

Abusi edilizi e ante '67: il Consiglio di Stato su regolamenti comunali e onere della prova

La sentenza n. 8809/2025 conferma che la preesistenza dell'immobile va dimostrata dal privato e che sono pienamente legittimi i regolamenti antecedenti la Legge Ponte

di [Redazione tecnica](#) – 12.11.2025

Quando un manufatto risalente può dirsi legittimo? E fino a che punto il tempo trascorso può impedire la **demolizione** di un abuso edilizio? E basta affermare che un immobile sia "**ante '67**" per escluderne l'abusività?

A rispondere a questi interrogativi, più frequenti di quanto si immagini in ambito di procedimenti edilizi, è il **Consiglio di Stato** con la **sentenza 11 novembre 2025, n. 8809**, soffermandosi su tre aspetti centrali:

- l'**onere probatorio** che grava sul privato chiamato a dimostrare la data di realizzazione del manufatto;
- l'estensione all'intero territorio comunale dei **regolamenti edilizi anteriori al 1967**, laddove previsto;
- la **natura vincolata** dell'ordine di demolizione, che non necessita di una motivazione sull'interesse pubblico né sul decorso del tempo.

Ante '67: il Consiglio di Stato ribadisce l'onere della prova della legittimità

Il caso in esame nasce dall'impugnazione di un'**ordinanza di demolizione** relativa a una serie di manufatti edilizi realizzati **senza titolo abilitativo** e consistenti in:

- un fabbricato in muratura e lamiera di circa mq. 56;
- un ulteriore fabbricato di 16 mq esteso fino alla recinzione della adiacente linea ferroviaria;
- una tettoia a struttura metallica poggiata su 4 pilastri per una superficie lorda di circa mq. 47 ed una altezza media di circa mt. 2,80;
- 5 gazebo in metallo per una superficie lorda complessiva di circa mt. 120.

La parte ricorrente sosteneva che le **opere fossero risalenti agli anni Sessanta** e che, pertanto, non potessero essere considerate abusive in quanto antecedenti l'entrata in vigore della Legge n. 765/1967.

Non solo: l'amministrazione avrebbe dovuto motivare più approfonditamente sull'**interesse pubblico** alla demolizione, anche in considerazione del lungo tempo trascorso e della buona fede del proprietario, che non aveva partecipato alla realizzazione dei manufatti.

In giudizio venivano prodotti alcuni documenti, tra cui una perizia tecnica di molti anni prima e una sentenza penale, ritenuti idonei a dimostrare la vetustà delle opere.

Tuttavia, tali elementi si sono rivelati insufficienti: il Comune aveva fondato l'ordinanza anche sulla presenza di **vincoli di inedificabilità assoluta** come quello ferroviario, oltre che sull'accertata assenza di titolo edilizio.

Il giudice di primo grado aveva già respinto il ricorso, evidenziando che le **aerofotogrammetrie** disponibili dimostravano l'assenza, a una certa data, di alcune delle strutture poi sanzionate e che la perizia prodotta si riferiva a manufatti diversi per forma e dimensioni.

Quadro normativo di riferimento

Per inquadrare correttamente la vicenda, è necessario richiamare l'evoluzione della disciplina edilizia anteriore alla "**Legge Ponte**" del 1967, spesso richiamata a sostegno della legittimità delle opere di vecchia data.

L'articolo 31, comma 1, della **legge urbanistica n. 1150/1942** prevedeva, nella sua formulazione originaria, che *«nessuna costruzione può essere iniziata nei centri abitati senza preventiva licenza del podestà»*.

Ne derivava che, al di fuori dei centri abitati, **l'attività edilizia era in linea di principio libera, salvo diversa previsione** da parte degli strumenti urbanistici o dei regolamenti comunali.

Molti Comuni, già negli anni Cinquanta, si sono dotati di regolamenti edilizi che estendevano l'**obbligo di licenza a tutto il territorio comunale**. Tale scelta, apparentemente più restrittiva rispetto al dettato dell'art. 31, è stata ritenuta pienamente legittima dalla giurisprudenza amministrativa.

