

Ante '67 e titolo edilizio: il ruolo dei regolamenti comunali

Il Consiglio di Stato ribadisce che la semplice anteriorità al 1967 non esclude l'abusività se nel Comune era già vigente un regolamento edilizio che imponeva il titolo edilizio

di [Redazione tecnica](#) – 17.03.2026

Si fa presto a parlare di “ante '67”. Ma nella disciplina **urbanistico-edilizia** questa formula, spesso utilizzata come argomento difensivo contro gli **ordini di demolizione**, non basta da sola a dimostrare la legittimità di un immobile.

Il riferimento è alla **legge n. 765 del 1967**, che ha esteso l'obbligo della **licenza edilizia** anche alle aree esterne ai centri abitati, superando il limite previsto dalla **legge urbanistica del 1942**. Da qui deriva l'idea secondo cui collocare temporalmente un'opera prima di quella data sarebbe sufficiente a escluderne l'abusività.

In realtà il quadro normativo è più articolato. Già prima della cosiddetta **legge ponte**, infatti, molti Comuni avevano introdotto obblighi autorizzatori attraverso **regolamenti edilizi** o strumenti urbanistici locali, che subordinavano alla preventiva licenza comunale la realizzazione di edifici o altre trasformazioni rilevanti del territorio.

A ribadire il punto è la **sentenza del Consiglio di Stato 23 febbraio 2026, n. 1421**, che sottolinea come la semplice anteriorità dell'opera al 1967 non sia sufficiente a escludere la necessità del **titolo edilizio**, se nel territorio comunale era già vigente una disciplina regolamentare che subordinava l'attività edificatoria al rilascio di una licenza.

Nuova costruzione ante '67 sul terrazzo: perché la demolizione è legittima

La decisione del **Consiglio di Stato** prende origine dall'impugnazione di un'ordinanza con cui il **Comune di Napoli** aveva ingiunto la demolizione di un manufatto realizzato sul terrazzo di copertura di un edificio di proprietà dell'appellante.

L'intervento consisteva nella realizzazione di un corpo di fabbrica di circa 30 mq, costruito in aderenza al torrino scala. Secondo l'amministrazione comunale si trattava di una **nuova costruzione** realizzata in assenza del necessario **titolo edilizio**, con conseguente applicazione della misura ripristinatoria prevista dall'**art. 31 del d.P.R. n. 380/2001**.

Il proprietario aveva impugnato l'ordinanza davanti al **TAR** sostenendo, tra l'altro, che l'opera fosse stata realizzata in epoca risalente e che l'amministrazione non avesse svolto un'istruttoria adeguata per accertarne la reale consistenza e la data di costruzione. Veniva inoltre contestata la qualificazione dell'intervento come nuova costruzione, prospettando che si trattasse piuttosto di opere riconducibili ad attività manutentive.

Il TAR aveva respinto il ricorso, ritenendo legittimo l'**ordine di demolizione**. In particolare, il giudice di primo grado aveva osservato che nel territorio comunale l'obbligo di munirsi di **licenza edilizia** era già previsto dal **regolamento edilizio del 1935**. Ne derivava che anche un'opera eventualmente realizzata prima del 1967 avrebbe dovuto essere comunque assistita da un titolo abilitativo.

Contro questa decisione il proprietario ha proposto appello al Consiglio di Stato, insistendo su diversi profili: dalla pretesa insufficienza dell'istruttoria alla qualificazione dell'intervento, fino alla tesi secondo cui il regolamento edilizio comunale sarebbe stato implicitamente superato dalla successiva normativa statale.

Abuso edilizio ante 1967: regolamenti edilizi e quadro normativo

Per comprendere il significato della decisione occorre collocare la vicenda all'interno dell'evoluzione del regime autorizzatorio dell'attività edificatoria.

Un passaggio centrale della disciplina urbanistica italiana è rappresentato dalla **legge ponte 6 agosto 1967, n. 765**, che ha esteso l'obbligo della **licenza edilizia** all'intero territorio comunale. Prima di questa riforma, infatti, l'art. 31 della **legge urbanistica n. 1150 del 1942** subordinava l'obbligo del titolo edilizio alla realizzazione di interventi all'interno dei centri abitati o nelle aree comprese negli strumenti urbanistici.

