

# Stato legittimo e autorizzazioni storiche: il Comune può contestare l'abuso dopo decenni?

*Il Consiglio di Stato chiarisce quando autorizzazioni commerciali, concessioni e atti amministrativi possono contribuire a dimostrare lo stato legittimo di immobili molto risalenti nel tempo*

di [Redazione tecnica](#) – 19.05.2026

Quando un **immobile molto risalente nel tempo** può considerarsi **legittimo** anche se il **titolo edilizio originario** non è più reperibile? Le autorizzazioni commerciali, sanitarie e paesaggistiche rilasciate nel corso degli anni possono contribuire alla **dimostrazione dello stato legittimo** dell'immobile?

Ma, soprattutto, **fino a che punto** un Comune può sostenere l'abusività di un manufatto dopo avere, per decenni, autorizzato attività, rinnovato concessioni e adottato atti amministrativi che ne presupponevano chiaramente l'esistenza?

Nonostante il **Salva Casa** abbia provato a semplificare la **gestione delle difformità edilizie**, a cominciare proprio dalla **definizione e dalla ricostruzione dello stato legittimo**, quest'ultimo rappresenta ancora oggi uno degli elementi più delicati dell'intero sistema urbanistico-edilizio. E questo per una ragione molto semplice: lo stato legittimo può essere **verificato e contestato in qualsiasi momento**, senza particolari limiti temporali, perché costituisce il **presupposto della regolarità dell'immobile**.

In altre parole, così come nessuno potrebbe sostenere che il possesso della patente diventi irrilevante solo perché un automobilista guida da molti anni, allo stesso modo la **lunga esistenza di un immobile** non esclude che il Comune possa verificarne la **legittimità urbanistico-edilizia** anche a distanza di decenni dalla sua realizzazione.

A tornare sul rapporto tra **immobili "datati"** e **stato legittimo** è il **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 12 maggio 2026, n. 3744**, che ha approfondito il tema della prova della legittimità degli immobili ante '67 e del valore che possono assumere, in questa ricostruzione, gli atti amministrativi stratificati nel tempo.

## **Stato legittimo e atti amministrativi: il nodo della prova della legittimità edilizia**

La vicenda in esame riguarda un manufatto utilizzato come punto ristoro e vendita di prodotti alimentari collocato su area gravata da **uso civico** e sottoposta a **vincolo paesaggistico**.

La struttura era stata sottoposta a sequestro penale nell'ambito di un procedimento relativo allo scarico non autorizzato delle acque reflue, motivo per cui, per adeguare l'attività e ottenere il dissequestro dell'immobile, la concessionaria ha presentato istanza di **permesso di costruire** finalizzata alla realizzazione di un impianto di smaltimento reflui a servizio della struttura.

Il Comune non si è limitato a valutare la compatibilità urbanistica dell'intervento richiesto, ma ha contestato direttamente la legittimità dell'intero manufatto, sostenendo che non vi fosse alcuna prova sufficiente della sua regolarità edilizia.

Secondo l'amministrazione:

- il fabbricato non avrebbe dimostrato la propria esistenza in epoca antecedente al 1967;
- non risultava reperibile un titolo edilizio originario;
- la struttura sarebbe stata incompatibile con il regime urbanistico e paesaggistico dell'area;
- la presenza dell'uso civico avrebbe escluso la possibilità di riconoscere una posizione giuridica stabile in capo al privato.

La richiesta relativa all'impianto reflui ha quindi finito per trasformarsi in una contestazione ben più ampia, che ha coinvolto direttamente la legittimità urbanistico-edilizia dell'intero manufatto, nonostante la struttura fosse utilizzata e autorizzata da molti decenni.

Il TAR ha annullato il diniego comunale ritenendo insufficiente e contraddittoria la motivazione dell'amministrazione, soprattutto alla luce della lunga serie di atti autorizzativi rilasciati nel corso degli anni.

L'appello del Comune ha riportato al centro della controversia il rapporto tra **stato legittimo**, immobili **ante '67** e valore probatorio degli atti amministrativi stratificati nel tempo.

