

Stato legittimo degli immobili ante 1967, il Consiglio di Stato boccia il confronto con il modello tipologico

Per una casa colonica costruita quando nell'agro non serviva alcun titolo, il Comune ha bloccato l'agibilità confrontandola con un modello di casa rurale ricostruito decenni dopo. Palazzo Spada chiarisce che l'art. 9-bis del Testo Unico Edilizia chiede di provare lo stato legittimo di quell'edificio, anche attraverso i titoli rilasciati nel tempo, e che il Comune deve motivare in modo puntuale dove sta la difformità.

di [Redazione tecnica](#) – 28.09.2026

Come si dimostra lo stato legittimo di un immobile costruito prima del 1967, dove la licenza edilizia non serviva? Il Comune può contestarlo solo perché è diverso dal modello di casa colonica dell'epoca? E chi lo ha comprato e ristrutturato rischia di vedersi bloccare l'agibilità?

A questi interrogativi risponde il Consiglio di Stato con la sentenza n. 6972 del 21 settembre 2026, che chiarisce uno dei punti chiave per compravendite immobiliari e pratiche edilizie, ovvero che l'[attestazione dello stato legittimo](#) di un immobile edificato prima dell'obbligo di licenza deve guardare a quell'edificio e non alla tipologia edilizia alla quale somiglia. Chi possiede una vecchia casa colonica e deposita la segnalazione di agibilità può quindi pretendere che il Comune, prima di bloccarla, dica in che cosa l'edificio si discosta da come è stato realmente costruito, senza misurarlo con un modello ricostruito a tavolino. Non basta che quel modello provenga dagli archivi dell'ente costruttore né che sia stato ridisegnato da uno studio commissionato dall'amministrazione, e non basterebbe neppure dimostrare che il fabbricato ne fosse in origine la replica, perché resta aperta l'ipotesi di modifiche lecite anteriori all'obbligo di licenza.

Nessun ufficio tecnico può più sostituire la storia documentata del singolo fabbricato con una sua versione tipologica. Il fondamento è nell'art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), che dal 2020 dà una definizione normativa di stato legittimo e, per gli immobili ante titolo, elenca documenti riferiti all'immobile da provare, mentre il peso del comportamento tenuto nel tempo dall'amministrazione è frutto dell'elaborazione giurisprudenziale.

La pronuncia affronta, inoltre, altri due aspetti meritevoli di interesse, perché riconosce valore di principio di prova ai titoli che il Comune ha rilasciato per decenni sullo stesso compendio senza mai sollevare obiezioni, e perché ammette che l'ufficio edilizio blocchi da sé la segnalazione di agibilità quando è l'unico soggetto chiamato a pronunciarsi, senza passare dallo sportello unico.

Casa colonica senza licenza e agibilità bloccata: il caso

La vicenda riguarda una casa colonica realizzata alla fine degli anni Cinquanta da un ente pubblico di riforma agraria, in una zona agricola dove all'epoca non occorreva alcun titolo. Sullo stesso compendio il Comune ha poi rilasciato nel 1982 una concessione per un ampliamento, fondata su una relazione tecnica con i dati planovolumetrici di tutti i manufatti esistenti, e nel 1989 una seconda concessione per un impianto di scarico, i cui elaborati riportavano gli stessi dati e raffiguravano i fabbricati come sono ancora oggi.

Il proprietario attuale, dopo l'acquisto, ha eseguito lavori di manutenzione estesi all'intero edificio con due comunicazioni di inizio lavori del 2023 e del 2024, e al termine il tecnico ha depositato la segnalazione certificata di agibilità.

Il Comune l'ha dichiarata inefficace. Secondo l'ufficio, la concessione del 1989 riguardava il solo impianto di scarico e le sue tavole mostravano fabbricati con forma, superfici e volumi diversi dalle case rurali realizzate dall'ente nel 1959, così come ricostruite da uno studio realizzato per conto del Comune nel 2024.

Il ricorso ha contestato la competenza dell'ufficio comunale in luogo dello sportello unico, la mancata indicazione delle difformità rispetto all'edificio originario, il valore dei titoli rilasciati nel tempo e, in subordine, l'affidamento del proprietario. Il TAR Sardegna lo ha respinto, ritenendo quei titoli relativi a interventi parziali e ponendo a carico dell'acquirente la verifica di corrispondenza al modello costruttivo tipico dell'epoca.

