembre 1967, data di entrata in vigore della Legge n. 765/1967, ha esteso l'obbligo di licenza all'intero territorio comunale. Prima di allora l'obbligo non era generalizzato, perché la licenza era richiesta soprattutto nei centri abitati, già con la Legge n. 1150/1942, e in molti casi anche fuori dai centri abitati per effetto dei regolamenti edilizi comunali. Per questo l'anteriorità al 1967 non è una presunzione di legittimità, e va verificato se a quella data e in quel luogo il titolo fosse comunque richiesto.

Quando la storia edilizia è molto risalente l'incertezza non equivale a una presunzione di legittimità, ma nemmeno di abuso, e serve una valutazione equilibrata sugli elementi disponibili. Per gli immobili ante '67, come nella [sentenza n. 3744/2026](#) del Consiglio di Stato, concorrono anche gli atti amministrativi stratificati che hanno presupposto stabilmente l'esistenza del manufatto, dalle autorizzazioni commerciali e sanitarie all'autorizzazione paesaggistica. Restano però fermi due limiti. L'anteriorità al 1967 non salva l'opera difforme dal titolo che l'ha assentita, come nella [sentenza n. 4752/2026](#), e per l'immobile storico le dichiarazioni sostitutive non hanno valore probatorio, mentre l'ordine di ripristino rimuove l'abuso senza imporre di ricostruire un manufatto altrui, come nella [sentenza n. 5152/2026](#).

Il **quarto periodo** del comma 1-bis fissa il criterio per gli immobili realizzati quando il titolo non era obbligatorio, ovvero le informazioni catastali di primo impianto o altri documenti probanti, come riprese fotografiche, estratti cartografici e documenti d'archivio, oppure altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, insieme al titolo dell'ultimo intervento e ai titoli parziali successivi. Il **quinto periodo** estende lo stesso criterio ai casi in cui esista un principio di prova del titolo del quale non siano disponibili la copia o gli estremi.

10 COMPRAVENDITA E ROGITO Stato legittimo e circolazione dell'immobile

La storia edilizia non si interrompe con il passaggio di proprietà. Prima di un rogito o di un acquisto all'asta lo stato legittimo va verificato a monte, perché ciò che è rimasto irrisolto segue il bene e raggiunge chi subentra.

La menzione del titolo ha funzione informativa

A livello nazionale la legge non impone di ricostruire lo stato legittimo per vendere, ma richiede al venditore, a pena di nullità dell'atto, la dichiarazione degli estremi del titolo che ha legittimato la costruzione, ai sensi dell'art. 46 del Testo Unico per le costruzioni iniziate dopo il 17 marzo 1985 e dell'art. 40 della Legge n. 47/1985 per quelle anteriori, ed è quest'ultima norma, al comma 2, a consentire la dichiarazione sostitutiva per gli immobili iniziati prima del 1° settembre 1967. A questa si affianca la conformità catastale, ai sensi dell'art. 19 del D.L. n. 78/2010. Con l'[ordinanza n. 7972/2026](#) la Corte di Cassazione, nel solco delle Sezioni Unite n. 8230/2019, ha ribadito che la menzione non è una casella da riempire, ma il veicolo con cui l'acquirente conosce la regolarità del bene, e che una dichiarazione mendace, riferita a un titolo inesistente o non riferibile all'immobile, equivale alla sua mancanza e travolge la validità della vendita. La nullità è testuale e riguarda la menzione, non la conformità dell'opera, per cui una difformità edilizia non rende di per sé nullo l'atto. La nullità si riflette sul mutuo collegato solo quando il giudice accerta un collegamento funzionale tra i due contratti.

In alcune regioni, però, come l'Emilia-Romagna e la Toscana, protocolli e prassi notariali consolidati richiedono di fatto una relazione tecnica di conformità urbanistica, edilizia e catastale, redatta da un tecnico abilitato, per arrivare al rogito.

