

Ante 42, ante 67, centro abitato e stato legittimo: cosa chiarisce il Consiglio di Stato

Onere della prova, nozione urbanistica di centro abitato e limiti alla sanatoria negli immobili abusivi: nuovi importanti chiarimenti dal Consiglio di Stato (sentenza n. 9760/2025)

di [Redazione tecnica](#) – 15.12.2025

Quando un fabbricato è privo di titolo edilizio, è davvero sufficiente richiamare una presunta edificazione risalente nel tempo per collocarlo in una sorta di area di non rilevanza urbanistica? È corretto sostenere che, prima della cosiddetta “Legge Ponte”, l’assenza di una perimetrazione formale del centro abitato escludesse automaticamente l’obbligo di licenza edilizia? E, soprattutto, se un immobile risulta abusivo in radice, è possibile tentare una sanatoria limitata ai soli interventi successivi, trattandoli come se fossero autonomi e sganciati dalla costruzione originaria?

Ante 42, ante 67, centro abitato e stato legittimo: la sentenza del Consiglio di Stato

Mentre si è tornati a discutere della futura riforma del Testo Unico Edilizia e di una presunta “data limite” prima della quale considerare tutto legittimo, il dibattito tecnico continua a concentrarsi su due anni spesso evocati in modo improprio: il 1942 e il 1967.

Due date che, nella prassi, vengono trasformate in miti interpretativi:

- da un lato l’idea che dal 1942 la licenza edilizia fosse obbligatoria solo nei centri abitati;
- dall’altro la convinzione che l’obbligo si sia esteso alle aree esterne solo dal 1967.

Lecture semplificate che su queste pagine sono state più volte rimesse in discussione, anche grazie a una giurisprudenza amministrativa intervenuta con continuità su questi temi.

In questa linea si colloca la sentenza del Consiglio di Stato n. 9760 del 10 dicembre 2025, che affronta in modo netto tali questioni e conferma un orientamento rigoroso in materia di stato legittimo e accertamento dell’epoca di edificazione, con ricadute concrete per tecnici e amministrazioni.

L’intervento di Palazzo Spada riporta il confronto su un piano strettamente tecnico, sganciandolo da automatismi che nella pratica generano aspettative infondate. Chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di un ordine di demolizione per assenza di titolo, il Consiglio di Stato ricostruisce il quadro normativo e chiarisce quali condizioni possono davvero consentire di riconoscere la regolarità urbanistico-edilizia di un manufatto risalente.

Muovendo dall’assenza di un titolo idoneo, i giudici delimitano le sole ipotesi in cui una costruzione può ritenersi legittima pur senza licenza, concentrandosi su due profili:

- il dato temporale dell’epoca di realizzazione;
- la localizzazione rispetto alla nozione urbanistica di centro abitato nel regime anteriore alla legge n. 765/1967.

Il caso di specie

La vicenda prende avvio da un procedimento comunale, attivato a seguito di una segnalazione, per verificare la regolarità urbanistico-edilizia di un immobile utilizzato per un’attività di somministrazione. All’esito dell’istruttoria, l’amministrazione riteneva non dimostrato lo stato legittimo del fabbricato, accertandone la realizzazione in assenza di titolo e avviando il procedimento sanzionatorio.

Nel corso del procedimento i proprietari presentavano un’istanza di accertamento di conformità ex art. 36 del d.P.R. n. 380/2001, riferita a interventi eseguiti sull’immobile. L’istanza veniva respinta perché il fabbricato risultava privo di qualsiasi titolo e non era stata fornita una prova attendibile della sua edificazione in epoca anteriore alle soglie rilevanti, né con riferimento al 1942, né – in ipotesi di collocazione extra centro abitato – al 1964.

A seguito dell'accoglimento di un ricorso avverso il silenzio, il Comune adottava un'ordinanza di demolizione e, in via consequenziale, disponeva la revoca dell'autorizzazione commerciale relativa all'attività svolta nei locali.

I provvedimenti venivano impugnati dai proprietari e dalla società utilizzatrice, contestando, in sintesi, la ricostruzione dell'epoca di edificazione, la valutazione della documentazione prodotta, la rilevanza della mancata perimetrazione formale del centro abitato e la natura vincolata delle determinazioni comunali.

Il giudice di primo grado respingeva i ricorsi, ritenendo non dimostrata l'antioriorità del manufatto rispetto alle soglie temporali rilevanti, irrilevante la mancata perimetrazione formale e legittima l'adozione dei provvedimenti repressivi in presenza di abusività originaria. La decisione veniva quindi impugnata e definita dal Consiglio di Stato.

Quadro normativo di riferimento

Per comprendere la decisione è utile circoscrivere un quadro normativo stratificato, ricostruendolo con ordine per distinguere i diversi regimi giuridici succedutisi nel tempo in materia di titoli edilizi.

