Difformità ante 1967, conta la data del titolo o quella di inizio dei lavori?

Una licenza degli anni Sessanta, un piano pilotis trasformato in alloggi e un archivio comunale che colloca l'inizio dei lavori dopo il settembre 1967. Per regolarizzare le difformità con la sanatoria regionale basta che il titolo sia anteriore al 1967? Il TAR Liguria (sentenza n. 1233/2026) sposta l'attenzione sul momento in cui il cantiere è partito e spiega perché, nel caso esaminato, custodi, maestranze e una perizia giurata hanno pesato più dei registri del Comune.

di Redazione tecnica – 16.11.2026

Un condominio con licenza degli anni Sessanta e difformità mai sanate si può regolarizzare come opera ante 1967? Se il Comune data i lavori dopo il 1967, valgono le carte o i testimoni? Avviato il procedimento di demolizione, si può già impugnare la comunicazione comunale?

Sono domande che si pongono in molti, perché le **difformità da licenza edilizia ante 1967** segnano ancora una parte consistente del patrimonio edilizio del dopoguerra e la data del 1° settembre 1967 continua a pesare su ogni pratica che riguardi quegli immobili. Il problema nasce quando una via d'uscita pensata per le opere risalenti deve fare i conti con quello che raccontano gli archivi comunali e con quello che ricordano i testimoni dell'epoca. Con questo confine si misura il TAR Liguria nella sentenza n. 1233/2026 del 12 novembre 2026, chiamato a valutare se un Comune potesse bloccare la regolarizzazione chiesta da un condominio.

La questione tocca il tecnico che ricostruisce lo stato legittimo come il proprietario che si vede contestare un'opera dopo sessant'anni. Sullo sfondo restano i poteri di verifica del Comune sulla dichiarazione del privato e la possibilità di reagire subito all'avvio della via sanzionatoria.

Condominio con licenza del 1963 e pilotis trasformati in alloggi: la vicenda

Al centro della controversia c'è un complesso di sei palazzine, costruito con una licenza del dicembre 1963 poi rinnovata più volte e dichiarato abitabile nel giugno 1970. In cinque palazzine il piano terra, progettato a pilotis, era stato occupato da unità abitative.

Il condominio aveva presentato la comunicazione prevista dalla disciplina regionale, con la dichiarazione asseverata sull'epoca, ma un condomino ha poi trasmesso documenti dai quali i lavori sembravano avviati nell'ottobre 1968. Il Comune ha aperto una verifica, ha chiesto la prova di un avvio anteriore e nell'aprile 2025 ha inibito gli effetti della comunicazione; nel marzo 2026 ha comunicato l'avvio del procedimento sanzionatorio edilizio e paesaggistico.

Nella fase di verifica il condominio ha prodotto le dichiarazioni dei custodi, che dicevano di essere stati ingaggiati dalla primavera del 1967, di un intonacatore che ricordava di aver lavorato nel cantiere nel 1965 e di un artigiano che vi era salito prima della fine di luglio del 1967 per prendere le misure delle opere in ferro. A queste si aggiungevano una perizia giurata che collocava l'avvio, presumibilmente, nel 1964, l'attestazione di un altro tecnico basata su impianti e materiali e sei atti di vendita nei quali i venditori dichiaravano l'inizio della costruzione prima del 1° settembre 1967.

Nel fascicolo comunale figuravano invece la comunicazione di inizio lavori del novembre 1967, presentata subito dopo l'acquisto dell'area e la richiesta di voltura della licenza, una denuncia di costruzione del 1968 e il permesso di abitabilità, che indicava l'ottobre 1968; il Comune richiamava anche il rogito, che descriveva un terreno edificabile, e il fatto che i custodi non risultassero residenti nel complesso.

Secondo il ricorso le difformità, mai segnalate dal tecnico incaricato dal Comune tra il 1979 e il 1980, erano coperte da varianti smarrite, bastava una licenza anteriore al 1967 o comunque la dichiarazione asseverata e le prove erano univoche; con motivi aggiunti è stato impugnato anche l'avviso del procedimento sanzionatorio. Il Comune ha eccepito la nullità della procura e la mancata lesività dell'avviso.

