

Sanzioni edilizie e immobili risalenti: quale disciplina si applica alle opere più antiche?

Il TAR Puglia affronta il rapporto tra irretroattività delle misure repressive, normativa vigente all'epoca della costruzione, abitabilità, documentazione storica e stato legittimo

di [Redazione tecnica](#) – 26.07.2026

Un'opera realizzata negli anni Cinquanta può essere assoggettata alle sanzioni edilizie introdotte molti anni dopo? La difformità tra lo stato attuale di un immobile e gli elaborati progettuali dell'epoca è sufficiente per dimostrare l'esistenza di un abuso?

E quale peso assumono l'abitabilità rilasciata dopo un sopralluogo comunale, gli atti catastali e le caratteristiche costruttive dell'edificio quando la documentazione originaria è incompleta?

Il problema richiede di distinguere la disciplina vigente al momento della realizzazione delle opere dai regimi repressivi introdotti successivamente, verificando nello stesso tempo attraverso quali documenti ed elementi tecnici possa essere ricostruito lo **stato legittimo degli immobili più risalenti**.

Su questi profili si è pronunciato il **TAR Puglia, Sez. Bari**, con la **sentenza 7 luglio 2026, n. 861**, accogliendo il ricorso proposto contro il diniego di un permesso di costruire in sanatoria relativo a un appartamento inserito in un edificio realizzato tra il 1950 e il 1951.

Sanzioni edilizie sugli immobili risalenti: il TAR ribadisce il principio di irretroattività

La controversia nasce da una pratica edilizia avviata nel 2017 dal precedente proprietario dell'appartamento, riguardante alcune presunte difformità nella **distribuzione degli spazi interni** e nelle misure del cortile retrostante.

Dalla documentazione esaminata era emersa una parziale divergenza tra lo stato dell'immobile e il progetto originario degli anni Cinquanta, sia con riferimento alla distribuzione delle stanze, sia rispetto a un presunto **ampliamento volumetrico** nel cortile posteriore, per il quale il Comune aveva ritenuto mancante un titolo edilizio idoneo.

Secondo la ricostruzione della ricorrente, l'appartamento era stato realizzato sulla base di una licenza di costruire e, nel 1951, erano stati accatastati alcuni piani dello stabile, mentre il cortile non era stato rappresentato, poiché all'epoca non costituiva un volume edificato. La stessa ricorrente aveva acquistato l'immobile nel 2018, quando la pratica era già stata avviata e gestita dal precedente proprietario, ed era venuta a conoscenza del diniego soltanto attraverso quest'ultimo.

Il Comune aveva invece sostenuto che, sulla base degli atti rinvenuti, il titolo edilizio risultasse parzialmente carente o che, comunque, vi fosse una difformità tra lo stato di fatto e il livello progettuale approvato negli anni Cinquanta.

La struttura dell'edificio e l'incertezza sull'ampliamento

Uno dei primi passaggi della motivazione riguarda le caratteristiche costruttive dell'immobile, realizzato in muratura portante di tufo secondo una tecnica cosiddetta **scatolare**, nella quale muri e solai risultano collegati e concorrono unitariamente alla stabilità dell'edificio.

Il TAR ha osservato che, in presenza di una simile struttura, è plausibile che non sia possibile procedere a demolizioni parziali, anche in considerazione degli assestamenti intervenuti nel tempo, e che le caratteristiche costruttive dell'edificio sembrano escludere la realizzazione di un ampliamento in epoca successiva.

La sentenza non ha tuttavia accertato che il presunto ampliamento fosse sicuramente coevo alla costruzione, ma ha rilevato come dagli atti non fosse possibile stabilire se esso fosse mai stato realizzato oppure se la divergenza dipendesse dal carattere sommario del progetto originario e da parziali difformità già presenti durante l'edificazione.

A questo si aggiunge che nel giudizio non sono emerse evidenze di ristrutturazioni o manutenzioni straordinarie più recenti, elemento che ha ulteriormente indebolito l'ipotesi di una trasformazione successiva.

Il punto assume un rilievo operativo non secondario: negli edifici molto risalenti la ricostruzione della consistenza originaria non può dipendere soltanto dal confronto grafico tra il progetto e il rilievo attuale, ma deve coinvolgere anche la **tecnica costruttiva**, la continuità delle murature, i materiali, la configurazione dei solai e ogni altro elemento utile a collocare temporalmente le opere.

Il valore dell'abitabilità rilasciata nel 1951

Nel percorso argomentativo del TAR assume particolare importanza l'**abitabilità rilasciata nel 1951**, dopo che i funzionari comunali avevano effettuato il sopralluogo previsto dalla disciplina dell'epoca senza riscontrare difformità.

