



2025

## Abusi Edilizi Ante 1967: i documenti per evitare la demolizione



**Tecnici&Professione**

Associazione Nazionale "Donne Geometra"

# Abusi Edilizi Ante 1967: Prove e Documenti Certi per Evitare la Demolizione

Quando si tratta di opere edilizie realizzate prima del **1° settembre 1967**, che quindi non richiedevano l'autorizzazione edilizia fuori dai centri urbani, è compito del privato dimostrare l'epoca della costruzione. Questa dimostrazione richiede *documenti, fotografie, mappe, aerofotogrammetrie* ed *elementi oggettivi* certi che siano in grado di provare con ragionevole certezza l'epoca di realizzazione del manufatto.

---

***Autodichiarazioni o semplici dichiarazioni di terzi non sono sufficienti a tale scopo.***

---

## Prove per Dimostrare l'epoca di costruzione

### Interventi Assentibili senza Permesso Prima del 1° Settembre 1967

La legge Ponte (761 del 6 agosto 1967), con l'articolo 10, ha modificato l'articolo 31 della legge 1150/1942, estendendo l'obbligo di licenza edilizia previa alle costruzioni fuori dai centri urbani. Prima di quella data, quindi, era possibile realizzare opere edilizie fuori dai centri urbani senza autorizzazione alcuna.

I ricorrenti basano il loro appello su questo principio, sostenendo che l'opera indicata nell'ordinanza non è abusiva poiché realizzata prima del 1967.

### Lavori di Ristrutturazione

Secondo il **Consiglio di Stato con la Sentenza n. 834/2025**, che ha esaminato gli atti e le aerofotogrammetrie, l'interessato non ha effettuato solo un intervento di ripristino di un edificio crollato rispettando il volume preesistente, ma vi è stato un *ampliamento significativo* che richiedeva un titolo edilizio, indipendentemente dalla data di realizzazione dell'edificio precedente. Alcuni esempi di modifiche rilevanti che avrebbero richiesto il permesso di costruire includono:

- Una tettoia di 565,70 metri quadrati per coprire fieno e attrezzi, poi ricostruita e ampliata a seguito di danneggiamenti nel 1978.
- La ricostruzione della stessa tettoia nel 2019 senza aumento di superficie, che avrebbe richiesto una SCIA e un'autorizzazione paesaggistica.

## Prove per Evitare la Demolizione

Spetta a chi desidera conservare l'opera dimostrare la sua legittima esistenza e datazione della costruzione. Questo onere ricade sul proprietario (o sul responsabile dell'abuso) che è soggetto a ingiunzione di demolizione. Egli deve provare che l'opera è stata realizzata prima

Trasmissibile via mail o nell'area riservata del sito ai soli iscritti al Collegio.

Vietata la divulgazione a terzi pubblicamente, sui social o in altre forme non autorizzate. Vietata anche la riproduzione parziale. La violazione comporta la violazione del copyright.

Tutti i diritti riservati (All rights reserved) ©

dell'entrata in vigore della legge 761/1967, che ha esteso l'obbligo di licenza edilizia previa alle costruzioni fuori dai centri urbani.

Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di merito, il nostro ordinamento normativo non ha istituito un "anno zero" dell'urbanistica. La giurisprudenza ha confermato che tale concetto non coincide né con l'entrata in vigore della legge ponte n. 765/1967 né con quella della legge fondamentale n. 1150/1942. L'obbligo di dimostrare lo Stato Legittimo dell'immobile trova conferma nella definizione stessa di Stato Legittimo, contenuta nell'articolo 9-bis, comma 1-bis, del Testo Unico Edilizia D.P.R. 380/01, nel secondo periodo:

*«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.»*

Pertanto, sussiste l'obbligo di dimostrare lo stato legittimo anche per immobili di antica data, edificati e/o trasformati in epoche e zone escluse dall'obbligo di titolo abilitativo.

## Il Principio di Vicinanza della Prova

Il Consiglio di Stato spiega che solo il privato può fornire atti, documenti o altri elementi probatori inconfutabili che siano in grado di radicare la certezza dell'epoca di realizzazione del manufatto. L'amministrazione non può materialmente accertare quale fosse la situazione nel territorio in passato.