Il primo riferimento è la legge urbanistica n. 1150/1942. Nel testo originario, l'art. 31 subordinava l'obbligo di licenza edilizia agli interventi nei centri abitati, rinviando a una nozione di carattere sostanziale e fattuale, che non richiedeva una perimetrazione urbanistica formale. È in questo assetto che si colloca il dibattito sull'edificazione priva di titolo prima del 1942 e, successivamente, fuori dai centri abitati.

Accanto alla disciplina statale assume rilievo decisivo la normativa comunale. Molti regolamenti edilizi locali, anche anteriori al 1942, avevano già introdotto obblighi autorizzativi. Tuttavia, come emerge dalla sentenza, la rilevanza di tali fonti non può essere affermata in via astratta: deve risultare dagli atti e dall'istruttoria posta a fondamento dei provvedimenti. In mancanza di un richiamo espresso e di una motivazione coerente, questi regolamenti restano fuori dal perimetro del giudizio.

Un ulteriore passaggio è rappresentato dai regolamenti edilizi comunali che hanno esteso l'obbligo di licenza all'intero territorio, ridimensionando la distinzione tra centro abitato e aree esterne. Nel regime anteriore alla "Legge Ponte", l'accertamento dell'epoca di edificazione diventa quindi decisivo: solo un immobile provato come anteriore a tali regolamenti e collocato fuori dal centro abitato poteva ritenersi privo di titolo.

La legge n. 765/1967 segna poi un punto di svolta, rafforzando e generalizzando il sistema dei controlli sull'attività edilizia e superando progressivamente le incertezze legate alla localizzazione dell'intervento. Da quel momento, l'assenza di titolo assume un peso sempre più stringente, riducendo gli spazi di "legittimazione" delle edificazioni prive di autorizzazione.

Sul piano repressivo, oggi il riferimento è l'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, che impone le misure ripristinatorie per opere realizzate in assenza di titolo. La natura vincolata dell'ordine di demolizione, una volta accertata l'abusività, è un principio consolidato e costituisce il presupposto anche per atti consequenziali, come la revoca di autorizzazioni connesse all'utilizzo dell'immobile.

Infine, l'art. 36 (e oggi anche l'art. 36-bis) disciplina l'accertamento di conformità, ma la giurisprudenza chiarisce da tempo che lo strumento non può sanare interventi su un immobile abusivo in radice. La sanatoria presuppone un edificio legittimamente esistente e non opera "per strati" su una costruzione priva di titolo originario.

È dentro questo intreccio tra disciplina statale, regolamenti locali e principi consolidati che il Consiglio di Stato ricostruisce la vicenda, offrendo una lettura rigorosa ma coerente delle categorie di ante '42, ante '67 e stato legittimo.

I principi affermati dal Consiglio di Stato

Alla luce del quadro normativo, la sentenza si inserisce in un orientamento consolidato, ma con una ricostruzione particolarmente chiara e utile sul piano operativo. Palazzo Spada precisa quali presupposti consentano di riconoscere la legittimità urbanistico-edilizia di un immobile privo di titolo e quali argomentazioni non siano idonee a giustificare un'edificazione sine titolo.

Il punto di partenza è netto: in assenza di un titolo abilitativo idoneo, la regolarità del manufatto può essere riconosciuta solo in ipotesi circoscritte:

- quando l'opera risulti realizzata prima dell'entrata in vigore della legge n. 1150/1942;
- oppure, nel regime anteriore alla legge n. 765/1967, quando sia precedente al regolamento edilizio che ha generalizzato l'obbligo di licenza e collocata al di fuori del centro abitato.

Al di fuori di questi casi, l'assenza del titolo non è giuridicamente giustificabile.

In questo quadro assume rilievo il chiarimento sul concetto di ante '42. Il Consiglio di Stato precisa che non poteva essere esaminata l'applicabilità di un regolamento edilizio comunale del 1911, che avrebbe previsto obblighi autorizzativi prima del 1942, poiché tale fonte non era richiamata nei provvedimenti impugnati né nell'istruttoria comunale. Il passaggio è significativo perché chiarisce che l'ante '42 non è una soglia automaticamente legittimante: la rilevanza di regolamenti antecedenti deve emergere dagli atti, non essere ricostruita ex post in giudizio.

Su questo impianto si innesta il principio sulla nozione di "centro abitato". Ai fini dell'art. 31 della legge del 1942, la nozione non richiede una perimetrazione formale, ma va accertata in concreto sulla base della presenza di un tessuto edilizio già consolidato. La perimetrazione formale rileva solo per finalità diverse, come quelle proprie della disciplina della circolazione stradale.

Di particolare rilievo operativo è poi l'onere della prova. Spetta al proprietario dimostrare le condizioni che consentirebbero di ritenere legittima un'edificazione sine titolo, secondo il principio di vicinanza della prova. L'onere va assolto in modo rigoroso, con elementi oggettivi e coerenti, non con indizi deboli o contraddittori.

