

Abusi edilizi e ante '67: la testimonianza come prova dell'epoca di realizzazione

Il Consiglio di Stato ribadisce che l'antioriorità al 1967 va dimostrata dal privato e chiarisce i limiti strutturali della prova testimoniale rispetto agli accertamenti tecnici

di [Redazione tecnica](#) – 28.01.2026

In molte vicende che riguardano opere ritenute abusive, la questione non è tanto se un manufatto sia privo di titolo, quanto **quando sia stato realizzato**. La data di costruzione diventa spesso l'elemento decisivo dell'intera vicenda, perché da essa dipende l'applicazione – o meno – delle regole che nel tempo hanno disciplinato l'attività edilizia.

È soprattutto quando si sostiene che un'opera sia stata edificata **prima del 1° settembre 1967** che il confronto si sposta sul terreno della prova: atti negoziali, dichiarazioni di parte, testimonianze o ricostruzioni storiche sono davvero strumenti probatori idonei a ricostruire nel tempo un'attività – quella edificatoria – che, per sua natura, lascia **tracce verificabili e documentabili**?

La **sentenza del Consiglio di Stato del 19 gennaio 2026, n. 412** affronta proprio questo interrogativo, chiarendo in modo netto **a chi spetta l'onere della prova**, quali siano i **limiti della prova testimoniale**, anche se resa in forma scritta, e perché le **dichiarazioni negoziali** non possono prevalere sugli **accertamenti tecnici dell'amministrazione**.

Una pronuncia che riporta il tema su un piano concreto, ancorato ai fatti e alle evidenze, più che alle ricostruzioni a posteriori.

Abusi edilizi e prova dell'epoca di realizzazione: perché la testimonianza non basta

La controversia trae origine dall'adozione di **ordinanze di demolizione** riferite a una serie di manufatti ritenuti privi di titolo edilizio. I destinatari dei provvedimenti avevano impugnato tali atti sostenendo che le opere non potessero qualificarsi come abusive, in quanto **realizzate in epoca antecedente al 1° settembre 1967** e successivamente interessate soltanto da interventi di **ordinaria manutenzione**.

A fondamento di questa ricostruzione veniva richiamato un **atto di compravendita**, nel quale si dava atto dell'esistenza dei manufatti già in epoca risalente, nonché la circostanza che i danti causa avessero nel tempo mantenuto invariata la **consistenza originaria** delle opere. Secondo la tesi difensiva, tali elementi sarebbero stati sufficienti a dimostrare la **legittima origine** degli immobili e, conseguentemente, l'illegittimità degli ordini repressivi.

Il giudice di primo grado aveva tuttavia respinto il ricorso. In particolare, il TAR aveva ritenuto che:

- **l'onere della prova** sull'epoca di realizzazione gravasse sul privato;
- la documentazione prodotta non fosse idonea a dimostrare in modo rigoroso **l'antioriorità al 1967**;
- i manufatti descritti nell'atto di compravendita **non coincidessero** con quelli oggetto delle ordinanze di demolizione.

Nel corso del giudizio, inoltre, il TAR aveva respinto la richiesta di ammissione della **prova testimoniale**, ritenendola tardiva e comunque priva di rilevanza in assenza di un adeguato **supporto documentale** idoneo a fondare una prima ricostruzione attendibile dell'epoca di realizzazione delle opere.

Contro questa decisione è stato proposto appello, deducendo, tra gli altri profili, l'erronea applicazione delle regole sull'onere della prova e l'illegittimo rigetto dell'istanza istruttoria. Gli appellanti hanno insistito sulla necessità di ammettere la prova testimoniale – anche nella forma della **testimonianza scritta** – per dimostrare che i manufatti erano stati edificati dai danti causa prima del 1967 e che gli interventi successivi non avevano inciso sulla consistenza originaria.

Su queste basi è stato chiamato a pronunciarsi il Consiglio di Stato, con una decisione che affronta in modo diretto il tema della **ricostruzione temporale** delle opere edilizie e del **valore probatorio** dei diversi elementi addotti dal privato.