Se il privato fornisce prove rilevanti e non equivocate, come aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive o altre certificazioni, il Comune è tenuto a valutarle. Tuttavia, le prove devono essere certe e rigorose. Secondo il Consiglio di Stato, la prova deve basarsi su documenti certi e univoci, escludendo autodichiarazioni o dichiarazioni di terzi.

In questo caso specifico, l'onere di provare la datazione del manufatto gravava sull'interessato, che non ha dimostrato che l'opera originaria fosse anteriore al 1° settembre 1967 o al vincolo del 1977.

---

***La demolizione è quindi legittima, anche se avviene a distanza di tempo, poiché l'ordinanza di demolizione non richiede una motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse diverse dal ripristino della legittimità violata.***

---

Questo principio non ammette deroghe, neanche se l'ingiunzione di demolizione interviene tardivamente o se il titolare attuale non è responsabile dell'abuso.

**ALLEGATA LA SENTENZA n. 834/2025**

Trasmissibile via mail o nell'area riservata del sito ai soli iscritti al Collegio.

Vietata la divulgazione a terzi pubblicamente, sui social o in altre forme non autorizzate. Vietata anche la riproduzione parziale. La violazione comporta la violazione del copyright.

Tutti i diritti riservati (All rights reserved) ©

Pubblicato il 03/02/2025

N. 00834/2025REG.PROV.COLL.

N. 09195/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ai sensi degli articoli 60 e 38 del codice del processo amministrativo,  
sul ricorso numero di registro generale 9195 del 2024, proposto da OMISSIS;

***contro***

il Comune di Gavorrano, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Lorian Maccari, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di  
Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione terza,  
n. 1254 del 6 novembre 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gavorrano;

visti tutti gli atti della causa;

relatore, nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2025, il consigliere Francesco Frigida e uditi per il ricorrente l'avvocato OMISSIS e per il resistente l'avvocato OMISSIS per delega dell'avvocato OMISSIS;  
sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo;  
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Premesso che con la sentenza in epigrafe indicata il T.a.r. per la Toscana ha respinto il ricorso n. OMISSIS del 2020 proposto da OMISSIS per l'annullamento dell'ordinanza del Comune di Gavorrano di demolizione di opere abusive n. OMISSIS del 31 agosto 2020 (prot. n. OMISSIS/2020);  
rilevato che avverso detta pronuncia OMISSIS ha veicolato rituale e tempestivo appello, articolando quattro motivi;  
precisato che l'amministrazione comunale si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del gravame e riproponendo ritualmente l'eccezione d'inammissibilità del ricorso (per lamentata violazione dell'art. 41, comma 2, c.p.a.) assorbita in primo grado;  
osservato che il primo motivo d'appello (concernente in sintesi *«l'illegittima qualificazione del manufatto indicato nell'ordinanza come opera abusiva poiché non soggetta al previo rilascio della licenza edilizia, in quanto antecedente al 1967»*) è infondato, giacché:  
- a) da un lato e con valenza pregiudizialmente assorbente ogni ulteriore questione prospettata dall'appellante, dalla documentazione in atti emerge che l'interessato non si è limitato a un intervento di ripristino di un edificio crollato rispettoso del volume preesistente, ma vi è stato un suo rilevante ampliamento (necessitante dunque di un titolo edilizio a prescindere dalla data di realizzazione della precedente costruzione, come correttamente sottolineato dal T.a.r.), siccome: a.1.) nell'aerofotogrammetria del 1954 si riscontra un modestissimo manufatto di circa 6

