

Edificio ante 1967: quando non prova la legittimità urbanistica

Il TAR Sicilia chiarisce quando un manufatto realizzato prima del 1967 non può essere considerato una preesistenza edilizia legittima e quando decorre il termine per impugnare un permesso di costruire.

di [Redazione tecnica](#) – 17.03.2026

Quando un vicino può dirsi davvero in condizione di impugnare un permesso di costruire? Basta la comparsa del cartello di cantiere oppure il termine per ricorrere cambia quando la contestazione riguarda il modo in cui l'intervento è stato autorizzato? E cosa accade se il titolo edilizio è stato rilasciato sulla base di una disciplina regionale che, nel frattempo, viene dichiarata incostituzionale?

Sono proprio queste le questioni affrontate dal TAR Sicilia, Sez. Catania, con la **sentenza n. 3571 del 12 dicembre 2025**. Una decisione che chiarisce due profili molto interessanti per chi opera nel settore:

- da un lato quando decorre realmente il termine per impugnare un titolo edilizio;
- dall'altro quando una preesistenza può essere utilizzata per determinare la cubatura in un intervento di demolizione e ricostruzione.

Piano Casa Sicilia e demolizione con ricostruzione: la vicenda esaminata dal TAR

La vicenda riguarda un permesso di costruire rilasciato nel dicembre 2022 per un intervento di demolizione e ricostruzione con incremento volumetrico del 25%, autorizzato ai sensi dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 6 del 2010.

La decisione del TAR riguarda quindi la legittimità di questo permesso di costruire rilasciato per un intervento di demolizione e ricostruzione con incremento volumetrico.

Il progetto interessava due fabbricati esistenti, individuati negli atti come **corpo A** e **corpo B**:

- il corpo A era una palazzina prospiciente la strada per la quale risultava rilasciata una licenza edilizia nel 1958, anche se una parte dell'edificio era stata successivamente realizzata in difformità prima del 1967;
- il corpo B, invece, era collocato sul retro del lotto e, secondo la documentazione prodotta, sarebbe stato realizzato ante 1967, ma senza che fosse stata fornita alcuna prova dell'esistenza di un titolo edilizio.

Nonostante questo quadro, il Comune aveva autorizzato l'intervento fissando una cubatura massima pari a **mc 1.822,80**, ottenuta sommando la cubatura del corpo A incrementata del 25% e quella del corpo B considerata senza incremento.

Ed è proprio questo passaggio che diventa uno dei punti centrali della controversia.

La ricorrente, comodataria di un immobile confinante, aveva sostenuto di non avere avuto immediata conoscenza dell'intervento. Il cartello di cantiere era stato affisso il 16 gennaio 2024, i lavori di demolizione erano iniziati il 5 febbraio 2024 e, dopo un episodio legato alle attività di cantiere, la confinante aveva presentato istanza di accesso agli atti il 13 febbraio 2024.

Poiché il Comune non aveva dato riscontro, era stato necessario proporre ricorso per l'accesso e solo il 13 luglio 2024 la documentazione era stata resa disponibile. Secondo la ricorrente, soltanto da quel momento era stato possibile comprendere davvero l'assetto progettuale e la portata del titolo edilizio.

Il ricorso articolava diverse censure. Veniva contestata innanzitutto la violazione della legge regionale n. 6 del 2010 e della normativa urbanistica, sostenendo che il corpo B non avrebbe potuto essere considerato ai fini del calcolo della cubatura e che, al contrario, il corpo A avrebbe potuto rilevare solo nei limiti della sua parte regolarmente realizzata.

Altri motivi riguardavano il rispetto delle **distanze tra pareti finestrate**, la **distanza dalla viabilità comunale**, la **normativa antisismica** e la **disciplina delle vedute**. Veniva inoltre contestato il difetto di istruttoria dell'amministrazione per avere riconosciuto cubatura utile al corpo B e per non avere ordinato la demolizione delle difformità presenti nel corpo A.

Infine, la ricorrente aveva richiamato la sopravvenuta **dichiarazione di illegittimità costituzionale** delle proroghe del **Piano Casa siciliano**, sostenendo che il titolo edilizio non potesse considerarsi consolidato.

Impugnazione del titolo edilizio: il quadro giuridico richiamato dalla sentenza

Il TAR affronta anzitutto la questione della tempestività del ricorso.

Secondo un orientamento ormai consolidato, il termine per impugnare un titolo edilizio non decorre sempre nello stesso momento. Quando si contesta l'an dell'edificazione, cioè il fatto stesso che l'opera venga realizzata, il termine decorre normalmente dall'inizio dei lavori. Quando invece si contesta il *quomodo* dell'intervento, cioè le modalità concrete con cui l'opera viene realizzata rispetto a quanto assentito dal titolo edilizio, il termine decorre dal momento in cui diventa percepibile la reale consistenza dell'intervento.

Il TAR ricorda inoltre che la prova di una conoscenza anticipata del titolo edilizio può essere fornita anche in via presuntiva, ad esempio attraverso l'esposizione del cartello di cantiere quando questo contiene indicazioni precise sull'opera da realizzare. In caso contrario non può far decorrere automaticamente il termine per impugnare.