### **Il quadro normativo: stato legittimo, immobili ante '67 e prova della preesistenza**

La questione affrontata dal Consiglio di Stato si inserisce nel sistema delineato dall'art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001, disposizione che ha assunto un ruolo centrale nelle attività di verifica urbanistico-edilizia.

Il tema dello **stato legittimo** è diventato uno dei punti più delicati nella gestione del patrimonio immobiliare esistente, soprattutto nei casi relativi a edifici molto risalenti nel tempo oppure caratterizzati da una documentazione edilizia incompleta o frammentaria.

L'art. 9-bis prevede che lo **stato legittimo possa essere dimostrato** attraverso il titolo che ha previsto la costruzione dell'immobile oppure mediante il titolo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio sull'intero fabbricato o sulla singola unità immobiliare.

La norma tiene conto di una situazione molto frequente nella realtà italiana: immobili esistenti da molti decenni, spesso privi di un **titolo edilizio originario** facilmente reperibile oppure realizzati in un periodo storico nel quale il sistema autorizzatorio era profondamente diverso da quello attuale.

Il riferimento è agli immobili realizzati prima del 1° settembre 1967, cioè prima dell'entrata in vigore della Legge n. 765/1967, la cosiddetta "Legge Ponte", che ha esteso l'obbligo della licenza edilizia anche ai fabbricati realizzati al di fuori dei centri abitati.

Prima di quella data, il quadro normativo era profondamente diverso e l'assenza di un titolo edilizio non può essere automaticamente interpretata come prova dell'abusività dell'immobile.

Proprio per questa ragione, la giurisprudenza ha progressivamente ammesso che la prova della preesistenza di un immobile **ante '67** possa essere ricostruita anche attraverso elementi indiretti, documentazione catastale, fotografie storiche, atti notarili, autorizzazioni amministrative e, più in generale, attraverso tutti gli elementi idonei a dimostrare che la pubblica amministrazione abbia riconosciuto nel tempo l'esistenza stabile del manufatto.

La sentenza ha affrontato proprio questo profilo, attribuendo rilievo non soltanto all'eventuale esistenza di un titolo edilizio originario, ma anche al valore di decenni di attività amministrativa che avevano costantemente presupposto l'esistenza e l'utilizzo dell'immobile.

L'approccio adottato dal Consiglio di Stato assume particolare interesse operativo perché affronta il tema dello stato legittimo in una prospettiva aderente alla realtà degli immobili storici e delle difficoltà documentali che spesso caratterizzano questo patrimonio edilizio.

### **Stato legittimo e immobili ante '67: il valore degli atti amministrativi nel tempo**

La parte più interessante della decisione riguarda il modo con cui il Consiglio di Stato ha affrontato il tema della prova dello stato legittimo del manufatto.

Il Comune ha impostato gran parte della propria difesa sull'assenza di un **titolo edilizio originario** e sulla presunta insufficienza della documentazione prodotta dalla parte privata per dimostrare l'esistenza della struttura in epoca antecedente al 1967.

Per sostenere questa tesi, l'amministrazione ha richiamato ortofoto storiche, documentazione fotografica e alcuni elementi tecnici che, secondo il Comune, avrebbero escluso la presenza del manufatto nella consistenza attuale già negli anni precedenti.

Il Consiglio di Stato, però, ha scelto un'impostazione molto diversa e decisamente più articolata, osservando che la vicenda non potesse essere ricostruita isolando singoli elementi documentali o pretendendo una prova "atomistica" della legittimità edilizia, soprattutto in presenza di immobili e attività esistenti sul territorio da molti decenni.

Proprio per questo Palazzo Spada ha richiamato le attività amministrative poste in essere dallo stesso Comune, tra cui le autorizzazioni commerciali risalenti agli anni '70, le concessioni comunali del terreno, i

rinnovi delle concessioni, gli aggiornamenti dei canoni, le autorizzazioni sanitarie e ulteriori atti amministrativi che hanno chiaramente presupposto l'esistenza del punto ristoro.

Questi elementi di continuità hanno assunto un peso decisivo nel ragionamento del Collegio. Nel corso dei decenni, infatti, il Comune non si è limitato a consentire lo svolgimento dell'attività commerciale, ma ha anche riconosciuto l'esistenza di una vera e propria "sede stabile", arrivando persino a rilasciare un'**autorizzazione paesaggistica** per lavori di riqualificazione della struttura.

