

Abusi edilizi datati: quali prove per la legittimità senza permesso?

La legittimità di un'intervento edilizio ante 1967 senza il permesso di costruire si configura quando il privato, da un lato, allega, a sostegno della tesi sulla realizzazione entro il 1.09.67 elementi dotati di un alto grado di plausibilità (aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione ante 1 settembre 1967) e, dall'altro, il Comune fornisca elementi incerti in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio, o con variazioni essenziali.

di [Matteo Peppucci](#) – 07.04.2026

La legittimità di opere edilizie realizzate senza titolo prima del 1° settembre 1967 dipende dalla prova certa della loro ultimazione in epoca in cui la licenza edilizia non era obbligatoria fuori dai centri abitati. La sentenza n. 2254/2026 del Consiglio di Stato ribadisce che l'onere della prova grava sul privato, il quale deve dimostrare con elementi altamente plausibili (aerofotogrammetrie leggibili, documentazione tecnica coerente) la preesistenza del manufatto. Dichiarazioni sostitutive isolate o immagini non univoche non sono sufficienti. Solo in presenza di prove solide e di elementi comunali incerti può attenuarsi l'onere probatorio; in caso contrario, l'opera resta abusiva ed esposta a sanzioni e demolizione.

Quali prove servono per dimostrare la risalenza a prima del 1967 di un'opera edilizia? Quando l'onere della prova si può ribaltare sul comune che deve 'controbattere' adeguatamente? Tutti gli abusi ante 1967 sono legittimi senza permesso?

Domande sempre attuali, anche a distanza di decenni, su interventi abusivi 'pizzicati' in controlli tardivi ma che rischiano di trasformarsi in demolizioni inevitabili.

Il caso della sentenza 2254/2026 del Consiglio di Stato è solamente l'ultimo di una lunga serie, che ci permette di riepilogare bene le regole e soprattutto di **capire quali tipi di prove servano per legittimare un immobile** (o, come nel caso di specie, la **trasformazione di un manufatto in civile abitazione**) perché **edificato prima dell'avvento della Legge Ponte**.

Da porcile/pollaio ad abitazione: quali prove sono state presentate?

L'oggetto del contendere è rappresentato da un manufatto adibito a porcile e pollaio, di remota costruzione (comunque antecedente al 1942), di superficie utile di complessivi mq. 29,71 e volume di complessivi mc 109,79 che successivamente, in epoca precedente al 31/03/2003, era stato **ristrutturato e adibito ad abitazione senza aumento di volumetria e senza operare modifiche esterne**.

Per questa 'trasformazione' era stata presentata domanda di sanatoria (Terzo condono edilizio).

Il Comune, sentita la Commissione Edilizia, sospendeva l'iter della domanda di sanatoria in attesa della **dimostrazione della conformità urbanistica dello stato preesistente** e dell'indicazione esatta delle opere eseguite.

In data 18/03/2008, il Comune richiedeva il deposito di una foto aerea, con data antecedente al 01/09/1967, a dimostrazione della preesistenza del manufatto.

Stante l'impossibilità di reperire la foto aerea, il tecnico allegava una **dichiarazione testimoniale sotto forma di atto notorio**, attestante l'esistenza del fabbricato e successivamente il tecnico depositava anche una foto aerea scattata dall'I.G.M. di Firenze con allegata ricevuta attestante l'anno del volo, ossia il 1965.

Il Comune comunicava il parere negativo alla richiesta di sanatoria così motivata: *“Il fabbricato in oggetto risultava inesistente in quanto la particella catastale su cui doveva insistere il fabbricato è inserita nel piano come semplice terreno agricolo. Quindi, come richiesto da questo ufficio con lettera del 22.6.2006, non è stata dimostrata sia la sua conformità urbanistica che la sua realizzazione alla data del 30.3.2003. Pertanto, l'edificio risulta essere realizzato dopo tale data in contrasto con la legge regionale 53 anno 2004”*.

Il proprietario dell'immobile ricorreva al TAR competente, che rigettava il ricorso e si arrivava al Consiglio di Stato.

Interventi senza permesso prima del 1° settembre 1967: le regole

Ma cosa succede in caso di opere edilizie 'datate' prive del titolo abilitativo?

Sappiamo che la legge Ponte (765 del 6 agosto 1967), con l'articolo 10 ha modificato l'articolo 31 della legge 1150/1942, estendendo l'obbligo di previa licenza edilizia alle costruzioni realizzate al di fuori del perimetro del centro urbano.

Prima del 1° settembre 1967, quindi, ovviamente con svariate eccezioni figlie di appositi regolamenti comunali che potevano disporre già la necessità del previo ottenimento del permesso di costruire anche in zone fuori dal centro urbano, **l'obbligo di licenza edilizia era limitato a zone urbanizzate e centri abitati (nelle aree non regolamentate).**

Tradotto: un'opera edilizia realizzata negli anni '50-'60 fuori dal centro urbano senza titolo abilitativo si potrebbe 'salvare' dalla demolizione, perché all'epoca non serviva la licenza edilizia (sempre che il comune non prevedesse già, con apposito regolamento, la necessità di conseguire un permesso ad hoc).

Data di realizzazione del manufatto: le prove non tengono

L'appellante ha censurato la sentenza di primo grado nella misura in cui ha ritenuto **non sufficienti le prove presentate dallo stesso (in particolare la foto aerea e la dichiarazione di atto notorio)** e integrata la prova contraria fornita dal comune.

