

**Cons. Stato, Sez. II, Sent., (data ud. 03/02/2026) 12/03/2026, n. 2044***EDILIZIA E URBANISTICA > Costruzioni abusive***CONCESSIONI E AUTORIZZAZIONI AMMINISTRATIVE****Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5144 del 2025, proposto dalla Società L.N. s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Sara Merella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Alghero, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonello Pais, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, (sezione seconda), 27 dicembre 2024, n. 948, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Alghero;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 febbraio 2026 il consigliere Antonella Manzione e uditi per le parti l'avvocato Sara Merella e l'avvocato Antonello Pais;

**Svolgimento del processo**

1. La controversia ha ad oggetto l'ordinanza n. 353 del 16 agosto 2023 con la quale il Comune di Alghero ha intimato alla Società L.N. s.r.l. (d'ora in avanti solo la Società o L.N.) la demolizione di una serie di opere asseritamente realizzate in assenza di permesso di costruire e di autorizzazione paesaggistica in località "M.". L'abuso sarebbe consistito, come si desume dal contenuto dell'atto de quo, nell'ampliamento della superficie di una piattaforma in calcestruzzo e nella realizzazione di un locale prefabbricato adibito a cucina di mq. 13,50, di un manufatto in legno adibito a bagno e ripostiglio di mq. 4,80 circa e di una struttura in legno con copertura e tamponatura costituita da teloni plastificati, il tutto a servizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande attualmente gestita in loco dalla Società, ma ivi insistente da decenni.

La Società, infatti, che ha acquisito la titolarità dell'area solo il 26 settembre 2014, è subentrata nell'attività commerciale - nata come vendita di panini, ma poi trasformatasi in vero e proprio bar ristorante - alla signora P.S., madre della legale rappresentante della stessa, che a sua volta ne aveva la

disponibilità in forza di contratto di locazione.

Ancor prima, vi svolgeva attività di campeggio, con annessa ristorazione, il signor P.M., egli pure in qualità di locatario da precedente proprietario.

1.1. Il procedimento sanzionatorio sfociato nell'ingiunzione a demolire impugnata trae origine da due verifiche, effettuate peraltro a distanza di tempo l'una dall'altra. In base ad un sopralluogo del 28 marzo 2007 di personale del Comando Carabinieri Sardegna, infatti, tutti i manufatti insistenti sull'area venivano denunciati al Comune come abusivi; in base al successivo, prot. n. (...) del 16 giugno 2023, a cura della polizia locale, l'illiceità veniva circoscritta a quelli poi confluiti nell'intimazione alripristino, essendo stato delimitato il c.d. "stato legittimo" con apposito verbale. All'esito del primo sopralluogo, il Comune di Alghero adottava l'ordinanza di demolizione n. 590 del 28 dicembre 2018, avente ad oggetto la sostanziale eliminazione di tutte le opere, nonché del piazzale nella sua interezza.

L'ordinanza dirigenziale n. 276 del 22 giugno 2023, oggetto dell'odierno gravame, invece, recepisce in riduzione le indicazioni del secondo sopralluogo, scaturito dalla necessità di verificare la rispondenza della situazione di fatto a quella di diritto cristallizzata nella pratica n. 183 del 22 giugno 1966, reperita negli atti d'ufficio, con la quale il signor P.C. aveva chiesto e ottenuto, sia dal punto di vista edilizio che paesaggistico, l'avallo alla realizzazione del piazzale e del chiosco. A ciò conseguiva peraltro anche la dichiarazione di cessata materia del contendere del ricorso che la Società aveva intentato avverso l'ingiunzione demolitoria del 2018 (n.r.g. 558 del 2019), con sentenza del medesimo T.a.r. per la Sardegna, sez. II, 6 febbraio 2025, n. 79.

1.2. L'ordinanza n. 276 del 2023 precisa altresì che l'area interessata dagli abusi è ricompresa all'interno della perimetrazione della "fascia costiera" ai sensi dell'art. 17, comma 3, lettera a), delle n.t.a. del vigente P.P.R., nonché soggetta a vincolo paesaggistico ambientale per effetto del [D.M. 4 luglio 1966](#), e quindi alle sanzioni di cui all'[art. 181 del D.Lgs. n. 42 del 2004](#).

2. Avverso tale provvedimento e gli atti ad esso presupposti, dunque, in particolare la sopra ricordata nota prot. (...) del 16 giugno 2023 avente ad oggetto "la verifica dello stato legittimo dei manufatti insistenti sul mappale (...) del foglio (...) - I.M.", la Società L.N. s.r.l. ha proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (n.r.g. 828 del 2023). In sintesi, la Società rivendica come legittima la situazione per come riscontrata dal personale comunale, in quanto immutata rispetto all'originaria edificazione. Il Comune avrebbe errato sia a valorizzare il contenuto del titolo edilizio del 1966, in quanto ultroneo rispetto al regime di edificabilità dei suoli vigente all'epoca, che non lo richiedeva; sia a collocare la realizzazione delle opere in epoca successiva al 1999, data di presentazione di una successiva s.c.i.a., essendo documentata la preesistenza dei manufatti almeno al 1991. Né a diverse conclusioni in ordine al regime di edificabilità dei suoli si sarebbe potuti giungere avallando la tesi della difesa civica che vorrebbe fare retroagire l'apposizione del vincolo, risalente ad un [D.M. del 4 luglio 1966](#), alla fase endoprocedimentale dell'inclusione dell'area negli elenchi funzionali al successivo regime di tutela, pubblicati all'albo pretorio del Comune.