Tutti questi aspetti, secondo il Consiglio di Stato, non potevano essere ignorati nella ricostruzione dello **stato legittimo** dell'immobile.

Sebbene un'autorizzazione commerciale non equivalga automaticamente a un titolo edilizio, quando per decenni la pubblica amministrazione autorizza attività e adotta atti che presuppongono stabilmente l'esistenza del manufatto, questi elementi assumono rilievo quali **elementi idonei a concorrere alla prova** dello stato legittimo dell'immobile.

Ne consegue che la prova dello stato legittimo, soprattutto per immobili molto risalenti nel tempo, non può essere affrontata come una ricerca meccanica del singolo documento decisivo, ma richiede una valutazione complessiva della storia amministrativa dell'immobile e del comportamento concretamente tenuto dalla pubblica amministrazione nel corso degli anni.

### **Autorizzazioni commerciali e conformità edilizia: il principio richiamato dal Consiglio di Stato**

All'interno di questo ragionamento, assume un peso particolare il richiamo del Consiglio di Stato al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il rilascio delle **autorizzazioni commerciali** presuppone necessariamente la regolarità urbanistico-edilizia dei locali nei quali l'attività viene esercitata.

Si tratta di un principio molto importante perché collega direttamente il procedimento commerciale alla verifica della conformità edilizia dell'immobile.

Secondo il Collegio, infatti, il Comune non poteva ignorare il fatto di avere autorizzato stabilmente l'attività commerciale, riconosciuto l'esistenza di una sede fissa, rinnovato le concessioni e continuato per anni a gestire amministrativamente quella stessa struttura come un'attività pienamente esistente e operativa.

La sentenza ha quindi attribuito un peso significativo non soltanto agli atti formalmente edilizi, ma anche all'intera sequenza amministrativa che ha accompagnato l'esistenza dell'immobile nel corso del tempo.

### **Compatibilità urbanistica e paesaggistica: perché il diniego comunale è stato annullato**

Il Consiglio di Stato ha affrontato anche il tema della compatibilità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, altro profilo sul quale il Comune aveva fondato il rigetto dell'istanza.

Secondo l'amministrazione, infatti, l'area sarebbe stata incompatibile con la presenza della struttura sia per effetto della disciplina paesaggistica sia per le previsioni urbanistiche relative alla zona agricola.

Anche qui, però, il Collegio ha evidenziato diverse contraddizioni nell'impostazione comunale, osservando che la stessa disciplina paesaggistica richiamata dal Comune ammetteva espressamente attrezzature di ristoro e strutture funzionali alla fruizione dell'area montana. Allo stesso modo, anche le norme urbanistiche consentivano attività collegate alla valorizzazione ricreativa e ambientale del territorio.

Di conseguenza, il diniego è stato ritenuto incoerente rispetto alle stesse norme invocate dall'amministrazione.

### **Stato legittimo e immobili ante '67: quando la "storia amministrativa" diventa decisiva**

L'appello è stato respinto integralmente, confermando l'annullamento del diniego relativo al **permesso di costruire** per l'impianto di smaltimento delle acque reflue.

La pronuncia assume particolare interesse operativo perché conferma un principio destinato ad avere un impatto rilevante nella pratica professionale: la ricostruzione dello **stato legittimo** degli immobili storici non può essere affrontata ignorando decenni di attività amministrativa che hanno riconosciuto, autorizzato e disciplinato l'esistenza del manufatto.

Nei casi di immobili molto risalenti nel tempo, la verifica della legittimità urbanistico-edilizia non si esaurisce quindi nella ricerca del titolo originario, ma richiede una valutazione complessiva della storia amministrativa dell'immobile e del comportamento concretamente tenuto dalla pubblica amministrazione nel corso degli anni.

Resta comunque fermo, come precisato dallo stesso Consiglio di Stato, il potere del Comune di **verificare l'effettiva consistenza assentita del manufatto** e la corrispondenza tra la superficie attualmente utilizzata e quella risultante dai provvedimenti autorizzatori succedutisi nel tempo.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*