metri quadrati, che peraltro corrisponde alla descrizione contenuta nell'atto di compravendita del 2 febbraio 2015, a pagina 8 («*piccolo manufatto della consistenza di mq. 6*») e a pagina 12 (dove la parte venditrice «*dichiara - che l'opera relativa al piccolo manufatto di mq. 6 ed ai fabbricati agricoli in oggetto è iniziata in data anteriore al primo settembre 1967 e che gli stessi non sono stati oggetto di interventi edilizi o mutamenti di destinazione che avrebbero richiesto licenza, concessione, autorizzazione, permessi di costruire o denunce di inizio attività, ad eccezione dell'atto di compravendita*»); a.2) nell'aerofotogrammetria del 1978 si riscontra una tettoia di medie dimensioni (secondo il ricorrente di 565,70 metri quadrati) diretta a coprire fieno e attrezzi, poi ricostruita a seguito di danneggiamenti prodotti dal vento e in tale contesto altresì ampliata, come dedotto dall'interessato, nel 2019 e in assenza di titolo per ulteriori 104,30 metri quadrati (tale ampliamento, secondo quanto dedotto dall'appellante, è stato demolito dopo l'ordinanza); a.3) le mappe catastali sono state presentate nell'anno 2013 (prot. n. OMISSIS del 7 gennaio 2013 dell'ufficio di Grosseto dell'Agenzia del territorio), sicché non sono idonee a rappresentare una situazione fattuale ad esse notevolmente antecedente nel tempo; a.4) il citato atto di compravendita del 2015 si limita a richiamare le mappe catastali del 2013 (foglio 20, particella 47, subalterno 3 del Comune di Gavorrano) senza ulteriore descrizione dei fabbricati insistenti sul terreno trasferito;

- b) d'altro lato e con valenza anch'essa assorbente e in via ancor più pregiudiziale, una ricostruzione della tettoia nel 2019 (fatto pacifico) senza aumento di superficie (come sostenuto dal ricorrente, il quale, infatti, avrebbe ricondotto, successivamente all'ordine di demolizione, il manufatto nella sua anteriore consistenza di 565,70 metri quadrati) avrebbe necessitato di una segnalazione certificata d'inizio attività ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera h), della legge regionale della Toscana 10 novembre 2014, n. 65, nonché di un'autorizzazione paesaggistica, richiesta per tutti gli interventi superiori al consolidamento statico e al restauro conservativo ai sensi del combinato disposto degli articoli 146 e 149, lettera a), del decreto legislativo 22

gennaio 2004, n. 42, il che tuttavia non è avvenuto; la demolizione e ricostruzione del 2019, invero, è stata realizzata in un'area paesaggisticamente vincolata dal decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali del 7 febbraio 1977, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 64 dell'8 marzo 1977; inoltre, anche a voler considerare soltanto la tettoia originale, essa appare per la prima volta soltanto nell'aerofotogrammetria del 1978, cosicché non vi è prova della sua edificazione anteriormente all'apposizione del vincolo, con conseguente sua abusività;

valutato che quanto precede determina di per sé l'integrale legittimità dell'ordinanza di demolizione e reputato comunque di dover evidenziare, per completezza, l'infondatezza del secondo motivo di gravame (con cui si è lamentato che *«l'Amministrazione ha ommesso di accertare e verificare il periodo in cui il corpo originario della tettoia è stato realizzato»*), poiché grava su chi intende conservare l'opera la dimostrazione della sua legittima esistenza e, quindi, la datazione della sua costruzione, essendo in capo al proprietario (o al responsabile dell'abuso) assoggettato a ingiunzione di demolizione l'onere di provare il carattere risalente del manufatto, collocandone la realizzazione in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 761 (cosiddetta legge ponte), che, con l'art. 10, novellando l'art. 31 della legge n. 17 agosto 1942, n. 1150, ha esteso l'obbligo di previa licenza edilizia alle costruzioni realizzate al di fuori del perimetro del centro urbano. Tale criterio di riparto dell'onere probatorio tra privato e amministrazione discende dall'applicazione alla specifica materia della repressione degli abusi edilizi del principio di vicinanza della prova poiché solo il privato può fornire, in quanto ordinariamente ne dispone, inconfutabili atti, documenti o altri elementi probatori che siano in grado di radicare la ragionevole certezza dell'epoca di realizzazione del manufatto, mentre l'amministrazione non può, di solito, materialmente accertare quale fosse la situazione all'interno dell'intero suo territorio (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 1° febbraio 2024, n. 1016; Consiglio di Stato, sezione