L'abuso non demolito segue l'immobile

Decorso il termine di novanta giorni per l'ottemperanza all'ordine di demolizione, l'opera abusiva e l'area di sedime sono acquisite di diritto e a titolo gratuito al patrimonio del Comune, ai sensi dell'art. 31, comma 3, del Testo Unico. Con la [sentenza n. 4892/2026](#) il Consiglio di Stato ha ribadito che l'effetto è automatico e che, se si è perfezionato quando il bene apparteneva ancora al dante causa, resiste al passaggio di proprietà e opera anche verso l'acquirente non responsabile dell'abuso, mentre la domanda di condono pendente non fa da scudo quando l'ordine non è stato impugnato. Sul piano sistematico l'[Adunanza Plenaria n. 16/2023](#) qualifica l'inottemperanza come illecito amministrativo omissivo propter rem, distinto dall'abuso originario, e attribuisce all'atto di acquisizione natura dichiarativa. Con l'acquisto del bene da parte del Comune l'obbligo muta, perché alla demolizione, non più possibile su un bene altrui, si sostituisce il rimborso delle spese sostenute dall'amministrazione.

LA VERIFICA PRIMA DEL ROGITO

Prima di firmare conviene ricostruire lo stato legittimo e guardare a monte i procedimenti sanzionatori. Chi compra eredita l'abuso, perché l'ordine di ripristino ha natura reale e la buona fede non ripara. La due diligence urbanistica protegge l'acquirente ben oltre la singola difformità, là dove la storia edilizia del fabbricato conta quanto e più del prezzo.

11 METODO

Casi e deroghe, con fac-simile operativo

La CILA presentata su un immobile privo di stato legittimo dimostrabile è tra le situazioni che più spesso si trasformano in contenzioso. Il caso aiuta a fissare il metodo.

Il caso, in breve

Un intervento in edilizia libera viene comunicato con CILA, dichiarando l'immobile realizzato prima del 1° settembre 1967 e privo di successivi interventi soggetti a titolo. Negli archivi comunali risultano però concessioni degli anni Ottanta, da cui emerge una configurazione diversa. La comunicazione non può sanare la lacuna, gli interventi restano privi di valido titolo e la sanzione regge. La lezione è che la semplificazione presuppone una situazione regolare, e non la crea.

Una deroga di sistema, l'art. 34-ter

Tra i casi particolari il Salva Casa ha introdotto, in sede di conversione, l'**art. 34-ter** del Testo Unico, dedicato agli interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo. I primi tre commi riguardano le varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità da un titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della Legge n. 10/1977 e non riconducibili all'art. 34-bis, regolarizzabili con segnalazione certificata di inizio attività e pagamento di un'oblazione. L'epoca della variante si prova con la documentazione indicata dall'art. 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo, e in mancanza con la dichiarazione del tecnico incaricato.

Il comma 4 riguarda invece le parziali difformità realizzate durante l'esecuzione dei lavori e accertate in sede di sopralluogo o ispezione, che in deroga all'art. 34 sono soggette alla disciplina delle tolleranze dell'art. 34-bis, a condizione che non sia stato emesso un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e che sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità non annullabile.

FAC-SIMILE • NOTA DI RICOSTRUZIONE DELLO STATO LEGITTIMO

Oggetto – ricostruzione dello stato legittimo dell'unità sita in [Comune/Provincia], distinta al catasto [foglio/particella/sub], ai fini di [tipo di pratica].

Titoli acquisiti – titolo originario [tipo, estremi]; titoli successivi totali [estremi]; titoli parziali [estremi]; provvedimenti in sanatoria o condono [estremi, con le opere effettivamente sanate].

Documenti probatori – elaborati progettuali approvati; informazioni catastali di primo impianto ove rilevanti; riprese fotografiche, estratti cartografici e atti d'archivio, con la provenienza.

Esito – configurazione legittima ricostruita come sequenza dei titoli e dei documenti, confrontata con lo stato attuale. Difformità residue [descrizione] non coperte da titolo, per le quali si propone [sanatoria/segnalazione/sospensione].

Criteri – art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001; art. 23-ter per la destinazione d'uso; onere della prova a carico della proprietà, ai sensi dell'art. 2697 del codice civile.

12

ORDINATA PER QUESTIONE • I

Rassegna di giurisprudenza e prassi

Estremi e oggetto reali. Il nome di ogni provvedimento rimanda alla scheda nell'archivio normativa di LavoriPubblici.it.

Concono e limiti alla legittimazione

Consiglio di Stato 9 aprile 2026, n. 2848

Discostandosi da un orientamento consolidato ma risalente, l'immobile condonato acquisisce piena legittimità urbanistica e ammette gli stessi interventi di uno assentito dall'origine, ristrutturazione compresa.

Corte Costituzionale 21 maggio 2026, n. 86

La sanatoria straordinaria resta extra ordinem. Dalla legittimazione del sanato non deriva l'accesso automatico a premialità volumetriche o vantaggi ulteriori, salvo deroga di legge.