Il riferimento normativo è l'art. 221 del R.D. n. 1265/1934, secondo il quale l'autorizzazione ad abitare un edificio poteva essere concessa quando, a seguito dell'ispezione dell'ufficiale sanitario o di un ingegnere delegato, risultava che la costruzione fosse stata eseguita in conformità al progetto approvato, che i muri fossero adeguatamente prosciugati e che non sussistessero altre cause di insalubrità.

Il TAR non ha attribuito all'abitabilità un **effetto sanante autonomo**, né l'ha equiparata a un titolo edilizio, ma l'ha considerata un elemento della ricostruzione storica che l'amministrazione non poteva trascurare, soprattutto perché il rilascio era stato preceduto da un sopralluogo nel corso del quale non erano state contestate difformità.

La rilevanza del documento deriva quindi dal contesto normativo in cui è stato formato: non prova, da solo, la regolarità di ogni parte dell'edificio, ma concorre con gli altri atti e con le risultanze tecniche a definire la situazione esistente al momento dell'ultimazione dei lavori.

La disciplina edilizia vigente negli anni Cinquanta

L'edificio è stato realizzato quando trovava applicazione il testo originario della **Legge n. 1150/1942**, che prevedeva un sistema di vigilanza e repressione edilizia diverso da quello successivamente costruito dal legislatore.

L'art. 26 della Legge n. 1150/1942, nella sua formulazione originaria, consentiva al Ministro dei lavori pubblici, in caso di inerzia comunale e dopo avere sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, di disporre la sospensione o la demolizione delle opere non rispondenti alle prescrizioni del piano regolatore.

Il giudice ha rilevato che il potere repressivo era collegato alla presenza e alla violazione del piano regolatore generale e che, secondo l'interpretazione prevalente dell'epoca, aveva natura discrezionale. Nella medesima direzione operava il testo originario dell'art. 32 della Legge n. 1150/1942, relativo alle attribuzioni comunali in materia di vigilanza sulle costruzioni.

La sentenza ha richiamato anche l'art. 33 della Legge n. 1150/1942 e l'art. 5 del regolamento edilizio comunale del 1935 che richiedeva la presentazione di una domanda di licenza accompagnata da una descrizione dei lavori, dalla pianta d'insieme, dai prospetti e dalle piante dei diversi piani.

Si trattava, tuttavia, di elaborati che non possedevano il livello di definizione, precisione e completezza della progettazione contemporanea. Per questa ragione, una divergenza tra lo stato attuale e un disegno formato oltre settant'anni fa deve essere valutata tenendo conto delle **tecniche di rappresentazione dell'epoca** e non può essere automaticamente interpretata come prova dell'esecuzione di opere abusive.

Nel caso esaminato, l'iniziativa edilizia era stata avviata mediante una "denuncia di costruzione edilizia" e l'immobile era stato realizzato sulla base di un atto di assenso del 1950, per poi essere ultimato nel 1951, pochi anni dopo l'entrata in vigore della prima legge urbanistica nazionale.

Legge Ponte e poteri repressivi sulle opere anteriori al 1967

Il quadro è mutato con l'art. 6 della **Legge n. 765/1967**, che ha modificato l'art. 26 della Legge n. 1150/1942 e ha esteso il potere repressivo anche alle opere realizzate senza licenza di costruzione, in contrasto con essa oppure non conformi al piano regolatore, al programma di fabbricazione o al regolamento edilizio.

La disposizione ha però regolato espressamente anche le opere anteriori alla propria entrata in vigore, prevedendo che i provvedimenti di demolizione potessero essere adottati entro cinque anni dalla dichiarazione di abitabilità o agibilità e, per le opere già realizzate, entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge.

Il TAR ha valorizzato questo passaggio, osservando che il legislatore del 1967, nel rafforzare il sistema repressivo, non ha applicato senza limiti la nuova disciplina alle costruzioni precedenti, ma ha previsto uno specifico **regime temporale**.

La questione non riguarda quindi soltanto l'individuazione del titolo richiesto all'epoca, ma investe anche la possibilità di applicare a opere molto risalenti misure introdotte successivamente, secondo presupposti e conseguenze che non appartenevano al sistema vigente al momento della loro realizzazione.

Irretroattività delle sanzioni edilizie e *tempus regit actum*

Su queste basi il TAR ha affermato che, in materia di **sanzioni amministrative edilizie**, vige il principio del *tempus regit actum* e che i regimi repressivi dell'attività edilizia, progressivamente rafforzati nel tempo, operano per il futuro, senza potersi estendere alle opere realizzate prima della loro introduzione.