Infine, il Consiglio di Stato ribadisce che, in presenza di un manufatto abusivo non sanato né condonato, non è possibile legittimare interventi successivi con una sanatoria parziale. Gli interventi "ereditano" l'illegittimità dell'opera principale, che va considerata unitariamente ai fini dell'accertamento di conformità.

Nel complesso, la sentenza ricomponete in modo coerente principi già affermati, offrendo una chiave di lettura utile per affrontare con maggiore consapevolezza tecnica le questioni legate allo stato legittimo e alla ricostruzione dell'epoca di edificazione.

Analisi tecnica

Applicando questi principi, il Consiglio di Stato affronta il caso con un'impostazione ancorata al dato istruttorio, ribadendo che lo stato legittimo non può fondarsi su presunzioni, ma richiede una prova puntuale dell'epoca di edificazione.

Il primo snodo è il dato temporale. I giudici chiariscono che la localizzazione rispetto al centro abitato era, in realtà, secondaria: anche ipotizzando una collocazione esterna, mancava la prova dell'edificazione in epoca utile, non solo rispetto al 1942, ma anche rispetto all'adozione del regolamento edilizio che aveva esteso l'obbligo di licenza all'intero territorio. In assenza di tale prova, ogni richiamo all'"ante '42" o all'"ante regolamento" restava privo di fondamento.

Sul piano probatorio, la sentenza è istruttiva perché valuta criticamente gli elementi prodotti dai proprietari:

- le foto aeree storiche sono ritenute non univoche e non decisive, anche per le letture tecniche contrastanti;
- le dichiarazioni di terzi sono considerate di scarsa rilevanza, generiche e comunque collocate, nella migliore delle ipotesi, in un periodo in cui l'obbligo di titolo era vigente;
- il richiamo a una pratica edilizia risalente e non reperibile è reputato irrilevante, mancando prova del contenuto e del collegamento con l'immobile.

Di contro, il Collegio valorizza elementi documentali convergenti tratti da cartografia e catasto, che qualificano l'area come ineditata fino a epoca successiva alle soglie rilevanti. Pur non essendo un titolo edilizio, tali elementi vengono ritenuti idonei a smentire la ricostruzione difensiva.

Quanto al profilo repressivo, la sentenza ribadisce che l'ordine di demolizione si fonda sull'accertata abusività del manufatto. La mancanza di agibilità è considerata un rilievo accessorio e non decisivo. Accertata l'assenza di titolo, la misura ripristinatoria si configura come atto dovuto.

Infine, sul tema della sanatoria, il Consiglio di Stato esclude qualsiasi legittimazione “parziale”. L’istanza ex art. 36 riguardava interventi successivi, ma non poteva prescindere dall’illegittimità originaria del fabbricato: in presenza di abusività in radice, gli interventi successivi ne condividono l’illegittimità, rendendo superflua un’istruttoria autonoma sulle singole opere.

Conclusioni operative

Il nuovo intervento del Consiglio di Stato riporta il tema dell’ante ’42 e dell’ante ’67 nel suo perimetro corretto: non esistono date “automatiche” che trasformano un immobile privo di titolo in un immobile legittimo. Esistono regole precise e, soprattutto, un elemento che continua a fare la differenza: la prova dell’epoca di edificazione, letta alla luce del regime giuridico applicabile e della localizzazione rispetto al centro abitato.

Il messaggio più forte è che lo stato legittimo non si costruisce per suggestioni, ma per riscontri oggettivi. Quando il titolo manca, non basta richiamare un’epoca “presunta”, né affidarsi a letture generiche di aerofotogrammetrie o a dichiarazioni non supportate da elementi convergenti. E non è praticabile la scorciatoia della sanatoria “a pezzi” se l’immobile è abusivo in radice.

Sul piano pratico, i punti da fissare sono pochi ma chiari:

- ante ’42 e ante ’67 non sono categorie automatiche: la legittimità senza titolo va dimostrata entro ipotesi rigorose;
- la nozione urbanistica di centro abitato è fattuale: la mancanza di perimetrazione formale non basta, da sola, a escludere l’obbligo di licenza nel regime previgente;
- l’onere della prova grava sul proprietario e richiede elementi oggettivi e coerenti: aerofotogrammetrie ambigue e dichiarazioni generiche non reggono se contrastate da cartografia e catasto convergenti;
- in presenza di abusività originaria, l’ordine di demolizione resta un atto dovuto una volta accertata l’assenza del titolo;
- l’accertamento di conformità ex art. 36 e la logica dell’art. 36-bis non possono diventare sanatorie “per strati”: gli interventi successivi non sono autonomi rispetto alla costruzione abusiva cui accedono.

In definitiva, il Consiglio di Stato conferma un’impostazione rigorosa ma lineare: quando si discute di stato legittimo, l’unico terreno solido è quello dei fatti provati e della corretta ricostruzione del regime giuridico applicabile. Tutto il resto, compresi i miti del 1942 e del 1967, rischia di restare una narrazione che non produce effetti né in istruttoria né in giudizio.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*