Corte Costituzionale 19 giugno 2000, n. 238

Illegittima l'esclusione dei fabbricati condonati dalla manutenzione ordinaria e straordinaria e dalla ristrutturazione senza aumento di volumetria o superficie, né modifiche di sagoma o destinazione. Resta fermo il limite per gli ampliamenti.

Immobili ante '67 e prova storica

Consiglio di Stato 12 maggio 2026, n. 3744

Per gli immobili risalenti la prova non è atomistica. Concorrono decenni di atti amministrativi che hanno presupposto l'esistenza del manufatto.

Consiglio di Stato 12 giugno 2026, n. 4752

L'antieriorità al 1967 non salva l'opera difforme dal titolo che l'ha assentita. Catasto e consulenze di un'esecuzione provano lo stato di fatto, non lo stato legittimo.

Consiglio di Stato 26 giugno 2026, n. 5152

Per l'immobile storico lo stato legittimo si prova con mappe di impianto, documenti d'archivio e riprese fotografiche, non con dichiarazioni sostitutive o perizie di parte.

Destinazione d'uso, titoli e catasto

Consiglio di Stato 8 giugno 2026, n. 4620

La destinazione legittima si prova con la catena dei titoli, ex art. 23-ter, non con la categoria catastale o l'uso di fatto. Conferma il proprio precedente n. 5142/2025.

Titolo successivo e difformità

Consiglio di Stato 9 giugno 2026, n. 4650

Il titolo successivo sana solo la difformità specificamente valutata e assentita. Si colloca nell'orientamento che equipara la traslazione in area vincolata alla variazione essenziale. Ordine di demolizione atto vincolato.

Rappresentazioni grafiche

Consiglio di Stato 24 marzo 2026, n. 2443

I grafici devono corrispondere al costruito. Rappresentare un abuso, anche in una domanda di concono, non lo rende legittimo, e agibilità e inerzia non lo sanano.

SEGUE • ORDINATA PER QUESTIONE • II

Rassegna di giurisprudenza e prassi

CILA e semplificazione che non sana

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, 11 maggio 2026, n. 1427

La CILA non copre interventi su immobile privo di stato legittimo dimostrabile. Onere della prova sul proprietario, ex art. 2697 del codice civile e vicinanza della prova.

Catasto, DOCFA e conformità

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, 29 giugno 2026, n. 3451

Il DOCFA non prova la conformità edilizia. Titolo, catasto e agibilità operano su piani distinti. Tipicità dei procedimenti edilizi.

Circolazione e compravendita

Corte di Cassazione, Sez. II, ordinanza 31 marzo 2026, n. 7972

La menzione del titolo ha funzione informativa. La dichiarazione mendace equivale alla mancanza e rende nulla la vendita, ex art. 46 del Testo Unico. Effetti sul mutuo solo con collegamento funzionale.

Consiglio di Stato 18 giugno 2026, n. 4892

L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale, ex art. 31, comma 3, è automatica al decorso dei novanta giorni e segue il bene anche verso l'acquirente. Il condono pendente non fa scudo se l'ordine non è impugnato.

Ordine di demolizione e vincolo propter rem

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 17 ottobre 2017, n. 9

L'ordine di demolizione è atto vincolato. L'interesse al ripristino è insito nella repressione dell'abuso e non richiede motivazione rafforzata.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 11 ottobre 2023, n. 16

L'inottemperanza è illecito amministrativo omissivo propter rem. L'atto di acquisizione ha natura dichiarativa e produce novazione oggettiva dell'obbligo, dalla demolizione al rimborso delle spese.

Prassi amministrativa

Linee guida MIT sul Salva Casa, 30 gennaio 2025

Indicazioni interpretative del Ministero. Su alcuni profili, tra cui l'uso dell'ultimo titolo, la lettura è stata in più occasioni disattesa dalla giurisprudenza amministrativa.

Tutti i documenti sono raccolti nella [scheda dell'art. 9-bis su LavoriPubblici.it](#). Per i provvedimenti privi di indirizzo diretto si rinvia a tale scheda.