Da qui deriva l'uso frequente, nella prassi applicativa, dell'espressione “ante '67” per indicare opere che si assumono realizzate in un periodo in cui l'obbligo del titolo edilizio non era ancora generalizzato.

Tuttavia, come la **giurisprudenza amministrativa** ha chiarito in numerose occasioni, questa ricostruzione non può essere utilizzata in modo automatico. Già prima della legge ponte, infatti, molti Comuni avevano introdotto attraverso **regolamenti edilizi** o strumenti urbanistici locali un regime autorizzatorio che subordinava alla preventiva licenza comunale la realizzazione di edifici o altre trasformazioni rilevanti del territorio.

In questi casi, dunque, la semplice collocazione temporale dell'opera prima del 1967 non è sufficiente a escludere la necessità del **titolo edilizio**, perché l'obbligo autorizzatorio può derivare anche da fonti normative locali vigenti al momento della costruzione.

A questo primo profilo si affianca quello relativo alla disciplina sanzionatoria degli **abusi edilizi** oggi contenuta nel **d.P.R. n. 380 del 2001**. In particolare, l'**art. 31 del Testo Unico edilizia** prevede l'ordine di demolizione per gli interventi eseguiti in assenza di **permesso di costruire** o in totale difformità da esso.

Nel sistema delineato dal Testo Unico, l'**ordine di demolizione** costituisce una misura ripristinatoria vincolata che consegue all'accertamento dell'abuso edilizio e che non richiede una valutazione discrezionale dell'interesse pubblico alla rimozione dell'opera.

Infine, la giurisprudenza amministrativa qualifica l'**abuso edilizio** come **illecito permanente**. Questo significa che la realizzazione dell'opera in assenza di titolo produce una situazione di illegalità che si protrae nel tempo e che legittima l'esercizio del potere repressivo dell'amministrazione anche a distanza di molti anni dalla costruzione.

Ne deriva che il semplice decorso del tempo dalla realizzazione dell'opera non incide sulla legittimità dell'**ordine di demolizione** e non fa venir meno il potere-dovere dell'amministrazione di ripristinare la legalità urbanistica violata.

L'analisi del Consiglio di Stato: il regolamento può anticipare l'obbligo del titolo edilizio

Il passaggio più interessante della sentenza riguarda il rapporto tra disciplina statale e **regolamentazione edilizia comunale**.

Come già avvenuto in primo grado, nel giudizio di appello la parte ricorrente aveva sostenuto che il **regolamento edilizio del 1935** dovesse considerarsi implicitamente superato dalla normativa statale successiva e che, pertanto, non potesse essere utilizzato per valutare la legittimità dell'opera.

Si tratta di un'impostazione che il Collegio non ha condiviso. Il regolamento edilizio comunale non solo non poteva considerarsi abrogato dalla normativa statale successiva, ma andava letto come una disciplina che aveva **anticipato un obbligo** poi generalizzato dal legislatore nazionale.

In altre parole, il regolamento del 1935 aveva già previsto che nel territorio comunale non potessero essere eseguite opere edilizie senza preventiva **licenza dell'autorità comunale**. La disciplina locale subordinava infatti alla preventiva autorizzazione una gamma molto ampia di interventi: dalla costruzione di nuovi edifici agli ampliamenti, dalle modifiche degli edifici esistenti fino ad altre trasformazioni rilevanti del territorio urbano. L'unica eccezione riguardava gli interventi di **manutenzione ordinaria** che non comportassero variazioni allo stato originario dell'edificio.

Il Consiglio di Stato ha quindi ribadito che il regolamento non è stato inciso in senso abrogativo dalla normativa statale successiva; al contrario, il principio sotteso alla disciplina comunale è stato poi recepito e consolidato dalla **legge urbanistica del 1942**, che ha introdotto su scala nazionale il sistema della licenza edilizia.

Di conseguenza, se nel territorio comunale era già vigente una disciplina regolamentare che subordinava l'attività edificatoria alla preventiva licenza, la circostanza che l'opera fosse stata realizzata prima del 1967 non ha escluso affatto la necessità del **titolo edilizio**.

Proprio su questo presupposto il Consiglio di Stato ha confermato la correttezza della decisione del giudice di primo grado: anche a voler ipotizzare che il manufatto fosse stato realizzato prima dell'entrata in vigore della legge ponte, l'opera sarebbe stata comunque abusiva in assenza della **licenza edilizia** richiesta dal regolamento comunale.