Regolarizzazione regionale delle opere ante '67: le norme in gioco

Nel caso di specie, la legge regionale sull'attività edilizia prevede una sanatoria speciale per le opere risalenti. Le opere in difformità da licenza eseguite prima del 1° settembre 1967, o in corso di realizzazione a quella data, sono regolarizzabili sotto il profilo amministrativo con una comunicazione del proprietario,

corredata da relazione descrittiva e da dichiarazione asseverata sull'epoca di esecuzione; se le variazioni non erano accatastate all'epoca o non risultano dall'abitabilità o dall'agibilità, occorre prima versare una somma.

Inizio dei lavori ante 1967: cosa conta per il TAR Liguria

I giudici partono dalla lettera della norma regionale. **Per accedere alla regolarizzazione delle difformità ante 1967 non basta che la licenza sia anteriore al 1° settembre 1967, ma occorre che entro quella data i lavori fossero almeno iniziati**, perché la disposizione guarda alle opere eseguite o in corso e non ai titoli rilasciati.

Netta anche la risposta sulle varianti smarrite, perché il condominio non ha portato indizi che rendano verosimile l'ipotesi e tutti gli atti reperiti, compresi gli accertamenti del tecnico incaricato dal Comune, richiamano soltanto la licenza del 1963 e i suoi rinnovi. Che quel tecnico avesse segnalato abusi diversi non basta a presumere varianti approvate.

Quanto alla prova, la norma si accontenta di una dichiarazione del proprietario, ma, emersi elementi di segno contrario, il Comune ha legittimamente verificato le attestazioni. I documenti prodotti, però, e soprattutto le dichiarazioni dei frequentatori del luogo e la perizia giurata, formano per i giudici un quadro concordante, secondo cui il cantiere era stato allestito fin dal 1964-1965 e nella primavera del 1967 era stata eretta almeno la palazzina occupata dai custodi.

Nessuna delle date ufficiali coincide invece con l'effettivo avvio, verosimilmente molto anteriore, e la sequenza del novembre 1967, con il rogito del 14, la richiesta di voltura del 21 e la comunicazione di inizio del 22, conferma per i giudici che quegli atti hanno ufficializzato una situazione già esistente. Avviare un cantiere in pochi giorni sarebbe stato impossibile, osserva la sentenza, tanto più che i lavori si considerano iniziati in presenza di un concentramento di uomini e mezzi. È la nozione elaborata dal Consiglio di Stato in tema di decadenza del permesso di costruire (sentenza n. 4033/2022 e sentenza n. 4239/2021), che guarda all'impianto del cantiere, all'innalzamento di elementi portanti, all'elevazione di muri e agli scavi per le fondazioni.

Il TAR vede la probabile ragione dello scarto nella volontà dei precedenti proprietari di non figurare come committenti, per non assumere, in caso di controlli o di incidenti nelle prime fasi del cantiere, le responsabilità che l'allora vigente art. 31 della Legge n. 1150/1942 poneva sul committente titolare della licenza. Non pesano in senso contrario né il rogito, riflesso di una prassi allora diffusa e legittima per tassare il suolo anziché l'edificio in costruzione, né la residenza anagrafica dei custodi, presenti soltanto nella stagione di lavoro.

Sui motivi aggiunti la pronuncia richiama l'orientamento consolidato secondo cui l'avviso di avvio del procedimento è un atto endoprocedimentale non lesivo, i cui vizi si fanno valere solo contro il provvedimento finale, e sulle censure contro l'avvio i giudici non entrano nel merito. In rito, il condominio è rimesso in termini per errore scusabile, perché la sua procura, priva di specialità, precedeva l'Adunanza Plenaria (sentenza n. 11/2025) che ha escluso la sanatoria del difetto ex art. 182, comma 2, c.p.c.

Prova dell'epoca ante '67: regime regionale e regime statale a confronto

Guardata con gli occhi del progettista, la questione diventa la datazione del cantiere, e la perizia apprezzata dai giudici ha ricavato l'epoca dai tempi di costruzione, dalle palificazioni imposte da un terreno acclive e dalla sequenza degli edifici. A nostro giudizio, e sul punto la sentenza tace, è questa base tecnica a renderla utilizzabile accanto alle testimonianze.