Quindi in questo caso abbiamo delle prove non ritenute soddisfacenti e anche delle contro-prove fornite dal comune - che in realtà dovrebbe intervenire solamente a fronte di documenti ritenuti plausibili -.

Palazzo Spada sottolinea che, come correttamente evidenziato dai giudici di prime cure e dal Comune resistente, **non risulta dimostrata la realizzazione del manufatto in data anteriore al 1967**. Il TAR ha espressamente riconosciuto che *“dalla rilevazione aerea del 1965, così come da quella prodotta in corso del presente giudizio, non è dato evincere la presenza del manufatto. Tutto ciò che si può dalla stessa osservare in corrispondenza del luogo ove oggi esso si colloca è una macchia che in alcun modo può essere ricondotta ai contorni di una costruzione”; “nemmeno la dichiarazione di atto notorio, in assenza di altri concorrenti elementi indiziari, può considerarsi di per sé idonea a fornire la necessaria dimostrazione della preesistenza del fabbricato”*.

L'appellante, al di là delle sue considerazioni personali, non riesce a superare in via di fatto detti rilievi rendendo la censura infondata. Come rilevato dal giudice di primo grado, per converso, **il Comune “ha allegato a prova contraria dei fatti su cui si fonda il ricorso elementi obiettivi di indubbia rilevanza”**.

In particolare, il Comune ha evidenziato che **dai documenti oggetto di istruttoria procedimentale risulta che del manufatto in questione non vi era traccia praticamente mai**: non nel 1987, non nel 1997, non nel 1999 e nel 2003.

Aerofotogrammetrie e dichiarazioni sostitutive: onere della prova e tipo di documentazione utile

Con il secondo motivo, l'appellante censura la sentenza di primo grado nella misura in cui ha affermato: *“con il secondo motivo la ricorrente si duole del fatto che a fronte degli elementi non implausibili dallo stesso versati nel procedimento a prova della data di realizzazione della costruzione il Comune avrebbe dovuto dare prova rigorosa della non preesistenza della stessa al 1967. Anche tale censura è priva di fondamento sia perché, come già detto, gli elementi portati dall'istante a sostegno della sua tesi sono privi di consistenza sia perché la convinzione del Comune si poggia, al contrario, su elementi obiettivi di ben maggiore spessore probatorio”*.

Al contrario, secondo l'appellante, **sarebbe stata integrata la prova dell'esistenza del manufatto in epoca anteriore al 1967**. Niente da fare, per Palazzo Spada gli elementi non sono sufficienti,

Peraltro, continua il Consiglio di Stato, la giurisprudenza ha affermato che **l'onere della prova** dell'ultimazione entro una certa data di un'opera edilizia abusiva, allo scopo di dimostrare che essa rientra fra quelle per le quali non era richiesto un titolo *ratione temporis*, perché realizzate legittimamente senza

titolo, **incombe in linea generale sul privato** a ciò interessato, unico soggetto a essere nella disponibilità di documenti e di elementi di prova, in grado di dimostrare con ragionevole certezza l'epoca di realizzazione del manufatto.

Si ammette un temperamento secondo ragionevolezza **nel caso in cui, il privato, da un lato, alleggi, a sostegno della tesi sulla realizzazione dell'intervento prima del 1967, elementi dotati di un alto grado di plausibilità (aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione ante 1 settembre 1967) e, dall'altro, il Comune fornisca elementi incerti** in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio, o con variazioni essenziali.

Ma in questo caso, per quanto già visto, **non può ritenersi né che il Comune abbia fornito elementi incerti, né che l'appellante abbia fornito elementi dotati di un alto grado di plausibilità.**

Per altro verso, gli elementi oggettivi inanzi richiamati escludono la possibilità di dare accesso alla prova testimoniale richiesta dall'appellante, tenuto anche conto del particolare rigore richiesto dalla giurisprudenza in materia (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 21 ottobre 2022, n. 9010).

Prove per abusi edilizi ante 1967: FAQ

Le opere edilizie anteriori al 1967 sono sempre legittime se prive di titolo?

No. Sono legittime solo se realizzate in un'epoca e in un'area in cui non era richiesto il titolo edilizio e se tale data è dimostrata in modo attendibile dal proprietario.

Chi deve provare che l'immobile è stato costruito prima del 1° settembre 1967?

In via generale l'onere della prova spetta al privato, unico soggetto nella disponibilità di documenti e elementi utili a dimostrare l'epoca di realizzazione.

Quali prove sono considerate realmente efficaci?

Aerofotogrammetrie chiare e leggibili, documentazione tecnica coerente e storicamente attendibile. Le sole dichiarazioni sostitutive o immagini ambigue non bastano.

Quando l'onere della prova può "spostarsi" sul Comune?

Solo se il privato presenta elementi di elevata plausibilità sulla data ante 1967 e il Comune dispone esclusivamente di indizi deboli o incerti sulla reale epoca di costruzione.

Il catasto o la destinazione agricola del terreno sono decisivi?

Sì, possono avere forte valore indiziario. L'assenza del manufatto nelle risultanze catastali e documentali nel tempo rafforza la tesi comunale dell'inesistenza o della realizzazione successiva.

Leggi anche

[Vecchi abusi edilizi, occhio: il comune poteva richiedere il permesso anche prima del 1967](#)

[Abusi edilizi ante 1967: quali prove servono per essere in regola senza permesso?](#)

[Opere edilizie ante 1967-1968: tra Legge Ponte, sanatoria e doppia conformità](#)

[Abusi edilizi ante 1967: chi deve provare la risalenza nel tempo? Come si dimostra?](#)