

# Abusivismo edilizio: la valenza probatoria delle riprese fotografiche dei luoghi



In materia di abusivismo edilizio, il margine d'incertezza relativo all'interpretazione delle riprese fotografiche dell'area di riferimento, ostativo alla ricostruzione della situazione originaria dei luoghi, anteriore all'abuso in contestazione, preclude l'adozione di provvedimenti autoritativi, impositivi di un obbligo di ripristino, in assenza di un previo approfondimento istruttorio in sede procedimentale. A stabilirlo è il Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 17 marzo 2021, n. 2300.

## Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 17 marzo 2021, n. 2300

### LA VICENDA

Nella sentenza in esame il Consiglio di Stato (adito per la riforma e/o l'annullamento della sentenza del T.a.r. Umbria, sez. I, n. 192/2014) interviene in tema di abusivismo edilizio avuto particolare riguardo alla disposta demolizione (con conseguente obbligo di riduzione in pristino) di talune opere realizzate *sine titulo*.

Si trattava, nel caso concreto, della modificazione piano altimetrica di un terreno, con la realizzazione di terrazzamenti e viabilità di servizio (con spargimento di ghiaia) oltre alla posa di

opere accessorie (lampioni per illuminazione, parapetti in legno, etc.) in una zona sottoposta a tutela paesaggistico-ambientale (D.Lgs. n. 42/2004).

## La decisione del Consiglio di Stato

Nel contesto della decisione resa dall'adito Collegio di Palazzo Spada rileva, in questa sede, il **profilo della valenza probatoria da assegnare alle riprese fotografiche dei luoghi**.

Preliminarmente si consideri che, secondo una costante giurisprudenza (Cons. stato sez. VI, 20 aprile 2020, n. 25424; Cass. pen. sez. III, 28 gennaio 2020, n. 3459; Cons. stato sez. VI, 17 maggio 2018, n. 2995; T.a.r. Lazio, Roma sez. II quater, 21 dicembre 2018, n. 12442; Cons. stato sez. IV, 14 febbraio 2012, n. 703; Cons. stato sez. IV, 10 gennaio 2014, n. 46; Cons. stato sez. III, 13 settembre 2013, n. 4546; Cons. stato sez. VI, 20 dicembre 2013, n. 6159; Cons. stato sez. V, 20 agosto 2013, n. 4182; Cons. stato sez. VI, 1 febbraio 2013, n. 631), l'onere di fornire la prova dell'epoca di realizzazione di un abuso edilizio e della sua consistenza e, quindi, in ultima analisi, della sua sanabilità, **incombe sull'interessato**, e non sull'Amministrazione, la quale, in presenza di un'opera edilizia non assistita da un titolo che la legittimi, ha solo il potere - dovere di sanzionarla ai sensi di legge.

Si sono ritenuti all'uopo utili peculiari atti, quali **fatture, ricevute** relative all'**esecuzione dei lavori ed all'acquisto dei materiali, bolle di consegna** (Cons. stato sez. VI, 6 febbraio 2019, n. 903; T.a.r. Lazio, Latina sez. I, 19 maggio 2015, n. 401; Cons. stato sez. V, 14 marzo 2007, n. 1249; T.a.r. Lazio Roma, sez. II, 3 marzo 2006, n. 1345).

Si è dunque affermato in **giurisprudenza** il principio secondo cui la prova circa l'epoca di realizzazione delle opere edilizie e la relativa consistenza è nella disponibilità dell'interessato, e non dell'Amministrazione, dato che **solo l'interessato può fornire gli elementi di prova per dare certezza dell'addotta sanabilità del manufatto**, dovendosi in ogni caso fare applicazione del principio processualciviltistico in base al quale la **ripartizione dell'onere della prova va effettuata secondo il principio della vicinanza della prova**.

Sul rilievo per cui (Cons. stato sez. V, 15 luglio 2013, n. 3834) la dichiarazione sostitutiva di notorietà dell'intervenuta ultimazione delle opere edilizie entro la data utile per poter beneficiare del condono non preclude alla P.A., in sede di esame della stessa, la possibilità di raccogliere nel corso del procedimento elementi a contrario e pervenire a risultanze diverse si è precisato che, il richiedente la sanatoria, a fronte di elementi di prova a disposizione dell'Amministrazione che attestino il contrario, è gravato dall'onere di provare, attraverso ulteriori elementi, quali «**fotografie aeree, fatture, sopralluoghi** e così via, l'effettiva realizzazione dei lavori entro il termine previsto dalla legge per poter usufruire del beneficio» (v. anche T.a.r. Lazio, Roma sez. II, 6 dicembre 2010, n. 35404).