Come chiarito dal Consiglio di Stato, i regolamenti comunali possono introdurre «*un controllo oggettivo più forte di quello stabilito da norme primarie in materia edilizia*», assoggettando a licenza anche opere situate fuori dal perimetro urbano quando producano mutamenti ambientali o edilizi rilevanti, nell'evidente intento di garantire una più rigorosa tutela del territorio.

In questa prospettiva, si conferma la legittimità dell'obbligo regolamentare di licenza edilizia per l'intero territorio comunale, respingendo l'argomento della ricorrente secondo cui il regolamento locale sarebbe stato in contrasto con la legge urbanistica del 1942.

Anzi, proprio tale estensione consentiva al Comune di esercitare un controllo edilizio più penetrante, in coerenza con la finalità di **tutela del paesaggio e dell'assetto urbanistico**.

A ciò si aggiunge la disciplina dei vincoli di inedificabilità assoluta come quelli derivanti da infrastrutture ferroviarie, stradali o cimiteriali, quali rendono irrilevante ogni riferimento all'epoca di costruzione o alla buona fede del proprietario.

Non solo: resta ferma la regola processuale secondo cui, in sede di impugnazione dell'ordinanza repressiva, è sempre il privato a dover dimostrare, mediante prove documentali certe e coeve, la legittimità originaria del manufatto.

La decisione del Consiglio di Stato

Sulla base di questi presupposti, i giudici di Palazzo Spada hanno confermato la sentenza di primo grado e dichiarato legittima l'ordinanza di demolizione, ribadendo alcuni principi fondamentali.

Anzitutto, l'**onere della prova** sulla data di realizzazione dell'opera grava interamente sul privato.

L'amministrazione non è tenuta a indicare nell'ordinanza l'epoca precisa dell'abuso: ciò che rileva è la constatazione dell'assenza di titolo edilizio e la difformità rispetto agli strumenti urbanistici.

Il privato, se intende opporsi, deve fornire **prove certe e inconfutabili**, come:

- documentazione fotografica aerea coeva o planimetrie catastali storiche;
- licenze edilizie, concessioni o autorizzazioni precedenti;
- atti pubblici o relazioni tecniche dell'epoca capaci di dimostrare la presenza dell'opera.

Nel caso concreto, le prove prodotte non erano sufficienti a dimostrare la preesistenza in quanto:

- le aerofotogrammetrie dimostravano che, a una certa data, le strutture non esistevano;
- la perizia tecnica descriveva opere differenti;
- la sentenza penale aveva dichiarato il reato prescritto senza accertare la data di costruzione.

È quindi prevalso il principio secondo cui **solo prove documentali oggettive** possono superare la presunzione di abusività.

Il Consiglio di Stato ha inoltre precisato che l'ordine di demolizione è un **atto vincolato**, conseguente alla mera constatazione dell'abuso, e non richiede:

- una motivazione sull'interesse pubblico, poiché questo è insito nel ripristino della legalità violata;
- la valutazione del tempo trascorso o della buona fede del proprietario;
- la comunicazione di avvio del procedimento, trattandosi di misura automatica.

L'**affidamento del privato**, dunque, non può prevalere sull'interesse pubblico alla corretta gestione del territorio. Anche un lungo decorso di tempo non determina il consolidamento dell'abuso né lo rende sanabile.

Conclusioni

L'appello è stato respinto, confermando la legittimità dell'ordine di demolizione.

Tre i passaggi di maggiore rilievo operativo nella sentenza:

- **l'onere della prova e la documentazione storica:** nel contenzioso edilizio la difesa del privato deve fondarsi su elementi oggettivi e verificabili;
- **estensione dei regolamenti edilizi all'intero territorio comunale prima del 1967:** tenendo conto del fatto che molti Comuni avevano già esteso l'obbligo di licenza edilizia a tutto il territorio comunale prima della Legge Ponte, non è corretto presumere la legittimità delle opere pre-1967 senza aver verificato il regolamento vigente all'epoca;
- **natura vincolata del potere repressivo:** l'amministrazione non può scegliere se demolire o meno un abuso accertato, ma ha il dovere di procedere. Il tempo trascorso non attenua l'obbligo di ripristino, né il comportamento incolpevole del proprietario può incidere sulla legittimità dell'ordine.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*