Quadro normativo di riferimento

Il nodo centrale della controversia ruota attorno alla **disciplina temporale dell'obbligo del titolo edilizio** e, in particolare, al momento in cui tale obbligo ha assunto carattere generale sull'intero territorio nazionale.

Fino alla fine degli anni Sessanta, infatti, l'attività edificatoria non era assoggettata a un regime uniforme. In base alla **legge urbanistica del 1942**, l'obbligo di munirsi di licenza edilizia riguardava essenzialmente i **centri abitati**, mentre al di fuori di essi l'edificazione poteva avvenire in assenza di un titolo espresso, salvo specifiche previsioni degli strumenti urbanistici locali.

Questo assetto viene profondamente modificato con la **legge 6 agosto 1967, n. 765** (cd. **legge ponte**), che estende l'obbligo della licenza edilizia a **tutto il territorio comunale**, superando la distinzione tra centro abitato e aree esterne. È proprio questa riforma a segnare il passaggio a un sistema in cui il **controllo pubblico** sull'attività edilizia diventa generalizzato.

Da qui la centralità della data del **1° settembre 1967**, individuata dalla giurisprudenza come spartiacque temporale:

- le opere realizzate prima di tale data, al di fuori del centro abitato, possono risultare legittime anche in assenza di titolo;
- quelle realizzate successivamente rientrano invece pienamente nel **regime autorizzatorio** e, se prive di titolo, sono soggette alle **misure repressive** previste dall'ordinamento.

Questo quadro storico-normativo si innesta oggi nel sistema delineato dal **d.P.R. n. 380/2001**, che disciplina in modo organico la repressione degli abusi edilizi. In tale sistema, l'amministrazione è chiamata a verificare esclusivamente la **sussistenza del titolo edilizio** e la **conformità delle opere**, mentre la dimostrazione di una diversa epoca di realizzazione – idonea a escludere l'abusività – resta affidata all'**iniziativa probatoria del privato**.

È in questo contesto che assumono rilievo anche le regole processuali dettate dal **codice del processo amministrativo**, in particolare in materia di **onere della prova** e di **ammissione dei mezzi istruttori**.

L'analisi del Consiglio di Stato

Muovendo dal quadro normativo delineato, il Consiglio di Stato affronta il primo motivo di appello ribadendo un principio che, nella prassi applicativa, continua a essere spesso sottovalutato: la **prova dell'epoca di realizzazione** dell'opera incombe integralmente sul privato.

L'onere della prova sull'epoca di realizzazione

Quando l'amministrazione accerta l'esistenza di un manufatto privo di titolo edilizio, non è tenuta a dimostrare **quando** esso sia stato realizzato. Il suo compito si arresta alla verifica della **mancaza del titolo legittimante** e della consistenza delle opere. Da quel momento in poi, se il privato intende sottrarsi alle conseguenze sanzionatorie sostenendo che l'intervento risale a un'epoca in cui il titolo non era richiesto, deve fornire una **prova rigorosa e positiva** di tale circostanza.

È proprio qui che la sentenza chiarisce un equivoco ricorrente: l'anteriorità al 1967 non costituisce una **presunzione favorevole**, né un fatto che l'amministrazione debba confutare. Al contrario, si tratta di un **elemento eccezionale**, che il privato deve dimostrare in modo puntuale, perché idoneo a incidere sull'applicazione dell'intero apparato repressivo.

La richiesta di prova testimoniale e il "filtro di rilevanza"

Gli appellanti avevano contestato la decisione del TAR nella parte in cui aveva respinto la richiesta di ammissione della **prova testimoniale**, anche nella forma della testimonianza scritta. Secondo la loro prospettazione, tale mezzo istruttorio sarebbe stato decisivo per chiarire sia la data di realizzazione dei manufatti, sia la natura degli interventi successivamente eseguiti.