In mancanza di tali prove – precisa Cons. stato, sez. VI, 19 ottobre 2018, n. 5984 - l'Amministrazione può negare la sanatoria dell'abuso, rimanendo integro il suo dovere di irrogare la sanzione demolitoria, mentre nel caso in cui il diretto interessato fornisca la prova suddetta (circa la data), l'onere della prova contraria viene trasferito in capo all'amministrazione.

Orbene, premesso che, come detto, nelle controversie in materia edilizia, ricade sul privato e non sull'Amministrazione richiedente l'onere della prova in ordine all'ultimazione delle opere abusive in data utile per fruire del condono (Cons. stato sez. IV, 23 gennaio 2013, n. 414), o ai fini della prescrizione in ipotesi di responsabilità penale, occorre in particolare interrogarsi sulla possibilità – a tali fini - del ricorso alla **fotografia**, ed anche alle foto attinte dal sistema di **Google Earth**.

Soffermandoci in particolare sull'utilizzo delle immagini tratte da Google Earth è innegabile la loro utilità, nella materia qui in esame, sia quanto ai profili di responsabilità penale (per provare la data di cessazione dell'illecito) che quanto ai profili di responsabilità amministrativa (ai fini della procedura di condono edilizio) (Cons. Giust. Amm. Sicilia 28 dicembre 2020, n. 1192).

La giurisprudenza, peraltro, in taluni suoi arresti non ha mancato di porre l'accento sui dubbi circa la genuinità di tali rilevanti affermando che i rilevamenti tratti da Google Earth non possono «costituire, di per sé ed in assenza di più circostanziati elementi ... documenti idonei al prefato scopo e ciò, in particolare, in considerazione della provenienza del suddetto rilevamento, delle incertezze in merito all'epoca di risalenza delle immagini visualizzate ..., della genericità delle informazioni relative ai metodi di esecuzione del rilevamento medesimo (a tale riguardo si osserva, peraltro, che le immagini depositate in giudizio risultano essere tratte dalla versione "base" del software e non da quelle più evolute predisposte per scopi commerciali)» (T.a.r. Campania, Napoli, sez. II, 27 novembre 2014, n. 6118).

In altre pronunce invece ha osservato: « non si può non riconoscere il valore quantomeno indiziario della documentazione fotografica estratta da Google Earth (anche sulla data della rilevazione). Indizio che, pertanto, insieme ad altri elementi, può assurgere a vera e propria prova del fatto ignoto (in tal senso, difatti, anche la giurisprudenza di questo Tribunale: sez. II, 31 gennaio 2018, n. 54, nel senso che «i rilevamenti tratti da Google Earth prodotti in giudizio non possano costituire, di per sé ed in assenza di più circostanziati elementi (...), documenti idonei allo scopo di indicare la data di realizzazione di un abuso [...]»)» (T.a.r. Sardegna, Cagliari, sez. I, 8 ottobre 2019, n. 779).

Sul tema la **Cassazione**, da parte sua, proprio con particolare riferimento alle immagini tratte da Google Earth e Google Street View ha precisato come «la fotografia costituisce prova preconstituita della sua conformità alle cose e ai luoghi rappresentati, sicchè chi voglia inficiarne l'efficacia probatoria non può limitarsi a contestare i fatti che la parte che l'ha prodotta intende con essa provare, ma ha l'onere di disconoscere tale conformità» (Cass. civ. sez. VI - 5, ord., 10 gennaio 2020, n. 308).

La **giurisprudenza penale**, infine, ha precisato come «i fotogrammi scaricati dal sito internet "Google Earth", in quanto rappresentano fatti, persone o cose, costituiscono prove documentali pienamente utilizzabili ai sensi dell'art. 234 c.p.p., comma 1, o art. 189 c.p.p.. .... Ben diversa, ovviamente, è la questione relativa alla valutazione del loro contenuto e alla corrispondenza al vero

di quanto in essi rappresentato» (Cass. pen., sez. III, 19 ottobre 2017, n. 48178; da ultimo v. Cass. pen., sez. III, 29 dicembre 2020, n. 37611).

Orbene, nella sentenza qui in esame, resa dall'adito Collegio di Palazzo Spada, si afferma come, in presenza di un serio «margine d'incertezza» quanto «alla interpretazione delle riprese fotografiche dell'area» si deve ritenere preclusa per la P.A. la possibilità di adottare provvedimenti sanzionatori / ripristinatori senza «un previo approfondimento istruttorio in sede procedimentale»