3. Con la sentenza n. 948 del 27 dicembre 2024 il Tribunale adito, nella resistenza del Comune di Alghero, ha respinto il ricorso sull'assunto che l'onere della prova dello stato legittimo dell'immobile, anche laddove consista nella dimostrazione dell'avvenuta realizzazione del manufatto prima del 1967, grava interamente sul privato proprietario, che nella specie non l'ha assolto. Tale prova, infatti, deve essere rigorosa, come da costante giurisprudenza in materia (T.a.r. per la Sardegna, sez. I, 27 settembre 2023, n. 581; [Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2020, n. 2524](#); id., 4 marzo 2019, n. 1476 e 9 luglio 2018, n. 4168), sicché la documentazione prodotta (in particolare, l'inventario allegato al procedimento fallimentare avviato nell'autunno del 1967 nei confronti del signor P.C., nonché il contratto di locazione della signora P.S.) non sarebbero sufficienti a dimostrare alcunché. Ciò a maggior ragione stante che al contrario il Comune di Alghero si è avvalso di dati certi e incontestabili, ovvero le rappresentazioni grafiche allegate alla pratica edilizia del 1966, dalle quali emerge la minore dimensione del piazzale rispetto a

quella riscontrata all'attualità e l'assenza degli altri manufatti oggetto dell'ingiunzione demolitoria (ripostiglio-wc, cucina e struttura di copertura). Anche il riferimento, quale data presunta di realizzazione degli abusi, al 1999, troverebbe riscontro documentale nelle rappresentazioni dello stato dei luoghi accluse alla pratica di sanatoria n. 553 del 29 luglio 1999, mentre i grafici allegati alle pratiche presentate nel 1991 al Genio civile per le opere marittime e alla Capitaneria di porto sarebbero da riferire esclusivamente a strutture stagionali. La mancata ottemperanza al proprio onere probatorio e per contro l'istruttoria sottesa alle scelte del Comune giustificerebbero la mancata istruttoria suppletiva, benché richiesta dalla Società.

4. La Società L.N. s.r.l. ha impugnato la sentenza articolando quattro motivi di gravame (sviluppati da pag. 12 a pag. 38).

4.1. Con i primi due motivi di censura ha lamentato la violazione degli [artt. 63 e 64 c.p.a.](#), essendo stata indebitamente dequotata tutta la copiosa documentazione prodotta a dimostrazione sia dell'avvenuta realizzazione delle opere ante 1967 (motivo sub 1), sicché per le stesse non era necessario alcun titolo edilizio, sia della mancata effettuazione di successive modifiche. D'altro canto, le pratiche del 1991 proverebbero la superficialità dell'istruttoria del Comune, smentendo clamorosamente l'assunto, riportato in atti, che le opere sarebbero posteriori al 1999. Analoga prova sarebbe desumibile dalla circostanza che solo per caso e a ricorso avverso il primo atto ripristinatorio pendente sarebbe emersa la pratica del 1966, diversamente ignorata. Non si sarebbe dato rilievo neppure all'attestazione a firma del Sindaco in data 7 luglio 1999 con cui si dà atto dell'esito positivo dell'istruttoria tecnica sulla pratica presentata dalla signora S. comunicando che è "in fase di formalizzazione per il rilascio dell'autorizzazione edilizia": il che avrebbe imposto la richiesta C.T.U., trattandosi di circostanza non contestata dal Comune su cui pertanto, ai sensi dell'[art. 64 c.p.a.](#), andava basata la decisione.

4.2. Con il terzo motivo di censura, ha insistito sulla mancata effettuazione di ampliamenti della piattaforma in calcestruzzo, soggetta nel tempo esclusivamente ad attività manutentiva, senza toccarne le dimensioni. In proposito, ha richiamato i contenuti della perizia giurata redatta da un tecnico di fiducia, ove si confermano non tanto e non solo le dimensioni come corrispondenti a quelle riportate nella documentazione prodotta alla Capitaneria di Porto e al Comune di Alghero all'atto della richiesta di rilascio di tutte le autorizzazioni, ma soprattutto la circostanza che non sono presenti "giunti o caratteristiche che giustificerebbero un ampliamento della superficie avvenuto in tempi successivi".