Accanto a questo profilo processuale, la sentenza richiama il quadro costituzionale relativo agli effetti delle decisioni della Corte costituzionale. La dichiarazione di illegittimità costituzionale elimina la norma con efficacia retroattiva, salvo il limite dei cosiddetti rapporti esauriti. Un rapporto può dirsi esaurito quando il provvedimento amministrativo è divenuto definitivo e quindi non più impugnabile, oppure quando si è formato il giudicato o si sono verificate preclusioni processuali.

Termine per ricorrere e rapporti esauriti: i principi espressi dal TAR Sicilia

Applicando questi principi al caso concreto, il TAR respinge l'eccezione di tardività sollevata dal Comune e dalla controinteressata.

Le censure proposte non riguardavano l'an dell'edificazione ma il **quomodo dell'intervento**, poiché investivano la volumetria assentita, le distanze e l'impatto dell'opera sull'immobile confinante. In una simile situazione, il termine per impugnare non poteva decorrere dalla mera affissione del cartello di cantiere, anche perché il cartello non riportava indicazioni precise sull'opera da realizzare.

Secondo il Collegio, la piena conoscenza **del provvedimento** si è avuta soltanto con l'accesso agli atti del 13 luglio 2024. Da quel momento, quindi, ha iniziato a decorrere il termine per proporre ricorso.

Superata la questione della tempestività, il TAR affronta il tema della sentenza della Corte costituzionale n. 90 del 2023 sulle proroghe della legge regionale n. 6 del 2010.

Il Comune sosteneva che il permesso di costruire, essendo stato rilasciato prima della pubblicazione della sentenza costituzionale, dovesse considerarsi sottratto ai suoi effetti. Il TAR respinge questa impostazione chiarendo che ciò che rileva non è la mera anteriorità del titolo rispetto alla decisione della Corte costituzionale, ma il fatto che esso sia divenuto definitivo e non più impugnabile.

Poiché il permesso di costruire era stato tempestivamente impugnato, esso non poteva essere considerato un rapporto esaurito. Di conseguenza, la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle proroghe del Piano Casa si rifletteva anche sul titolo edilizio oggetto del giudizio, che non poteva considerarsi ormai consolidato.

Titoli edilizi ante 1967 e cubatura legittima: perché il corpo B non poteva entrare nel calcolo

La sentenza non si ferma però al profilo costituzionale.

Il TAR ritiene infatti fondato il ricorso anche con riferimento al primo e al quarto motivo, che riguardavano la possibilità di utilizzare la cubatura del corpo di fabbrica B.

Il TAR richiama un principio molto chiaro in materia di edilizia: la semplice circostanza che un manufatto sia stato realizzato prima del 1967 non è sufficiente a dimostrarne la legittimità urbanistica. Occorre infatti verificare se, nel territorio interessato, la licenza edilizia fosse già richiesta dalla disciplina urbanistica vigente.

Nel caso esaminato, infatti, l'obbligo di licenza edilizia era già previsto sia dalla legge urbanistica n. 1150 del 1942 sia dal regolamento edilizio comunale del 1935. L'affermazione secondo cui il corpo B sarebbe stato realizzato ante 1967 non è quindi sufficiente a dimostrarne la legittimità urbanistica. Dimostra soltanto una possibile collocazione temporale dell'opera, ma non prova affatto che essa sia stata realizzata in conformità alla normativa edilizia.

Il TAR richiama inoltre il fatto che per il corpo A esistesse una licenza edilizia del 1958. Questo elemento dimostra che, in quella zona e in quel periodo, il titolo edilizio era già necessario.

In assenza di prova della regolare edificazione, la volumetria del corpo B non poteva essere considerata una preesistenza edilizia utilizzabile ai fini dell'intervento.

Il Collegio afferma un principio molto netto. Se non è dimostrata la legittima edificazione di un manufatto, la relativa cubatura non può essere utilizzata come volumetria utile ai fini di un intervento di demolizione e ricostruzione.

Annullamento del permesso di costruire: le conclusioni della sentenza

Alla luce di queste considerazioni, il TAR Sicilia ha accolto il ricorso e ha annullato gli atti impugnati, quindi non solo il permesso di costruire ma anche la nota contenente le prescrizioni relative alla realizzazione dell'intervento.

La decisione si fonda su due ordini di ragioni.

Da un lato, il titolo edilizio era stato rilasciato sulla base delle proroghe della legge regionale n. 6 del 2010, successivamente dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale, e non poteva essere considerato un rapporto esaurito poiché era stato tempestivamente impugnato.

Dall'altro lato, il Comune aveva utilizzato nel calcolo della cubatura la volumetria di un immobile del quale non era stata dimostrata la regolare edificazione.

Il ricorso è stato quindi accolto, gli atti impugnati sono stati annullati e il Comune e la controinteressata sono stati condannati al pagamento delle spese di lite in parti uguali.

La sentenza offre indicazioni molto chiare anche sul piano operativo. Nei procedimenti di demolizione e ricostruzione non è sufficiente verificare che un manufatto esista materialmente. È necessario accertare che quella preesistenza sia anche **urbanisticamente legittima**. Solo in questo modo la relativa cubatura può essere utilizzata come base per la ricostruzione.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*