Sul piano sistematico, anche se la pronuncia non lo affronta, l'esito va tenuto distinto dal regime statale. Nel caso deciso, contestata la dichiarazione, la prova è toccata al condominio, ma quando l'epoca serve a sottrarre un'opera alla repressione la giurisprudenza pretende dal privato una prova rigorosa e fondata su elementi oggettivi. Il CGARS (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana) ha ribadito che le dichiarazioni sostitutive non hanno valore probatorio e al più valgono come indizio, insufficiente senza altri elementi gravi, precisi e concordanti, e che la consulenza di parte è una semplice allegazione difensiva (sentenza n. 674/2026).

Il Consiglio di Stato, pur relegando la testimonianza a un ruolo residuale, ricorda con un proprio precedente che il rigore si attenua quando il privato porta elementi rilevanti e non equivoci, comprese le dichiarazioni sostitutive, e il Comune non li valuta debitamente fondandosi su dati incerti (sentenza n. 412/2026). Sono temi ripresi negli approfondimenti su prova dell'ante '67 e sanzioni e su testimonianza e prova dell'epoca.

Per chi istruisce una pratica analoga, l'ordine utile è partire dai riscontri oggettivi, come aerofotogrammetrie e mappe catastali, dai tempi tecnici e dagli indizi costruttivi datanti, confrontare poi le date d'archivio con gli atti di trasferimento e solo dopo affiancare testimonianze legate a eventi verificabili, tema vicino alle verifiche prima del rogito trattate nel volume «Regolarità edilizia e catastale nelle compravendite immobiliari».

Difformità ante 1967 e date d'archivio: cosa cambia per Comuni e tecnici

In conclusione, il TAR Liguria ha accolto il ricorso introduttivo e annullato l'inibizione, dichiarando inammissibili i motivi aggiunti.

Per i Comuni se ne ricava che una verifica avviata su elementi contrari deve misurarsi con tutto il materiale prodotto dal privato, senza fermarsi alle date protocollate. Per proprietari e tecnici il lavoro vero sta nella ricostruzione del cantiere, da documentare già con la comunicazione e non dopo la contestazione.

Nel filone sull'ante '67 la decisione resta legata a un istituto regionale, ma sembra muoversi nella direzione dell'attenuazione ricordata dal Consiglio di Stato e mostra quanto possano pesare prove meno formali quando convergono. Le date d'archivio restano un punto di partenza, mai l'ultima parola.

Difformità da licenza ante 1967: le domande più frequenti

Per regolarizzare le difformità ante '67 basta una licenza rilasciata prima del 1967?

Non per la regolarizzazione regionale esaminata dal TAR Liguria (sentenza n. 1233/2026), che legge la norma nel senso che entro il 1° settembre 1967 i lavori devono essere stati almeno iniziati, ferme le altre condizioni richieste. Chi opera sotto altre discipline regionali o sotto il regime statale deve verificare le regole che vi si applicano

Il Comune può verificare la dichiarazione asseverata sull'epoca dei lavori?

Secondo il TAR Liguria (sentenza n. 1233/2026) sì, quando emergono elementi di segno contrario, come i documenti che nel caso deciso lasciavano intendere un inizio nel 1968. In quella vicenda la verifica è stata ritenuta legittima, ma l'atto che inibiva la regolarizzazione è stato annullato, perché le dichiarazioni di chi frequentava il cantiere e la perizia giurata formavano un quadro concordante di inizio anteriore e le date ufficiali apparivano la formalizzazione di lavori già avviati

Come si fanno valere i vizi dell'avviso di avvio del procedimento sanzionatorio?

In linea generale soltanto in via derivata, impugnando il provvedimento finale, perché l'avviso è un atto endoprocedimentale privo di autonoma capacità lesiva. È l'orientamento consolidato richiamato dal TAR Liguria (sentenza n. 1233/2026), che per questo ha dichiarato inammissibili i motivi aggiunti.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*