13

PRIMA DI CHIUDERE LA VERIFICA

Checklist operativa

RECUPERA

- ☐ Titolo originario che ha previsto la costruzione
- ☐ Titoli successivi totali e parziali, con elaborati
- ☐ Provvedimenti in sanatoria e in condono, e catasto di primo impianto ove rilevante
- ☐ Atti d'archivio, riprese fotografiche, estratti cartografici

ORDINA E LEGGI

- ☐ Sequenza cronologica dei titoli, con distinzione tra titoli sull'intero immobile e parziali
- ☐ Verifica dei pregressi dietro l'ultimo titolo
- ☐ Confronto tra progetto approvato e stato attuale

VERIFICA I PUNTI CRITICI

- ☐ Condono, solo per ciò che ha realmente sanato
- ☐ Destinazione d'uso ricostruita porzione per porzione
- ☐ Catasto e agibilità non usati come prova di legittimità
- ☐ Tolleranze entro i limiti dell'art. 34-bis

MOTIVA E, SE SERVE, FERMATI

- ☐ Esplicita gli elementi su cui si fonda la ricostruzione e richiama i criteri dell'art. 9-bis
- ☐ Segnala difformità non coperte e lacune non colmabili
- ☐ Evita di forzare la ricostruzione per «far tornare i conti»

14

I DUBBI PIÙ RICORRENTI

Domande frequenti

Lo stato legittimo è un certificato del Comune?

No. Non esiste un certificato autonomo che il Comune rilasci a domanda. È l'esito di una ricostruzione tecnica fondata sui titoli e sulla documentazione, secondo i criteri dell'art. 9-bis.

Basta l'ultimo titolo edilizio?

Non sempre. Rileva solo se riguarda l'intero immobile e se, al rilascio, l'amministrazione ha verificato i titoli precedenti. In mancanza, va ricostruita l'intera storia edilizia.

Il catasto dimostra lo stato legittimo?

No. Ha funzione fiscale e descrittiva. Può aiutare per il primo impianto negli immobili ante titolo, ma non sostituisce la verifica dei titoli edilizi.

L'agibilità prova la regolarità edilizia?

No. Attesta condizioni igienico-sanitarie e di sicurezza. Un immobile può essere agibile e avere comunque difformità rispetto a quanto assentito.

Il condono rientra nello stato legittimo?

Sì, nei limiti di ciò che ha sanato. La legittimazione non attribuisce automaticamente nuova volumetria o premialità, subordinate a una previsione di legge.

La fiscalizzazione rende l'opera legittima?

Di regola no. Sostituisce la demolizione con una sanzione, e la giurisprudenza distingue gli effetti sanzionatori dalla piena regolarizzazione. Fa eccezione l'art. 38, sulle opere eseguite in base a un permesso poi annullato, dove la sanzione ha effetti sananti.

Chi deve provare lo stato legittimo in caso di abuso?

Il privato, che dispone di norma della documentazione del bene. L'amministrazione valuta gli elementi prodotti e motiva le proprie conclusioni.

Comprare l'immobile o attendere una sanatoria mette al riparo dall'acquisizione?

Di regola no. Decorso il termine, l'acquisizione è già avvenuta di diritto e opera anche verso l'acquirente, e la domanda di condono pendente non fa scudo se l'ordine non è stato impugnato. L'Adunanza Plenaria n. 16/2023 fa salve due sole ipotesi, l'istanza di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 e la non imputabilità dell'inottemperanza, dedotta e comprovata.

L'assenza di contestazioni nel tempo sana l'abuso?

No. La legittimità deriva dai titoli e dalla conformità alle norme, non dal decorso del tempo o dalla mancata repressione.

Come si prova lo stato legittimo di un immobile ante '67?

Con le informazioni catastali di primo impianto e altri documenti probanti, valutati insieme alla storia amministrativa del bene, dopo aver verificato se a quell'epoca e in quel luogo il titolo fosse comunque richiesto.

Vuoi approfondire lo stato legittimo dell'immobile?

CONTINUA SU LAVORIPUBBLICI.IT

Trovi la guida completa all'art. 9-bis, l'infografica e la checklist sulla ricostruzione dello stato legittimo, con le schede delle pronunce citate in questo numero. Su LavoriPubblici Academy i corsi accreditati in materia edilizia, mentre i volumi tecnici sono pubblicati da Grafill.

RESTA AGGIORNATO

Con la newsletter di LavoriPubblici.it ricevi in anteprima i nuovi numeri della collana e gli aggiornamenti quotidiani di informazione tecnica.

ISCRIVITI ALLA NEWSLETTER

[lavoripubblici.it](https://www.lavoripubblici.it)