4.3. Con il quarto motivo ha denunciato l'omessa pronuncia su un punto decisivo per la controversia, con conseguente asserita violazione dell'[art. 112 c.p.a.](#) Il T.a.r. avrebbe infatti valorizzato un grafico allegato ad una pratica edilizia ultronea, in quanto avviata per mero spirito collaborativo dal richiedente, giusta la non necessità in epoca anteriore al 1 settembre 1967 di alcun titolo edilizio. Né sarebbe stata necessaria l'autorizzazione paesaggistica, comunque ottenuta, essendo il vincolo, di cui al 4 luglio 1966, pubblicato nella Gazzetta ufficiale solo il 27 dicembre 1966, sopravvenuto. Nessun rilievo poteva essere dato infatti al verbale del 16 marzo 1961 di individuazione degli elenchi delle bellezze naturali da parte della commissione provinciale di Sassari, ovvero al parere della Soprintendenza del 4 febbraio 1962 (richiamati nella memoria di costituzione del Comune di Alghero nel procedimento di primo grado del 21 novembre 2023 e nella memoria difensiva del 23 maggio 2024, entrambe contraddette peraltro in ulteriore scritto difensivo, ove si indica invece quale data di apposizione del vincolo il gennaio 1963). Ai sensi della [L. n. 1497 del 1939](#), all'epoca vigente, e del successivo regolamento per l'applicazione della stessa, [R.D. n. 1357 del 1940](#) (art. 12), i verbali de quibus hanno infatti valenza solo endoprocedimentale, come comprovato dalla circostanza che nelle premesse del decreto si dà atto dell'opposizione del Comune all'inserimento in elenco.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Alghero, sostenendone l'infondatezza e chiedendo la conferma della sentenza impugnata, in quanto ha correttamente valorizzato i principi sulla ripartizione dell'onere della prova in materia di stato legittimo dell'immobile. Ha insistito sull'esistenza del vincolo sin dal 4

febbraio 1962, essendo la zona stata inclusa nell'elenco di quelle da sottoporre a tutela da parte della Commissione provinciale di Sassari per la protezione delle bellezze naturali nelle adunanze del 16 marzo 1961 e del 16 gennaio 1963. La necessità del titolo paesaggistico rendeva necessaria anche la pratica del 1966, cui si era pertanto fatto riferimento. La zona del golfo di P.C. in Alghero ricade ora nell'ambito del Parco regionale omonimo, istituito con [L.R. n. 4 del 26 febbraio 1999](#), per cui a partire da tale data qualsiasi intervento necessitava anche di tale ulteriore nulla-osta (art. 21). In sintesi, la documentazione allegata alla pratica edilizia n. 183 del 1966, che ha determinato la revoca della precedente ingiunzione a demolire del 2018, ha consentito di ritenere legittima la sola piattaforma, nella ridotta dimensione di metri 10x13, e il sovrastante chiosco di mq. 20, avente un'altezza interna di metri 2,5, costituito da bar, wc e deposito.

La documentazione tratta dal procedimento di fallimento del signor C., al pari del contratto di locazione del 1969 della signora S., non forniscono elementi utili né ai fini della datazione delle opere edili ulteriori, né, tanto meno, in ordine alla loro legittimità. La planimetria catastale del 1991 cristallizza lo stato di fatto del momento come diverso da quello assentito nel 1966 e per giunta in essa non è traccia alcuna dei manufatti in legno e compensato descritti nel contratto di affitto del 1969, evidentemente rimossi data la loro precaria natura. Le autorizzazioni rilasciate dalla Capitaneria di porto si riferirebbero solo ad opere stagionali (nel 1998, installazione di una cabina in legno della consistenza di mq. 10,25 da posizionare sulla piattaforma in cemento nonché, separatamente, al mantenimento della piattaforma in calcestruzzo; nel gennaio 1999, realizzazione di un "ombraio", ovvero una struttura metallica ombreggiante da posizionare sulla piattaforma in cemento), in entrambi i casi ex art. 55 del c.D.N..

Infine, la richiesta di sanatoria di cui alla pratica n. 533 del 1999 che riguarda la zona d'ombra e l'ampliamento del chiosco attesta lo stato dei luoghi, ovvero la consistenza esistente al 1991, ma non in precedenza, e per giunta non corrisponde a quanto l'appellante vorrebbe dimostrare.

6. Alla camera di consiglio del 29 luglio 2025, fissata per la decisione dell'istanza cautelare, l'appellante ha rinunciato alla stessa chiedendo una rapida fissazione nel merito della causa.

7. In data 23 dicembre 2025 ha versato in atti documentazione dichiaratamente acquisita solo di recente in esito ad apposita istanza di accesso agli atti e segnatamente:

- relazione allegata alla domanda di sanatoria in data 15 novembre 1990 che riporta come superficie del chiosco bar mq. 22,50 e del piazzale circa mq. 150 e dà conto dell'esistenza di una cabina in legno di superficie mq. 10 realizzata con pannelli in abete smontabili;
- sanatoria da parte dell'ufficio tutela del paesaggio per le province di Sassari e Nuoro in data 4 marzo 1992.

7.1. In data 2 gennaio 2026 con memoria ex [art. 73 c.p.a.](#) ha insistito sulla rilevanza della documentazione da ultimo prodotta, in quanto comprovante le dimensioni del chiosco in

muratura (circa mq. 22,50) e della piattaforma in calcestruzzo (m. 12,90 x 12,85 x 13,90 x 12,65) e l'esistenza della cabina prefabbricata di circa mq. 10,25.

