

# Accertamento di conformità e ante '67: il TAR sul diniego di sanatoria

*Un'interessante sentenza chiarisce come valutare il procedimento e il requisito della doppia conformità ex art. 36 d.P.R. n. 380/2001 in presenza di fabbricati ante '67, alla luce della Legge Ponte*

di [Redazione tecnica](#) – 20.01.2026

Nella pratica quotidiana, la gestione degli immobili **ante '67** continua a rappresentare uno dei terreni più scivolosi dell'istruttoria edilizia, soprattutto quando il confronto tra stato dei luoghi, titoli edilizi e normativa vigente all'epoca della realizzazione viene affrontato in modo semplificato.

Dove si colloca il **confine tra legittimità originaria e abuso edilizio**, quando si ha a che fare con edifici realizzati in un'epoca di passaggio, a cavallo tra l'assenza dell'obbligo generalizzato di licenza edilizia e l'entrata in vigore della "legge ponte"? E, soprattutto, come deve essere valutata un'istanza di accertamento di conformità quando il privato sostiene che parte delle opere fosse **realizzabile senza titolo** e che, quindi, non vi sia nulla da sanare?

È proprio in questo spazio di incertezza che l'accertamento di conformità ex art. 36 del d.P.R. 380/2001 (c.d. "**doppia conformità edilizia**") rischia di essere utilizzato in modo improprio, sia dai privati, quando viene invocato per "legittimare" opere che, in realtà, erano già originariamente consentite e che, quindi, non avrebbero nemmeno bisogno di una sanatoria, sia dalle amministrazioni – quando viene trattato come una mera conferma dell'attività repressiva.

A spiegarlo bene è il **Tar Campania, sez. Napoli**, con la **sentenza del 2 gennaio 2026, n. 13** offrendo spunti di particolare interesse sul **rapporto tra ricostruzione storica dell'edificio, responsabilità del privato e onere motivazionale del Comune nei provvedimenti amministrativi**.

## **Ante '67 e Legge Ponte: il TAR su accertamento di conformità e diniego di sanatoria**

La controversia esaminata ruota attorno a un fabbricato residenziale articolato su **piano terra, primo piano e piano sottotetto**, collegati da vano scala, con struttura portante in muratura di tufo e solai in latero-cemento.

Secondo la prospettazione dei proprietari, la costruzione dell'edificio si collocava in un arco temporale particolarmente delicato dal punto di vista urbanistico, tra l'ante '67 e le prime autorizzazioni edilizie rilasciate prima dell'adozione degli strumenti urbanistici comunali.

Dagli accertamenti dell'Amministrazione è emersa la presenza di un manufatto sviluppato su **tre livelli fuori terra**, con copertura piana praticabile, nonché l'esistenza di ulteriori unità abitative ai piani superiori rispetto a quella oggetto della verifica iniziale. Sul piano della legittimazione edilizia, il Comune ha rilevato che l'immobile fosse **solo parzialmente assistito** da una concessione edilizia del 1968, rilasciata per un fabbricato con piano terra, primo piano e sottotetto con copertura a due falde.

La relazione tecnica comunale individuava, in particolare una serie di **difformità** rispetto al titolo edilizio, tra cui:

- un ampliamento del locale deposito/garage, qualificato come nuova costruzione per incremento di volumetria;
- la presenza di un piccolo vano accessorio realizzato in assenza di titolo;
- il mancato rispetto delle distanze dal ciglio di strade vicinali;
- una sopraelevazione rispetto a quanto assentito;
- un'altezza complessiva dell'edificio superiore a quella autorizzata.

Sulla base di tali elementi, l'amministrazione ha qualificato le opere come **variazioni essenziali** ex art. 32 del d.P.R. n. 380/2001 rispetto alla concessione del 1968, nonché come interventi eseguiti in assenza di titolo e senza la prescritta denuncia in zona sismica. Ne è seguito l'avvio del procedimento repressivo, con comunicazione ai sensi della legge n. 241/1990.

Ne è scaturito un primo ricorso, nel quale i ricorrenti hanno ricostruito la **storia edilizia dell'immobile** mediante relazione tecnica asseverata, sostenendo che parte del fabbricato sarebbe stata realizzata prima del 1° settembre 1967 e che la restante parte sarebbe comunque antecedente all'adozione del piano di fabbricazione comunale.