Il Consiglio di Stato conferma invece la correttezza dell'impostazione del primo giudice, valorizzando due profili distinti ma convergenti:

- la richiesta istruttoria era stata **tardivamente formulata**, poiché introdotta solo in sede di memoria conclusiva, in violazione delle regole processuali che impongono l'indicazione dei mezzi di prova già nel ricorso introduttivo;
- anche a voler superare il profilo temporale, la prova testimoniale non avrebbe comunque superato il **filtro di rilevanza**. In materia edilizia, infatti, l'ammissione di tale mezzo presuppone la previa allegazione di **elementi indiziari** di natura formale e documentale, idonei a fondare una prima ricostruzione attendibile dell'epoca di realizzazione delle opere.

In assenza di questa base minima, la testimonianza non può assolvere a una funzione sostitutiva della **prova tecnica**, né può colmare un vuoto probatorio originario.

La centralità della prova oggettiva

Il Consiglio di Stato inserisce questo ragionamento in un filone giurisprudenziale ormai consolidato, richiamando precedenti che sottolineano come l'attività edificatoria sia **intrinsecamente suscettibile di documentazione**.

La collocazione temporale di un manufatto può essere ricostruita attraverso:

- **aerofotogrammetrie storiche**;
- analisi dei **ruderi** e delle **fondazioni**;
- **mappe catastali** e dati topografici;
- altri **elementi tecnici** in grado di fornire riscontri oggettivi e verificabili.

A fronte di tali strumenti, la prova testimoniale assume un ruolo **del tutto recessivo**. Non perché sia in astratto inammissibile, ma perché non è strutturalmente idonea a prevalere su dati tecnici che resistono al controllo nel tempo e possono essere oggetto di **verifica incrociata**.

Il Collegio sottolinea inoltre che **dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà** o dichiarazioni rese da terzi non sono suscettibili di verifica oggettiva e, proprio per questo, non possono costituire il fulcro della prova sull'epoca di realizzazione di un abuso edilizio.

Sebbene si riconosca che, in casi particolari, la giurisprudenza abbia ammesso una **attenuazione** di questo rigore probatorio, ciò può accadere quando il privato abbia prodotto elementi documentali rilevanti e non equivoci, e l'amministrazione, a sua volta, abbia fondato i propri accertamenti su dati incerti o non adeguatamente valutati.

Si tratta però di condizioni che **non risultano presenti** nel caso in esame: gli elementi adottati dai privati – in particolare le dichiarazioni contenute nell'atto di compravendita – non solo avevano una **efficacia probatoria inferiore**, ma facevano riferimento a opere **non coincidenti** con quelle oggetto delle ordinanze di demolizione.

Di contro, gli accertamenti amministrativi si fondavano su **dati tecnici specifici** e non efficacemente contestati, collocando la realizzazione dei manufatti in un arco temporale **ben successivo al 1967**.

Conclusioni

L'appello è stato **respinto**, confermando la legittimità degli ordini di demolizione e ribadendo che l'anteriorità al **1° settembre 1967** non si presume. Costituendo un **fatto impeditivo** dell'azione repressiva, come tale deve essere dimostrata in modo rigoroso dal privato.

Specularmente, l'amministrazione, una volta accertata l'assenza del titolo edilizio, non è tenuta a provare l'epoca di realizzazione dell'opera, ma ha solo il **potere-dovere di sanzionarla**.

L'onere probatorio resta quindi in capo al privato, tenendo conto che:

- la **prova documentale oggettiva** (aerofotogrammetrie, dati catastali, riscontri tecnici) rappresenta il perno della ricostruzione temporale dei manufatti;
- la prova testimoniale, anche se resa in forma scritta, ha carattere **residuale** e non può supplire alla mancanza di elementi tecnici idonei a fondare una **semiplena probatio**;
- le dichiarazioni contenute in atti notarili non hanno **efficacia fidefacente** e risultano recessive rispetto agli accertamenti tecnici dell'amministrazione, soprattutto quando riguardano opere non coincidenti con quelle sanzionate.

La pronuncia ribadisce, in definitiva, che quando la legittimità di un manufatto viene fatta dipendere dal **fattore temporale**, occorrono **tracce oggettive, verificabili e coerenti** con la natura stessa dell'attività edificatoria.