8. All'udienza del 3 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

## Motivi della decisione

9. In via preliminare il Collegio ritiene di stralciare la produzione documentale del 23 dicembre 2025 siccome prodotta in violazione delle previsioni di cui all'[art. 104 c.p.a.](#)

La tardiva evasione della richiesta di accesso agli atti, infatti, non può giustificare una sostanziale rimessione in termini laddove gli stessi sono preesistenti alla richiesta e dunque acquisibili con un'istanza tempestivamente presentata.

La relazione del 15 novembre 1990, peraltro, si riferisce alla pratica di sanatoria paesaggistica del

chiosco (la cui legittimità non è in discussione) e di una struttura dichiaratamente "precaria" (una cabina in legno realizzata "con pannelli in abete smontabili"), della quale non si precisa neppure l'esatta ubicazione. Quanto alla dimensione del piazzale, essa viene indicata in complessivi mq. 150, genericamente, il che casomai confermerebbe l'ampliamento successivamente riscontrato, seppure in misura minore (mq. 20 anziché 40) giusta l'indicazione di mq. 170 "circa" contenuta nel verbale della polizia locale del 16 giugno 2023.

10. Ciò detto, l'appello è fondato in parte, come di seguito chiarito.

11. Come si evince dalla copiosa documentazione versata in atti, in particolare nel giudizio di primo grado da entrambe le parti, nucleo centrale della controversia è la ricostruzione dell'effettivo stato di fatto originario, onde farne scaturire il c.d. "stato legittimo" dei manufatti. Ciò in quanto la Società ritiene di avere fornito adeguata prova che la situazione non ha subito modifiche rispetto all'assetto originario, risalente ad epoca nella quale non era necessario alcun titolo edilizio e non era ancora operativo alcun vincolo; laddove, al contrario, il Comune si basa su quanto reperito agli atti d'ufficio, ovvero la pratica edilizia del 1966 e la successiva del 1999, che dimostrerebbero, per il tramite delle alleghe rappresentazioni grafiche, l'avvenuto ampliamento del piazzale e la realizzazione di strutture aggiuntive rispetto al chiosco, ivi compresa quella a copertura di tutto l'insieme.

Nel caso di specie, peraltro, l'Amministrazione ha ritenuto di porre a base del proprio procedimento sanzionatorio un atto, rubricato proprio con riferimento all'accertamento dello "stato legittimo", affidato tuttavia al proprio personale, evidentemente al fine di scongiurare gli errori nei quali è oggettivamente incorsa in passato (vedi l'adozione dell'ordinanza del 2018, evidentemente senza avere preventivamente verificato, come pure era obbligata a fare -anche-in ragione della previsione in tal senso contenuta al comma 1 dell'art. 9-bis, la presenza agli atti d'ufficio di documenti afferenti i manufatti di cui è causa).

12. Lo stato legittimo dell'immobile costituisce, come noto, la base di partenza per la realizzazione di qualsivoglia intervento aggiuntivo sullo stesso e nel contempo cristallizza una situazione da opporre come mantenibile al potere di vigilanza del Comune che ne contesti la sussistenza.

La sua prova, pertanto, vuoi in funzione pretensiva di un nuovo titolo, vuoi in chiave oppositiva ad un procedimento sanzionatorio, è da sempre al centro del dibattito dottrinario e del contenzioso giurisprudenziale, giusta le innegabili difficoltà che incontra al riguardo il privato proprietario, tanto maggiori quanto più risalente nel tempo è l'edificazione di riferimento. Il che peraltro, ove si abbia a mente la complessiva vetustà del nostro patrimonio immobiliare, dà l'effettiva dimensione della problematica, a maggior ragione ove riguardata dalla logica di favore verso operazioni di recupero, che evitino nuovo consumo di suolo.

Proprio allo scopo di agevolare tale prova e arginare l'oggettivo rigorismo giurisprudenziale sul tema (in verità attenuato laddove ci si opponga a una demolizione), il legislatore ha inteso positivizzarne la nozione. Ciò è avvenuto inserendo il comma 1-bis nel ricordato art. 9-bis, in precedenza riferito alla sola "documentazione amministrativa", ad opera dell'[art. 10](#), comma 1, lett. d), del [D.L. 16 luglio 2020, n. 76](#), convertito con modificazioni, dalla [L. 11 settembre 2020, n. 120](#).

La necessità di semplificare l'accesso alle misure incentivanti del periodo pandemico ne fa comprendere la genesi nella legislazione emergenziale. L'attuale stesura della norma consegue poi ad un'ulteriore interpolazione, mediante modifiche che hanno inciso sul richiamato comma 1-bis, nonché inserito il successivo comma 1-ter ([D.L. n. 69 del 2024](#), c.d. "Salva casa", convertito dalla [L. n. 105 del 2024](#)). La modifica da ultimo citata non è evidentemente applicabile *ratione temporis* al caso di specie, essendo l'ingiunzione a demolire e, a monte, l'avvenuta "certificazione dello stato legittimo" da parte della polizia locale risalenti all'anno 2023: tuttavia il relativo richiamo consente di evidenziare la sostanziale continuità degli sforzi del legislatore di agevolare l'ottemperanza all'onere probatorio da parte del privato proprietario, occupandosi specificamente dei casi oggettivamente più

complicati, ovvero quelli riferiti ad immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire un titolo edilizio.