La decisione ribadisce quindi un principio spesso trascurato nella prassi: la verifica della **legittimità edilizia** non può limitarsi al dato cronologico della realizzazione dell'opera, ma deve sempre confrontarsi con la disciplina urbanistica e regolamentare vigente nel territorio comunale al momento della costruzione.

Epoca di realizzazione dell'opera: chi deve provarla

Un ulteriore passaggio della decisione, strettamente collegato alla valutazione “**ante '67**”, riguarda l'onere di dimostrare l'epoca di realizzazione dell'**abuso edilizio**.

Nel caso esaminato, l'appellante aveva sostenuto che il Comune non avesse svolto un'istruttoria adeguata per accertare la data di costruzione del manufatto e che, a fronte della documentazione prodotta dalla parte privata – in particolare **aerofotogrammetrie** e una perizia tecnica – l'amministrazione avrebbe dovuto effettuare ulteriori verifiche.

Una censura che Palazzo Spada ha respinto, richiamando un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato secondo cui l'onere di provare l'epoca di realizzazione dell'opera abusiva grava sul **proprietario** o sul responsabile dell'abuso destinatario dell'**ordine di demolizione**.

La ragione risiede nel principio della **vicinanza della prova**: è il privato che normalmente dispone della documentazione storica relativa all'immobile ed è quindi in grado di fornire elementi certi sulla data di realizzazione del manufatto. L'amministrazione, al contrario, non è normalmente in condizione di ricostruire con precisione la situazione edilizia pregressa dell'intero territorio comunale.

Per questa ragione, la semplice produzione di elementi indiziari non univoci non è sufficiente a spostare l'onere probatorio sull'ente pubblico. Nel caso concreto, il Collegio ha ritenuto che la documentazione prodotta dall'appellante non fosse idonea a dimostrare con certezza la data di costruzione del manufatto né, soprattutto, la sua originaria **legittimità urbanistico-edilizia**.

La qualificazione dell'intervento: quando si tratta di nuova costruzione

Infine, un altro profilo affrontato dalla sentenza riguarda la **qualificazione edilizia dell'intervento**.

La parte appellante aveva sostenuto che le opere realizzate avessero natura meramente manutentiva e che i lavori eseguiti negli anni più recenti dovessero essere letti come interventi di sistemazione dell'edificio esistente.

Anche in questo caso, il Consiglio di Stato non ha condiviso la ricostruzione difensiva. Dalla ricostruzione effettuata dall'amministrazione emergeva infatti la presenza di un **manufatto autonomo**, di dimensioni non esigue, realizzato sul terrazzo di copertura dell'edificio.

Proprio queste caratteristiche hanno portato il Collegio a ritenere corretta la qualificazione dell'intervento in termini di **nuova costruzione**.

La decisione sottolinea inoltre che il riferimento, contenuto nel verbale di sopralluogo, a un'epoca di realizzazione “non recente” non è di per sé sufficiente né a dimostrare che l'opera risalga a un periodo in cui non fosse richiesto alcun titolo edilizio, né a escludere la natura edilizia dell'intervento. Anche sotto questo profilo, quindi, la valutazione dell'amministrazione è stata ritenuta corretta.

Conclusioni operative

L'appello è stato quindi respinto, confermando la legittimità dell'**ordine di demolizione** e chiarendo che la formula “**ante '67**” non può essere utilizzata come argomento automatico per escludere l'abusività di un manufatto.

La verifica deve sempre tenere conto della **disciplina urbanistica e regolamentare** vigente nel territorio comunale al momento della costruzione e l'onere probatorio grava sul proprietario, che deve fornire elementi documentali chiari e univoci.

Si tratta di un controllo che va di pari passo con la verifica dello **stato legittimo degli immobili** e con la ricostruzione della disciplina urbanistica applicabile nel tempo. In molti contesti urbani, infatti, i **regolamenti edilizi comunali** avevano già introdotto obblighi autorizzatori molto prima dell'estensione generalizzata della licenza edilizia operata dalla **legge ponte**.

No quindi a formule semplificative che trascurano la necessità di ricostruire con precisione la **disciplina urbanistica storicamente applicabile** al singolo contesto territoriale, come avvenuto nel caso in esame.