L'art. 1 della Legge n. 689/1981 stabilisce, infatti, che nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione, mentre l'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile esprime il criterio generale secondo cui la legge dispone per l'avvenire.

A sostegno di questa ricostruzione, il TAR ha richiamato la giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo la quale le sanzioni amministrative introdotte dalla **Legge n. 47/1985** non sono generalmente applicabili con effetto retroattivo e non possono quindi essere irrogate per costruzioni ultimate prima della sua entrata in vigore.

Il principio non comporta che ogni opera antica debba considerarsi regolare per il solo trascorrere del tempo, ma impone che la condotta sia valutata secondo la disciplina vigente quando è stata realizzata, senza applicare automaticamente apparati repressivi sopravvenuti e senza prescindere dall'accertamento dell'epoca effettiva dell'intervento.

Stato legittimo degli immobili risalenti: titoli, atti e documenti

Il ragionamento sulla disciplina temporale si collega direttamente alla ricostruzione dello **stato legittimo dell'immobile**, disciplinato dall'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001.

Il TAR ha richiamato l'orientamento secondo cui, per gli immobili risalenti nel tempo, lo stato legittimo deve essere ricavato dal complesso dei titoli, degli atti di assenso e dei documenti amministrativi e tecnici coevi alla costruzione, che non possono essere esaminati separatamente e in modo atomistico, ma devono essere apprezzati nel loro insieme, anche attraverso elementi indiziari.

La situazione dei titoli parziali o della documentazione incompleta, secondo la sentenza, ricorre con una certa frequenza negli edifici più antichi, per i quali non sempre sono disponibili elaborati completi o conformi agli attuali standard di rappresentazione.

In questo quadro, l'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001 consente di ricostruire lo stato legittimo anche attraverso una pluralità di documenti o elementi di fatto coevi, quando esiste soltanto un **principio di prova del titolo abilitativo**.

Il TAR ha inoltre richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 217/2022, che ha qualificato la disciplina statale dello stato legittimo come principio fondamentale della materia, poiché individua la documentazione idonea ad attestare la regolarità dell'immobile, agevola i controlli pubblici e assicura maggiore certezza nella circolazione dei diritti immobiliari.

Nel caso esaminato, il Comune avrebbe quindi dovuto considerare unitariamente l'atto di assenso del 1950, la denuncia di costruzione, l'abitabilità rilasciata dopo il sopralluogo, la documentazione catastale, gli elaborati disponibili e le caratteristiche strutturali dell'edificio, anziché attribuire valore decisivo alla sola divergenza rispetto al progetto originario.

La decisione del TAR: annullamento del diniego e conseguenze sul procedimento

Il TAR ha quindi accolto il ricorso e annullato gli atti impugnati, senza tuttavia dichiarare direttamente la regolarità dell'immobile né disporre il rilascio del permesso di costruire in sanatoria.

L'amministrazione dovrà pertanto assumere le proprie successive determinazioni tenendo conto dei principi espressi nella sentenza, della normativa vigente all'epoca della costruzione e dell'intero patrimonio

documentale e tecnico disponibile, senza poter considerare sufficiente la mera divergenza tra lo stato attuale e un progetto redatto negli anni Cinquanta.

La pronuncia non determina una **regolarizzazione generalizzata degli immobili più antichi**, ma impone un metodo di accertamento che non può prescindere dalla storia dell'edificio e dalla disciplina vigente nel momento in cui le opere sono state realizzate.

Prima di qualificare un intervento come abusivo occorre accertarne l'effettiva esistenza, individuarne per quanto possibile l'epoca, verificare quale titolo fosse richiesto e ricostruire il sistema repressivo allora applicabile, evitando che norme successive vengano utilizzate per attribuire retroattivamente conseguenze non previste.

Allo stesso tempo, lo stato legittimo deve emergere dalla lettura coordinata dei titoli, degli atti di assenso, dell'abitabilità, dei sopralluoghi, dei documenti catastali e delle caratteristiche tecniche dell'edificio, poiché negli immobili più risalenti la documentazione può essere incompleta, sintetica o formata secondo criteri molto diversi da quelli attuali.

La risalenza dell'immobile non elimina il controllo pubblico, ma impedisce che l'abuso venga presunto sulla base di un solo elaborato o che la **disciplina sanzionatoria sopravvenuta** venga applicata senza avere prima ricostruito la normativa dell'epoca e la reale consistenza delle opere.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*