Non essendo, cioè, lo "stato legittimo" un istituto nuovo, ma la mera codifica di una situazione preesistente, è di tutta evidenza che le indicazioni via via fornite per arricchire lo strumentario giuridico utilizzabile, hanno avuto portata non costitutiva di un diritto in passato inesistente, ma meramente esemplificativa di situazioni in relazione alle quali si era riscontrata una lettura in via interpretativa di segno opposto.

13. A monte di ogni considerazione, infatti, si pone il principio generale della "vicinanza" dell'onere della prova a colui che intenda avvalersene, sull'assunto che il proprietario abbia maggiori possibilità di procurarsi documentazione che comunque riguarda i suoi beni e che viceversa l'amministrazione potrebbe non avere conservato o non avere mai avuto. In generale, dunque, grava sul privato interessato l'onere della prova dell'ultimazione entro una certa data di un'opera edilizia abusiva, ovvero in genere della sua preventiva legittimazione, allo scopo di dimostrare che essa rientra fra quelle per le quali si può ottenere una sanatoria, ovvero fra quelle per cui non era richiesto un titolo *ratione temporis*. Principio in riferimento al quale si è ammesso un temperamento secondo ragionevolezza nel caso in cui da un lato il privato porti a sostegno della propria tesi sulla realizzazione dell'intervento prima di una certa data elementi rilevanti (aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione o altre certificazioni attestanti fatti che costituiscono circostanze importanti) e, dall'altro, il Comune non analizzi debitamente tali elementi e ne fornisca a sua volta di incerti (sul punto, cfr. *ex plurimis* [Cons. Stato, sez. VI, 7 marzo 2025, n. 1924](#)).

13.1. In coerenza con tali affermazioni, nel richiamato caso di manufatto realizzato prima del 1 settembre 1967, l'[art. 9-bis del D.P.R. n. 380 del 2001](#) consente ora di utilizzare qualsivoglia tipologia di documento probante lo stato legittimo dell'immobile, ovvero, quale *extrema ratio*, ogni "altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza": dicitura che sembra riaprire la possibilità di ingresso nei procedimenti de quibus alle prove testimoniali formalizzate in dichiarazioni rese ai sensi del [D.P.R. n. 445 del 2000](#), con riferimento alle quali, salvo sporadiche pronunce di senso opposto per lo più riferite ad opposizioni a ingiunzioni a demolire, la giurisprudenza aveva in passato avuto un atteggiamento radicalmente preclusivo.

13.2. Occorre ancora precisare come il riferimento contenuto nell'[art. 9-bis del T.u.ed.](#) al titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio pure per i casi di immobili costruiti prima del 1967, dimostra altresì l'obiettivo, via via perseguito dal legislatore, di far convergere verso la "certificazione formale" dello stato di legittimità anche immobili che originariamente di tale titolo sono privi: si realizza così un equilibrato contemperamento tra esigenze di certezza delle situazioni e tutela delle regole che sovrintendono al governo del territorio.

Una volta, infatti, che sia stato assentito un qualsiasi nuovo intervento, l'intero immobile viene attratto nell'orbita della progettualità descrittiva sottesa alla stessa, non certo con efficacia sanante di pregressi abusi, ma solo in un'ottica di "fotografia" di quanto legittimato fin lì, ove ridetto titolo si aggiunga all'edificazione in un'epoca in cui lo stesso non era necessario. Al che consegue che laddove un titolo edilizio, seppure non necessario o addirittura non richiesto, sia stato rilasciato, non è possibile prescindere a fini di prova dello stato legittimo dell'immobile, innanzi tutto avuto riguardo alla datazione dell'opera, indi per escludere dal relativo perimetro tutto ciò che in quel titolo non figura affatto.

13.2.1. L'[art. 9-bis, comma 1-bis](#), si chiude ammettendo il ricorso a tale generica documentazione alternativa (quindi, in genere, anche le fotografie) anche ogniqualvolta si disponga soltanto di un "principio di prova" dell'esistenza del titolo abilitativo. Trattasi di un'agevolazione non da poco, in quanto trasforma, di fatto, in "prova" ciò che in passato richiedeva un atto formale.

14. Come è noto, la necessità di previa legittimazione di un intervento edilizio a livello nazionale e in

termini generali è datata dal 1 settembre 1967 in quanto così ha disposto l'[art. 10 della L. 6 agosto 1967, n. 765](#), che ha sostituito l'[art. 31 della L. n. 1150 del 1942](#). In passato, la allora denominata licenza edilizia era infatti necessaria solo in presenza di un piano regolatore o di un programma di fabbricazione (ovvero l'omologo strumento pianificatorio per Comuni di piccole dimensioni), e nelle zone di espansione o nei centri abitati (urbanisticamente intesi, ovvero configurati tali essi pure nella pianificazione urbanistica, in assenza di una definizione generale da parte del legislatore). La Corte costituzionale ha inoltre precisato (sentenza n. 217 del 2022) che il titolo edilizio poteva essere previsto anche in precedenza, vale a dire addirittura prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica fondamentale, n. 1150 del 1942, laddove disponessero in tal senso i regolamenti comunali o la legislazione speciale, in particolare quella contenente norme di tutela dal rischio sismico. In base, inoltre, alle indicazioni della [L. n. 1497 del 1939](#), la presenza del vincolo paesaggistico imponeva comunque il titolo connesso allo stesso.