Stato legittimo degli immobili ante 1967: cosa dice l'art. 9-bis

Per comprendere la decisione dei giudici di Palazzo Spada è necessario inquadrare bene la normativa di riferimento. La segnalazione certificata di agibilità è disciplinata dall'art. 24 del Testo Unico Edilizia, che al comma 6 richiama l'art. 19, commi 3 e 6-bis, della Legge n. 241/1990, per cui l'amministrazione può adottare motivati provvedimenti di divieto entro trenta giorni. L'art. 5, comma 1-ter, dello stesso Testo Unico riserva allo sportello unico le comunicazioni al richiedente, mentre la legge regionale sulla semplificazione amministrativa consente all'ufficio competente di adottare direttamente i provvedimenti inibitori, trasmettendoli all'interessato e allo sportello, quando il procedimento comprende un solo titolo in autocertificazione.

Sul piano sostanziale, l'art. 9-bis, comma 1-bis, introdotto dal Decreto-Legge n. 76/2020 (Decreto Semplificazioni) e ritoccato dal Decreto-Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), prevede che «per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali».

È il caso, di regola, delle costruzioni fuori dai centri abitati precedenti alla Legge n. 765/1967 (Legge Ponte), che ha esteso l'obbligo di licenza all'intero territorio comunale, e la stessa regola vale quando esiste un principio di prova del titolo senza che se ne abbiano copia o estremi.

Stato legittimo e modello tipologico: i principi del Consiglio di Stato

Alla luce di questo quadro, i giudici d'appello chiariscono che i documenti probanti richiamati dall'art. 9-bis fanno riferimento non a una tipologia storico-architettonica, ma allo specifico immobile del quale va dimostrato lo stato legittimo, e vanno poi coordinati con i titoli che lo hanno interessato.

Palazzo Spada rileva anzitutto il carattere ipotetico delle ragioni del Comune, che non riferisce la difformità al manufatto originario ma alle caratteristiche generali dei fabbricati eretti dall'ente. E anche ammesso che in origine il fabbricato riproducesse quel modello, nulla esclude che le modifiche oggi contestate siano state apportate legittimamente più tardi, ma prima dell'obbligo generalizzato di licenza.

Quanto ai titoli prodotti, alcuni riguardano interventi parziali ma tutti lo stesso compendio. La concessione del 1982 ha assentito un ampliamento della casa colonica sulla base di una relazione tecnica con le caratteristiche planovolumetriche di tutti i manufatti, dati ripresi nel 1989 e mai contestati nella corrispondenza all'esistente, e le comunicazioni del 2023 e del 2024, estese all'intero edificio, non hanno subito inibizioni. Pur avendo esaminato più volte pratiche sullo stesso compendio, il Comune non ha quindi mai rilevato incongruenze rispetto ai connotati originari dei fabbricati.

Richiamando quanto affermato dal Consiglio di Stato (sentenza n. 3744/2026), i giudici ricordano che costituisce principio di prova dello stato legittimo anche il complesso e coerente comportamento dell'amministrazione protratto nel tempo, in particolare con il rilascio di titoli che presuppongono la conformità del manufatto, e che in presenza di tali elementi l'amministrazione che nega la legittimità deve fornire una motivazione puntuale e convincente. Nel caso esaminato quella motivazione si esaurisce nel raffronto con un modello individuato solo di recente, che da solo non basta a dimostrare l'abusività dei fabbricati a fronte dei titoli rilasciati negli anni.

Infondato è invece il motivo sulla competenza. La norma regionale è una regola procedimentale generale, dettata a fini di semplificazione, e l'unicità del canale dello sportello vale solo quando il procedimento coinvolge più amministrazioni, mentre qui l'unico ufficio chiamato a esprimersi è quello edilizio comunale e non vi sono pareri da coordinare. Proprio la finalità di semplificazione rende manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'appellante.

Vecchie concessioni e relazioni tecniche: l'analisi tecnica

Dal punto di vista tecnico, va precisato che la sentenza non certifica lo stato legittimo della casa colonica, perché si arresta sul terreno dell'istruttoria e della motivazione, accertando soltanto che la ragione addotta dal Comune non regge l'inibitoria.