Nel corso del giudizio, i proprietari hanno presentato anche un'istanza di **accertamento di conformità** ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 380/2001, riferita alle opere contestate nell'ordinanza di demolizione. L'istanza è stata però respinta dal Comune per **mancaza della doppia conformità**, dando luogo a un secondo ricorso, che è diventato il vero fulcro della decisione del TAR.

### **Quadro normativo di riferimento**

La vicenda si innesta su un **quadro normativo stratificato**, nel quale il momento di realizzazione dell'opera assume un peso decisivo, soprattutto quando si discute di fabbricati **ante '67** e di accertamento di conformità.

Ricordiamo che fino all'entrata in vigore della legge ponte (legge n. 765/1967), il sistema urbanistico nazionale non prevedeva un obbligo generalizzato di munirsi di titolo edilizio per le costruzioni realizzate **al di fuori dei centri abitati**. L'art. 31 della legge urbanistica del 1942 subordinava infatti la necessità della licenza edilizia alla presenza di strumenti urbanistici o, comunque, alla localizzazione dell'intervento all'interno del centro urbano.

Questo dato storico-normativo è centrale: **un'opera realizzata fuori dal centro abitato prima del 1° settembre 1967 poteva essere legittimamente edificata anche in assenza di un titolo**, ferma restando la verifica di eventuali vincoli specifici (sismici, idrogeologici, paesaggistici, se già vigenti).

Ne discende che, in presenza di edifici risalenti a quel periodo, la difformità rispetto a un titolo edilizio successivo non è, di per sé, sufficiente a fondare un giudizio di illegittimità.

### **La "legge ponte" e il periodo transitorio**

Con la legge n. 765 del 1967 – la cosiddetta **legge ponte** – il legislatore introduce una svolta decisiva, estendendo l'obbligo di licenza edilizia anche alle costruzioni fuori dal centro abitato. Tuttavia, il nuovo assetto non diventa immediatamente operativo in tutte le sue parti.

In particolare, l'art. 41-quinquies della legge urbanistica, introdotto dalla legge ponte, stabilisce limiti inderogabili in materia di densità edilizia, altezza degli edifici, distanze tra fabbricati, rapporti di copertura, ma **ne differisce l'efficacia di un anno**, fissandone l'entrata in vigore al **1° settembre 1968**.

A tali disposizioni ha dato poi attuazione il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, che individua i limiti inderogabili di densità, altezza e distanza.

Il periodo compreso tra il settembre 1967 e il settembre 1968 rappresenta quindi una **fase di transizione**, nella quale l'obbligo di titolo edilizio si è esteso, ma le nuove limitazioni urbanistiche non erano ancora pienamente operative.

È proprio in questo spazio temporale che si collocano molte delle controversie sugli edifici "storici", come quella esaminata dal TAR Campania.

### **L'accertamento di conformità ex art. 36 d.P.R. 380/2001**

Sul piano procedimentale, il fulcro della sentenza è l'art. 36 del Testo Unico Edilizia, che disciplina l'**accertamento di conformità**.

La norma consente il rilascio del permesso in sanatoria solo quando l'intervento risulti:

- conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia **vigente al momento della realizzazione**;
- conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia **vigente al momento della presentazione della domanda**.

La cosiddetta **doppia conformità** implica quindi una verifica puntuale e comparata delle norme applicabili nei due diversi momenti temporali.

In questo contesto, assume rilievo un principio spesso trascurato nella prassi: **l'accertamento di conformità riguarda opere che necessitano di un titolo edilizio e che ne sono prive o difformi**. Le opere che, all'epoca

della realizzazione, erano legittimamente eseguibili senza titolo **non hanno bisogno di essere sanate**, perché già legittime ab origine.

Ne deriva che, soprattutto per i fabbricati ante '67 o realizzati nella fase di transizione della legge ponte, l'istruttoria comunale non può limitarsi a constatare la difformità rispetto a un vecchio titolo, ma deve preliminarmente interrogarsi su **quale fosse il regime giuridico effettivamente applicabile** al momento della costruzione.

### L'analisi del TAR

È nell'esame del **diniego dell'accertamento di conformità** che il TAR Campania ha concentrato il passaggio più rilevante della propria motivazione, spostando l'attenzione dal merito edilizio delle opere al **modo in cui l'amministrazione ha esercitato il potere valutativo** previsto dall'art. 36 del d.P.R. 380/2001.

Il Collegio ha sottolineato come il provvedimento comunale di rigetto si sia fondato esclusivamente sulla **mancata dimostrazione della doppia conformità**, senza però spiegare perché le argomentazioni tecniche dei ricorrenti non sarebbero state idonee a dimostrarla.

La motivazione, in sostanza, si è esaurita:

- nel richiamo alle difformità rispetto all'autorizzazione edilizia del 1968;
- nell'affermazione che la relazione tecnica allegata all'istanza si limiterebbe a un excursus normativo;
- nella conseguente negazione, apodittica, della doppia conformità.

Secondo il TAR, questo approccio non sarebbe stato sufficiente, dato che i ricorrenti avevano articolato una **tesi tecnica precisa**, sostenendo che:

- una parte delle opere sarebbe stata realizzata in epoca in cui **non era richiesto alcun titolo edilizio**, perché fuori dal centro abitato e antecedente alla piena operatività della legge ponte;
- le restanti opere, pur difformi dal progetto del 1968, non sarebbero state in contrasto né con la disciplina vigente al momento della realizzazione né con quella attuale;
- alcune contestazioni comunali (in particolare sul piano sottotetto) sarebbero frutto di un errore di qualificazione dello stato dei luoghi.

Di fronte a questa ricostruzione, il giudice ha confermato che **in sede di accertamento di conformità, l'amministrazione non può limitarsi a ribadire la difformità dal titolo originario**, ma deve confrontarsi in modo puntuale con le deduzioni tecniche dell'istante.

In particolare, il Comune avrebbe dovuto chiarire almeno due profili essenziali:

- **se le opere difformi dall'autorizzazione del 1968** richiedessero effettivamente un **titolo edilizio all'epoca della loro realizzazione**, tenuto conto del regime normativo allora vigente;
- **in che modo tali opere risultassero non conformi** sia alla disciplina urbanistica ed edilizia applicabile al momento della costruzione sia a quella vigente al momento della domanda.

Sul punto, il giudice amministrativo ha sottolineato che l'istanza ex art. 36 deve riguardare **solo le opere che non siano già legittime ab origine**. Se un intervento era realizzabile senza titolo, perché collocato temporalmente in un periodo in cui l'ordinamento non lo richiedeva, **non vi è nulla da sanare** e, quindi, quell'opera non può essere respinta per carenza di doppia conformità.

### Conclusioni

Da qui il rilievo decisivo sul **difetto di motivazione**: nello specifico quel che ha rilevato è che l'istanza di accertamento di conformità **avrebbe meritato una risposta frutto di un'istruttoria effettiva**.

Proprio per questo il secondo ricorso è stato accolto, con annullamento del diniego all'istanza di accertamento di conformità e obbligo, per l'amministrazione, di **rideterminarsi**, valutando puntualmente tutti gli elementi storici e normativi addotti dalla parte privata.

Per effetto di tale annullamento, il ricorso contro l'ordinanza di demolizione è stato dichiarato **improcedibile**, in quanto il quadro sanzionatorio sarà strettamente legato al riesame dell'istanza ex art. 36.

Al di là dell'esito processuale, la decisione offre indicazioni operative di particolare rilievo:

- **l'accertamento di conformità non può essere trattato come una mera appendice del procedimento repressivo**, ma è un autonomo procedimento di verifica che richiede una valutazione specifica e motivata, distinta dall'ordine di demolizione;
- nei casi che coinvolgono **fabbricati ante '67 o realizzati nel periodo di transizione della legge ponte**, l'istruttoria comunale deve necessariamente partire dalla ricostruzione del **regime giuridico vigente al momento della realizzazione**;
- il Comune è tenuto a spiegare *in concreto* perché un'opera non risulta conforme né alla disciplina dell'epoca né a quella attuale. Un diniego che si limiti a formule generiche o a richiami apodittici espone il provvedimento a un elevato rischio di annullamento;

In definitiva, la pronuncia conferma che, soprattutto in presenza di edifici storicamente stratificati, l'equilibrio tra repressione dell'abuso e tutela della legittimità edilizia passa dalla **consapevolezza del contesto normativo in cui l'opera è nata**.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*