15. Nel caso di specie, dunque, è incontestato tra le parti che il piazzale e il chiosco risalgono ad epoca antecedente il 1967, giusta l'avvenuto reperimento da parte del Comune della "pratica" edilizia del 1966, che non a caso ha imposto l'eliminazione in autotutela della precedente ingiunzione demolitoria del 2018. Sicché non è affatto necessario che la Società provi tale datazione, già documentata per tabulas. Né è in discussione il motivo per cui il Comune di Alghero ha richiesto una pratica edilizia, ovvero se ciò traesse origine da una qualche (non emersa) disciplina locale, o si motivasse davvero - come parrebbero ipotizzare entrambe le parti - in ragione della ritenuta preesistenza del vincolo paesaggistico (che tuttavia, al più, avrebbe richiesto una regolarizzazione solo da tale punto di vista). Ciò che rileva è esclusivamente il dato di fatto che una pratica edilizia e paesaggistica c'è stata, per cui è alla stessa che occorre fare riferimento per stabilire cosa poteva essere edificato.

16. A fronte, dunque, di tale inconfutabile dato "storico", superflua, se non addirittura fuorviante, appare la insistita disputa tra le parti circa la data di avvenuta apposizione del vincolo, che il Collegio colloca, in linea con la tesi dell'appellante, al momento dell'adozione del relativo decreto: quale che ne sia stata la ragione, infatti, e dunque a prescindere dall'esistenza "formale" di tale vincolo, certo è che il signor P.C. ha presentato la richiesta di un titolo preventivo anche di natura edilizia e che il Comune ne ha assentito la richiesta attingendo al preventivo parere favorevole della Soprintendenza.

Lo stato legittimo del piazzale e del sovrastante chiosco, pertanto, inteso come legittima esistenza di entrambi laddove attualmente si trovano, va desunto non dalla loro avvenuta realizzazione prima del 1 settembre 1967, bensì dal titolo che l'ha consentita. La diversa documentazione indicata dal legislatore allo scopo si palesa dunque superflua nel caso di specie, essendo la stessa destinata a sopperire alla carenza del titolo, di certo non a neutralizzarne l'esistenza.

17. È evidente poi che l'esistenza di un titolo abilitativo riferito a taluni manufatti collocati in un preciso contesto, esclude automaticamente la legittimità sulla base quanto meno dello stesso di tutti quelli non ricompresi nel suo perimetro oggettivo. Al che consegue che per questi ultimi non è provata l'avvenuta realizzazione nel 1966: non essendo stata dimostrata neppure che essa sia avvenuta prima del 1 settembre 1967, ed essendo certa l'apposizione del vincolo quantomeno a far data dal 1966, è evidente che per ogni ulteriore opera rispetto a chiosco e piazzale occorreva attingere ad un titolo edilizio e paesaggistico autonomo e successivo. Il che non è emerso nel caso di specie.

17.1. Pur essendo dunque l'abuso edilizio concettualmente unico, al pari del contesto spaziale nel quale si inserisce, esso consta di singoli manufatti, dei quali è stata rilevata la compresenza, ma non l'effettiva epoca di realizzazione (presuntivamente collocata dopo il 1999).

In particolare, oggetto dell'ingiunzione a demolire è, oltre all'ampliamento del piazzale (di circa mq. 40), di cui si dirà a parte, sia la sua copertura che la realizzazione di un "locale prefabbricato adibito a cucina" e di un "manufatto" in legno adibito a cabina- deposito. E in effetti, non essendo tali opere menzionate nella pratica edilizia del 1966, o le stesse sono state realizzate successivamente, e allora ne

andava documentata la legittimazione, edilizia e paesaggistica; o sono coeve al piazzale e al chiosco, e allora la loro abusività risulta per tabulas dal mancato inserimento nella relativa pratica: tertium non datur.

È infatti impensabile che si possa consentire al privato di adattare a proprio piacimento il regime giuridico applicabile all'attività edificatoria posta in essere - ora ritenendo necessaria la licenza, ora rivendicandone la superfluità - senza che ciò consegua alla diversa consistenza delle opere.

18. In mare magno della documentazione prodotta, sarebbe peraltro stata quanto meno utile una semplice rappresentazione degli stati sovrapposti, tale da consentire di comparare i manufatti esistenti all'attualità, con tutti quelli variamente descritti e denominati negli allegati alle pratiche via via invocate. Al contrario, la Società, pretendendo peraltro di ribaltare sul Giudice l'onere probatorio che essa non è stata in grado di assolvere, ne richiedeva la ricostruzione con un supplemento istruttorio, non a caso non assentito dal T.a.r. per la Sardegna. Va al riguardo ancora precisato che la prova dello stato legittimo deve riguardare "quello" specifico immobile oggetto di contestazione, ovvero un immobile chiaramente individuato, laddove nel caso di specie la Società sembrerebbe rimettere all'Amministrazione anche ridetta individuazione.