In una prospettiva di sistema, anche se la pronuncia non lo affronta, il confronto con quanto deciso dal Consiglio di Stato (sentenza n. 2443/2026) aiuta a leggere il caso. Lì una sequenza di titoli puntuali non è bastata a legittimare opere soltanto disegnate negli elaborati, perché rappresentare un'opera non equivale ad assentirla. Qui la situazione è diversa, perché l'edificio è ante titolo, il Comune non indica alcuna difformità rispetto al fabbricato originario e i dati planovolumetrici dell'esistente non stanno solo nei grafici, ma nelle relazioni tecniche allegate ai titoli, a partire da quella su cui si fonda la concessione del 1982.

Per il tecnico che redige l'attestazione ne deriva un'indicazione di metodo, cioè ricostruire la storia del singolo fabbricato distinguendo, nelle vecchie pratiche, le semplici rappresentazioni grafiche dai dati volumetrici che l'amministrazione ha effettivamente esaminato.

Stato legittimo e agibilità: cosa cambia per tecnici e Comuni

In conclusione, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello e, in riforma della sentenza del TAR Sardegna, ha annullato il provvedimento che dichiarava inefficace la segnalazione di agibilità.

Agli uffici tecnici la pronuncia impone di contestare un edificio ante titolo partendo dal manufatto e non da un archetipo, indicando in che cosa consista la difformità. L'onere pesa di più quando lo stesso Comune ha rilasciato per decenni titoli sul medesimo compendio senza obiezioni, e in questo caso quel comportamento ha contato come elemento di prova, tanto che i giudici non hanno avuto bisogno di esaminare la censura sull'affidamento, rimasta assorbita.

Per chi compra o ristruttura un immobile rurale, le vecchie concessioni e le relazioni tecniche che le accompagnano diventano documenti da cercare prima del rogito, non carte d'archivio da trascurare.

La decisione si colloca nella linea giurisprudenziale che sta dando corpo allo stato legittimo degli edifici più antichi, su questioni di cui gli stessi giudici riconoscono la novità. Per un edificio senza titolo originario la prova resta una biografia da documentare, non un confronto con un ritratto di famiglia.

I documenti che concorrono alla prova dello stato legittimo

Per gli immobili costruiti quando il titolo non era obbligatorio, il testo vigente dell'art. 9-bis, comma 1-bis, e la sentenza richiamano:

- le informazioni catastali di primo impianto, le riprese fotografiche, gli estratti cartografici e i documenti d'archivio riferiti allo specifico immobile;
- altri atti, pubblici o privati, di cui sia dimostrata la provenienza;
- il titolo che ha disciplinato l'ultimo intervento sull'intero immobile o unità immobiliare, con gli eventuali titoli successivi per interventi parziali;
- il comportamento coerente dell'amministrazione protratto nel tempo, con il rilascio di titoli che presuppongono la conformità del manufatto, che la giurisprudenza considera principio di prova.

Le stesse regole si applicano quando esiste un principio di prova di un titolo edilizio del quale non sono disponibili la copia o gli estremi.

Stato legittimo immobili senza licenza: le domande più frequenti

Il catasto di primo impianto basta a provare lo stato legittimo?

Non sempre, perché l'art. 9-bis lo indica come una delle fonti per gli immobili costruiti senza obbligo di titolo, da leggere insieme agli altri documenti probanti, al titolo dell'ultimo intervento sull'intero immobile e ai titoli successivi per interventi parziali.

Un modello tipologico storico può dimostrare che una casa rurale è abusiva?

Da solo no, perché per il Consiglio di Stato (sentenza n. 6972/2026) la difformità va riferita al fabbricato originario e un modello ricostruito a posteriori non esclude modifiche lecite eseguite prima dell'obbligo di licenza.

I titoli rilasciati nel tempo dal Comune contano come prova dello stato legittimo?

Sì, come principio di prova, quando si tratta di titoli che presuppongono la conformità del manufatto, per cui il Comune che contesta lo stato legittimo deve motivare in modo puntuale in che cosa consista la difformità

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*