VI, sentenze 19 settembre 2023, n. 8428 e 6 febbraio 2019, n. 903). Siffatta prova deve fondarsi su documentazione certa e univoca e comunque su elementi oggettivi, dovendosi, tra l'altro, *negare* qualsivoglia rilevanza a dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà o a semplici dichiarazioni rese da terzi (cfr. Consiglio di Stato, sezione II, sentenze 26 gennaio 2024, n. 858 e 19 novembre 2020, n. 7198; sezione VI, sentenze 12 aprile 2023, n. 3676, 3 gennaio 2022 n. 4, 18 maggio 2021, n. 3853 e 2 gennaio 2020, n. 12; sezione VII, sentenze 18 aprile 2023 n. 3900 e 30 marzo 2023 n. 3304). Conseguentemente, nella fattispecie in esame l'onere di provare la datazione del manufatto grava sull'interessato, il quale tuttavia non ha dimostrato che l'opera originaria fosse anteriore al 1° settembre 1967 oppure all'apposizione del vincolo nel 1977 (il che – si ribadisce – non è neanche elemento decisivo ai fini del decidere), mentre, come già chiarito, il coacervo documentale in atti milita in senso differente;

osservato che anche il terzo motivo (sintetizzato in «*difetto di motivazione sull'affidamento incolpevole in ordine alla legittimità dei manufatti*») non è suscettibile di accoglimento, poiché, alla luce di quanto chiarito dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze numeri 8 e 9 del 17 ottobre 2017, «*il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino*». La giurisprudenza successiva si è conformata costantemente e univocamente a siffatto principio (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, sezione II, sentenze 13 novembre 2020, n. 7015, 9 ottobre 2020, n. 6023, 24 luglio 2020, n. 4725, 2 ottobre 2023, n. 8617 e 7

marzo 2024, n. 2220; Consiglio di Stato, sezione VI, sentenze 3 novembre 2020, n. 6771, e 26 ottobre 2020, n. 6498); ne consegue che nel caso di specie non occorre alcuna motivazione rafforzata in ordine alla valutazione di peculiari ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, essendo l'ordine di demolizione di un abuso edilizio un atto vincolato e non essendovi alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il mero decorso del tempo, anche per un lasso considerevole, non sana (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, sezione VI, sentenze 24 marzo 2023, n. 3001, 24 gennaio 2023, n. 755 e 3 novembre 2022, n. 9656);

rilevato che è parimenti infondato il quarto motivo (incentrato sulla «*preesistenza del corpo originario della tettoia rispetto all'apposizione del vincolo paesaggistico*» e di conseguenza sull'esclusione di tale corpo originario dall'ambito applicativo dell'ordinanza di demolizione), in quanto, come già sopra specificato, l'interessato non ha assolto l'onere della prova che gli incombeva circa la dimostrazione della preesistenza della tettoia rispetto al vincolo paesaggistico apposto nel 1977;

considerato, pertanto, di dover respingere l'appello siccome infondato, con conseguente assorbimento della reiterata eccezione d'inammissibilità del ricorso di primo grado;

osservato che, in applicazione del principio della soccombenza, al rigetto dell'appello segue la condanna dell'appellante al pagamento, in favore dell'amministrazione appellata, delle spese processuali e degli onorari del presente grado di giudizio, che, tenuto conto dei parametri stabiliti dal d.m. 10 marzo 2014, n. 55 e dall'art. 26, comma 1, c.p.a., si liquidano in euro 2.000 (duemila), oltre al 15% per spese generali, oltre agli accessori di legge;

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sull'appello n. 9195 del 2024, lo respinge.

Condanna OMISSIS al pagamento, in favore del Comune di Gavorrano, delle spese e degli onorari di causa del presente grado di giudizio, liquidate in euro 2.000 (duemila), oltre al 15% per spese generali, oltre agli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

Giancarlo Carmelo Pezzuto, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Francesco Frigida**

**IL PRESIDENTE**  
**Oberdan Forlenza**

IL SEGRETARIO