In sintesi, la Società nel rivendicare la legittima preesistenza - neppure appare chiaro a cosa, in assenza di titolo di legittimazione - di tutti i manufatti descritti nel verbale di accertamento del 2023, non chiarisce neppure in maniera inequivoca a quali essi corrisponderebbero tra i tanti menzionati nei numerosi atti prodotti allo scopo. Assumendo a riferimento a titolo di esempio l'inventario del fallimento del signor P.C., che costituisce uno dei capisaldi della tesi ricostruttiva della Società, è sufficiente una semplice lettura per rilevarne la assoluta inconferenza a fini di causa.

Esso si concretizza infatti in un mero elenco, come intrinseco alla finalità dell'atto, aperto dall'indicazione quale "immobile" del solo fabbricato in muratura, indi comprensivo per lo più di beni mobili quali elementi di arredo, all'interno dei quali figurano anche due "capannoni" (uno in legno e l'altro in compensato), che nessun elemento descrittivo o logistico consente di ricondurre al "locale prefabbricato" adibito a cucina o al "manufatto in legno adibito a bagno e ripostiglio". Ciò a tacere dell'assenza in toto di alcun riferimento alla "struttura in legno con copertura e tamponatura laterale costituita da teloni plastificati posta a copertura del piazzale in calcestruzzo" come tale inesistente, e comunque abusiva.

L'inventario, inoltre, è stato redatto, come riferito dalla stessa appellante, in data 5 marzo 1968: ammesso e non concesso se ne possa retrodatare la consistenza all'estate precedente, non si comprende perché nel 1966 era stato richiesto il titolo edilizio per piazzale e chiosco, mentre l'anno successivo lo stesso veniva ritenuto superfluo per i manufatti aggiuntivi. La stessa genericità connota il contratto di locazione della signora P.S., che peraltro, come più volte ricordato, ha mutato radicalmente la tipologia di attività commerciale svolta sul sito, sicché riesce ancora più difficile immaginare una pedissequa sovrapposizione dello stato di fatto, senza minimi adattamenti correlati alla diversità tra le attività stesse (e alle diverse esigenze planivolumetriche ad esse connesse).

19. Quanto agli allegati alle pratiche del 1991 e del 1999, gli uni (quelli afferenti le pratiche presso la Capitaneria di porto e il Genio civile marittimo) hanno ad oggetto opere precarie connotate dalla stagionalità, e solo in tale ottica se ne comprende la messa a conoscenza di ridette autorità di settore; gli altri accedono ad una richiesta di sanatoria, che se riferita alle opere in questione, costituirebbe una vera e propria confessione della loro precedente illiceità; se limitata a fotografare il contesto ove si inseriscono gli interventi da sanare, non sono sufficienti ex se a dimostrarne la legittimità in assenza dell'apposito titolo necessario allo scopo.

20. La risalenza nel tempo del titolo pone il problema della perfetta aderenza alla realtà dei suoi contenuti, ove consacrati, come tipicamente avveniva in un passato ormai piuttosto lontano, in scarse relazioni di tecnici che peraltro non asseveravano alcunché. Con ciò si vuole dire che la genericità degli

atti di assenso, spesso a corredo di rappresentazioni grafiche talmente semplicistiche da apparire meri "schizzetti planimetrici", pone egualmente un tema di prova dello stato legittimo per così dire contenutistico. La questione non è di poco conto in quanto attiene alla ammissibilità della prova della consistenza dello stato legittimo dell'immobile, per come solo in apparenza risultante da un titolo edilizio che per eccesso di schematizzazione non consente di ritenere ineludibile il dato grafico desumibile dalle carte, ma neppure esplicitato in sede descrittiva. Quanto detto senza dare spazio a surrettizie estensioni di tolleranze esecutive inammissibili al di là delle percentuali e della procedura stabilita dal legislatore allo scopo ([art. 34-bis del T.u.ed.](#)).

21. In sintesi, se da un lato non è possibile colmare l'innegabile lacuna costituita dalla mancata menzione dei manufatti aggiuntivi nella pratica del 1966, sicché di essi non è da ritenersi provato lo stato legittimo, a diverse conclusioni deve addivenirsi con riferimento alle dimensioni del piazzale. Quelle del chiosco, infatti, per quanto l'ingiunzione a demolire alluda ad una generica difformità rispetto al progetto assentito, non sono state fatte oggetto di contestazione, non essendo indicato alcun ripristino riferito allo stesso nell'atto impugnato.

21.1. La questione che si pone all'attenzione del Collegio è dunque se una volta individuato il titolo di legittimazione, la sua obiettiva inconsistenza contenutistica consenta di superarne il dettato formale utilizzando le medesime modalità probatorie indicate dall'[art. 9-bis del T.u.ed.](#) In altre parole, si tratta di valutare se lo "stato legittimo" sia necessariamente e solo quello prima facie emergente dal titolo, ovvero se sia possibile dimostrarne una diversa consistenza.

Il Collegio ritiene che, nei casi (come quello in esame) in cui il titolo edilizio sia così risalente nel tempo da presentarsi del tutto lacunoso, come tipico dell'epoca, al quesito possa essere data risposta positiva. Ciò a maggior ragione laddove la stratificazione delle pratiche riferite ai luoghi di riferimento riportino dati sempre diversi, sicché il Comune avrebbe dovuto farsi carico da subito di una verifica sul posto, a maggior ragione trattandosi di opere utilizzate per l'esercizio di un'attività economica, via via essa pure assentita sul presupposto della conformità dei locali al regime urbanistico edilizio vigente, siccome ormai richiesto dalla normativa di settore.

21.2. La c.d. "pratica edilizia" del 1966, infatti, consiste in una laconica richiesta con allegata una breve relazione del tecnico che parla genericamente della realizzazione di un piazzale e di un sovrastante chiosco. Lo schizzetto planimetrico allegato non risponde neanche lontanamente agli standard attuali, presentandosi piuttosto come una semplicistica raffigurazione grafica, a tratti quasi infantile, dell'opera, disegnata su un asse cartesiano riportante le misure. Ora, anche senza attingere al dato di comune esperienza che i grafici degli anni '60 presentavano approssimazioni notevoli nelle misure (anche per errori di rilievo), quotature mancanti o incoerenti e disegni a mano libera su carta da lucido o eliocopie, rendendo difficile la verifica esatta, con differenze anche tra misure indicate e quelle in scala, non vi è ragione di ritenere che una dimensione di poco maggiorata non sarebbe stata assentita, giusta l'avvenuto avallo della stessa senza alcuna eccezione di sorta. Sicché il tema diventa effettivamente quello di capire se quella riscontrata nel 2023 era effettivamente la consistenza assentita o comunque assentibile dell'opera ovvero, in senso speculare, se a quella avallata nel 1966 sono state effettivamente apportate modifiche, non coperte dal titolo originario.

22. Sul punto, oltre ad assumere rilevanza la totale disarmonicità dei vari dati in possesso anche del Comune in quanto contenuti nelle varie pratiche che hanno nel tempo interessato il contesto, non può disconoscersi valore alla perizia giurata innanzi al Tribunale di Oristano versata agli atti del giudizio di primo grado e richiamata nell'attuale. Trattasi, come noto, del documento tecnico redatto da un professionista esperto (perito) che, oltre ad asseverare la veridicità dei contenuti, presta giuramento formale di imparzialità davanti a un pubblico ufficiale (cancelliere di tribunale, appunto, o notaio), sicché alla stessa ben può riconoscersi valore di "atto ... di cui sia dimostrata la provenienza".

Tale perizia dà atto che il piazzale, per come costruito, ovvero per il materiale con cui è costruito,

recherebbe in caso di ampliamenti, tracce "fisiche" degli stessi, quali giunti e simili, nella specie non riscontrati. Sul punto, il Comune non ha controdedotto alcunché, stante che l'individuazione della parte di piazzale eccedentaria rispetto all'assentito per come risultante dall'accertamento del 2023 è avvenuta solo comparando le misure poste sul piano ortogonale ove è riportato il grafico allegato alla pratica edilizia del 1966 con quelle effettive all'attualità, misurate per la prima volta dopo decenni.

23. Per tutto quanto sopra detto, il Collegio ritiene dunque l'appello da accogliere limitatamente alla parte in cui si contesta l'avvenuto ampliamento del piazzale in calcestruzzo, pur non essendone stata dimostrata l'avvenuta effettuazione, non potendo quest'ultima essere desunta soltanto da uno schizzetto planimetrico allegato a un'istanza del 1966, cui hanno fatto seguito plurime pratiche successive tutte riportanti dimensioni diverse del piazzale, senza che il Comune abbia mai sentito l'esigenza di verificarne l'effettiva consistenza.

La corrispondenza di tale consistenza allo stato originario e dunque la legittimità della stessa può ritenersi comprovata dalla perizia giurata che avuto riguardo alla tipologia del materiale utilizzato per realizzarla ne attesta la mancanza di successive interpolazioni. Ritiene invece di respingerlo quanto alle rimanenti opere di cui all'ingiunzione a demolire oggetto di gravame e segnatamente il locale prefabbricato adibito a cucina di circa mq. 13,50, il manufatto in legno adibito a bagno e ripostiglio di mq. 4,80 e la struttura in legno con copertura e tamponatura laterale, in quanto di esse non è traccia nel titolo abilitativo del 1966 e non è stata fornita prova dell'avvenuta legittimazione con titolo conseguito in epoca successiva.

Conseguentemente, in parziale riforma della sentenza del T.a.r. per la Sardegna n. 948 del 2024, accoglie il ricorso di primo grado (n.r.g. 828 del 2023) limitatamente all'intimazione a demolire la parte di piazzale asseritamente ampliata rispetto a quanto assentito nel 1966.

24. L'esito del giudizio giustifica la compensazione delle spese del doppio grado.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglie in parte il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

### **Conclusioni**

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Francesco Guarracino, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere