



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 824 del 2022, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da

██████████ rappresentato e difeso dall'avvocato ██████████ con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il  
suo studio in ██████████

*contro*

██████████ in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Dedoni, con domicilio digitale come da  
PEC da Registri di Giustizia;

***Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:***

per la declaratoria dell'illegittimità  
del silenzio serbato in relazione all'istanza 08.04.1986, integrata in data 16.02.2022  
e rinnovata mediante atto di significazione e diffida notificato in data 17.11.2022,  
con la quale è stata richiesta la sanatoria -ai sensi della L. n. 47/1985 (registrata al  
n. 762) - per le opere eseguite in difformità dal titolo nel corso della costruzione

del fabbricato ad uso civile abitazione in [REDACTED] sul lotto distinto in catasto al Foglio 35 – mappale 255;  
nonché per l'accertamento dell'obbligo del [REDACTED] di concludere il procedimento avviato con la suddetta istanza, integrata il 16.02.2022 e rinnovata in data 17.11.2022, mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da [REDACTED] il 26/4/2023: per l'annullamento (previa adozione di idonee misure cautelari) della nota prot. n° 27934 del 5.12.2022 del [REDACTED] - Settore Pianificazione Urbanistica, Gestione del Territorio, Ambiente, Patrimonio, Gestione Porto, Commercio, portata a conoscenza del ricorrente mediante deposito in giudizio in data 22.2.2023, con cui è stato opposto diniego all'istanza di rilascio del titolo edilizio in sanatoria richiesto dal [REDACTED] da ultimo sollecitata con atto di significazione e diffida del 18.11.2022.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di [REDACTED]

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2023 il dott. [REDACTED] e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Parte ricorrente ha proposto ricorso avverso il silenzio, *ex art. 117 cod. proc. amm.*, serbato dal [REDACTED] in relazione all'istanza 08.04.1986, integrata in data 16.02.2022 e rinnovata mediante atto di significazione e diffida notificato in data 17.11.2022, con la quale è stata richiesta la sanatoria -ai sensi della L. n. 47/1985 (registrata al n. 762) - per le opere eseguite in difformità dal titolo nel corso della costruzione del fabbricato ad uso civile abitazione in [REDACTED]

██████████ sul lotto distinto in catasto al Foglio 35 – mappale 255.

In tal senso, ha esposto che, a seguito della presentazione della prima istanza nel 1986:

- il 03.05.1989, il ██████████ richiedeva l'autorizzazione per l'esecuzione di opere di finitura in attesa del rilascio della concessione in sanatoria inerente la suddetta domanda di sanatoria n. 762/1986;

- mediante nota prot. n. 11271 del 23.08.1995, il ██████████ comunicava l'importo (lire 7.728,00 equivalenti ad €3.991,17) da versare a titolo di contributo di concessione ai sensi della L. n. 10/1977, importo corrisposto in data 07.02.2022;

- il 07.02.2006, il ricorrente presentava istanza per lavori di completamento del fabbricato, mentre in data 16.02.2006 il ██████████ richiedeva l'integrazione documentale ai fini della conclusione del procedimento avviato con la domanda di condono n. 762/1986;

- il giorno 16.02.2022, il medesimo ricorrente presentava -tramite l'ing. ██████████ ██████████ l'ulteriore documentazione necessaria ai fini della definizione della citata domanda di condono n. 762/1986, corredata dalla richiesta di autorizzazione paesaggistica e dal pagamento degli oneri;

- l'Area Tecnica – Servizio Tutela del Paesaggio dell'Unione dei ██████████ ██████████ ha adottato la determinazione n. 188 del 29.09.2022 di parere favorevole, sotto il profilo della compatibilità paesaggistica, al mantenimento delle opere abusivamente realizzate dal ricorrente in ██████████

- il ██████████ non ha però concluso il procedimento di sanatoria così avviato, nonostante l'atto di significazione e diffida notificato il 17.11.2022.

2. Con memoria depositata il 27.02.2023, il già costituito ██████████ ha eccepito l'inammissibilità del ricorso avverso il silenzio o comunque la sua improcedibilità, in quanto, da un lato, la disciplina di cui alla l. n. 47/1985 di condono prevede una ipotesi di silenzio rigetto e non di silenzio inadempimento, con conseguente tardività dell'impugnazione essendo decorsi i termini sin dal 1986 o, comunque, dall'ultima integrazione documentale del 16.02.2022.

Dedotta poi l'infondatezza nel merito del ricorso, ha evidenziato che, *"in via meramente subordinata, si osserva che il [REDACTED] aveva in realtà provveduto a redigere e inviare una nota di riscontro, per quanto non tenuto, nei confronti del [REDACTED] che, purtroppo, in ragione di un mero errore nella digitazione dell'indirizzo pec del procuratore del ricorrente, non è mai giunta alla sua attenzione ma che pure si è allegata per dare conto in ogni caso della buona fede dell'Ente"* (p. 4 memoria).

Tale nota è motivata nel senso di escludere la sanabilità, allo stato, delle opere in quanto, da un lato, è intervenuta la sopravvenuta decadenza del P.R.U. adottato per la riqualificazione dell'intero insediamento abitativo e, dall'altro, è insussistente una pianificazione attuativa o, comunque, un progetto unitario idoneo a soddisfare i requisiti richiesti dal comma 60 dell'art. 13 della L.R. n. 17/2021 ai fini del rilascio dei permessi di costruire nelle more dell'approvazione dei P.R.U.

3. Con memoria di replica il ricorrente ha eccepito la tardività e inutilizzabilità della memoria del [REDACTED] e, comunque, laddove la nota prot. 27934 del 05.12.2022 del [REDACTED] depositata nel presente giudizio e non giunta alla pec del difensore del ricorrente, assuma valore provvedimento di rigetto, ha richiesto la declaratoria di improcedibilità del ricorso avverso il silenzio e conversione del rito ex art. 117, comma 5 cod. proc. amm., per consentire la proposizione di motivi aggiunti avverso la stessa.

4. Alla camera di consiglio del 15 marzo 2023 la causa è stata trattenuta in decisione e, con sentenza n. 239/2023, è stata *"dichiarata l'improcedibilità del ricorso avverso il silenzio, essendo intervenuto comunque un riscontro espresso all'istanza del ricorrente, dovendo disporsi la conversione del rito ex art. 117, comma 5 cod. proc. amm., per consentire alla parte ricorrente di proporre il ricorso per motivi aggiunti avverso il nuovo atto espresso intervenuto (rectius: conosciuto)"*.

5. Con ricorso per motivi aggiunti, il ricorrente ha dedotto i seguenti motivi di

diritto:

- I *Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 10 e 10 bis della legge n. 241/1990. Violazione del principio della partecipazione del privato al procedimento amministrativo*, per omesso invio del preavviso di rigetto;

- II *Violazione e falsa applicazione dell'art. 40 della l.r. 11 ottobre 1985, n. 23. Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della l.r. 11 ottobre 1985, n. 23. Violazione e falsa applicazione dell'art. 34 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Travisamento dei fatti. Carenza di presupposti. Violazione del principio di proporzionalità. Illogicità e ingiustizia manifesta*, in quanto la richiesta di un previo piano attuativo non è illegittima poiché l'immobile di proprietà del ricorrente non è integralmente abusivo, essendo dotato di regolare concessione edilizia, rilasciata dal [REDACTED] nell'anno 1978 per la realizzazione appunto di un edificio residenziale unifamiliare.

Si rileva, a comprova dell'abnormità dell'adempimento richiesto, che sussisterebbero tutti i presupposti per poter procedere alla sanatoria dell'immobile secondo la disciplina regionale e nazionale prevista per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, in quanto la rimozione degli abusi non sarebbe possibile se non con irreparabile pregiudizio per quanto regolarmente assentito e al [REDACTED] sarebbe sufficiente applicare una sanzione pecuniaria per sanare le difformità.

- III *Violazione e falsa applicazione degli artt. 37 e 38 della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23. Ingiustizia manifesta*, in quanto, esclusa l'illegittimità costituzionale del comma 60 dell'art. 13 della L.R. n. 17/2021 ad opera della sentenza Corte Cost. 248/2022, si rileva che la responsabilità della mancanza di un atto ("*progetto unitario*") non è attribuibile ai proprietari di immobili ricadenti nell'area da riqualificare, bensì la norma pone a carico del [REDACTED] l'incombente di approvare un atto che stabilisca tali aspetti, mediante l'elaborazione da parte degli Uffici di un piano "*di massima*" che consenta di fare una previsione di quelle che saranno le spese che i proprietari dovranno complessivamente affrontare per la

riqualificazione dell'intero insediamento perimetrato nel P.R.U. da approvare.

6. Resiste il [REDACTED] che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, "*in considerazione del fatto che la nota impugnata è totalmente inidonea a determinare l'impossibilità dell'ottenimento del bene della vita perseguito ma, al contrario, auspica l'intervento fattivo del ricorrente per la sua positiva definizione*" (p. 3), nonché comunque, nel merito, il rigetto dello stesso, in quanto:

- il provvedimento in questione ha natura vincolata e dunque non è rilevante l'omissione del preavviso di rigetto;

- l'affermazione per cui sarebbe necessario il Piano di Risanamento Urbanistico ai fini del rilascio della concessione in sanatoria soltanto per i manufatti totalmente privi di permesso di costruire non trova alcun riscontro e fondamento nelle norme invocate, in quanto, a contrario, l'art. 32 L. n. 23/1985, che regola il PRU, prevede che in caso di "*insediamento edilizio realizzato in tutto o in parte abusivamente, il rilascio del permesso di costruire in sanatoria per le opere in esso comprese è subordinato all'approvazione di un piano di risanamento urbanistico (...)*";

- il Piano di Risanamento Urbanistico che avrebbe consentito di procedere alla determinazione dei costi necessari per l'attuazione e che sarebbero dovuti ricadere pro quota in capo allo stesso ricorrente, era scaduto proprio per l'opposizione allo stesso, tra gli altri, del ricorrente, che si era rifiutato di attivarsi per l'elaborazione del piano attuativo e, da ultimo il 27 luglio 2009, il [REDACTED] aveva in realtà previsto il piano attuativo di cui all'art. 37, c. 8-bis L. n. 23/1985 e, al quale il ricorrente si era però opposto;

- Il [REDACTED] peraltro, ha manifestato la propria volontà di adottare un nuovo PRU come precisato in precedenza o, in alternativa, un nuovo piano attuativo ai sensi dell'art. 37, c. 8 bis L. n. 23/1985, ma i costi, evidentemente, saranno a carico del ricorrente ed ai quali lo stesso si è sempre opposto.

7. All'udienza pubblica del 19.12.2023, in vista della quale le parti hanno depositato

memorie e repliche, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso per motivi aggiunti è infondato e deve rigettato.

1.1. In primo luogo, rileva il Collegio come non colga nel segno la censura inerente l'omesso invio del preavviso di rigetto, in quanto l'attività in questione deve ritenersi vincolata e dunque l'omissione costituisce vizio non invalidante ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo L. n. 241/1990, alla luce di quanto si dirà nel prosieguo in merito alla non accoglibilità dell'istanza.

Sulla natura del potere di condono edilizio – l'istanza è infatti riferita alla L. n. 47/1985 c.d. primo condono – la giurisprudenza ha condivisibilmente rilevato che *"considerata la natura vincolata del provvedimento di diniego del condono edilizio, l'omessa comunicazione dei motivi ostativi, ai sensi dell'art. 10-bis l. n. 241/1990, deve ritenersi irrilevante"* (T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. II, 24/10/2022, n. 2973).

Nello stesso senso, il Consiglio di Stato ha affermato che *"l'esercizio del potere vincolato che, come è noto, caratterizza il procedimento sanatoria o di condono edilizio giustifica, per costante giurisprudenza, una evidente riduzione degli strumenti partecipativi, escludendo addirittura che sia necessario comunicare il preavviso di diniego"* e che *"la natura vincolata delle determinazioni in materia di abusi edilizi e, quindi, anche delle determinazioni di sanatoria, esclude la possibilità di apporti partecipativi dei soggetti interessati e, conseguentemente, anche di un obbligo di previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della relativa domanda. Ciò anche in applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo, l. 241/1990, secondo cui il mancato preavviso di diniego non produce effetti vizianti ove l'amministrazione non avrebbe comunque potuto emanare provvedimenti diversi da quelli in concreto adottati"* (Consiglio di Stato sez. VI, 28/04/2023, n. 4278).

Il mezzo è dunque infondato.

2. Venendo al merito della vicenda, da cui emerge come appunto il provvedimento

non potesse avere contenuto diverso da quello in concreto adottato, il Collegio rileva come appaia effettivamente necessaria l'adozione del Piano di Risanamento Urbanistico per il rilascio della sanatoria.

Non è infatti contestato che si tratti di insediamento edilizio realizzato in tutto o in parte abusivamente (art. 31, comma 1 L.R. n. 23/2985), mentre non depone in senso contrario l'art. 7 della medesima L.R., che non è riferibile espressamente alla fattispecie per cui è causa.

In primo luogo infatti, deve rilevarsi, in senso contrario alla tesi del ricorrente, posto peraltro che da tale norma non è possibile distinguere tra interventi eseguiti in assenza di titolo edilizio o in parziale difformità da esso, che è decisivo l'art. 32 della L.R. n. 23/1985, il quale prevede che *"qualora un insediamento edilizio sia stato realizzato in tutto o in parte abusivamente, il rilascio del permesso di costruire in sanatoria per le opere in esso comprese è subordinato all'approvazione di un piano di risanamento urbanistico (...)"*.

In ogni caso, l'abuso realizzato appare costituire variazione essenziale in quanto comportante un aumento superiore al 10 per cento della cubatura (cfr. p. 7 memoria Comune *"(doc. n. 4 Comune di Siniscola) a fronte di una concessione edilizia che assentiva un volume complessivo di 185,32 mc si richiedeva una sanatoria per una volumetria totale di 827,11 mc, di cui, per la sola area utile ai fini abitativi ben 274,38"*, con circostanza in fatto incontestata).

Neppure può trovare accoglimento la pur suggestiva tesi interpretativa proposta dal ricorrente in ordine alla nozione di insediamento edilizio, per cui *"non può che intendersi un intero comparto edificato spontaneamente, senza alcuna autorizzazione comunale e in assenza della benché minima dotazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e di servizi"*, la quale peraltro è stata introdotta per la prima volta in memoria.

In ogni caso infatti, è condivisibile la replica del [REDACTED] ove rileva come rispetto a tale tesi deponga in senso contrario lo stesso art. 32, ult. co., ove afferma che *"si considera in via generale, insediamento edilizio ai fini del precedente primo*



*comma, l'insieme di unità immobiliari la cui densità superi l'indice territoriale di 0,40 mc/mq" e, peraltro, in merito all'assenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria nel comparto, richiama quanto osservato dallo stesso ricorrente nelle osservazioni al PUC del 2009: "la riduzione dell'indice di edificabilità territoriale e la soppressione di una parte consistente dei lotti rende eccessivamente gravosa in termini economici.....la convenienza a partecipare al convenzionamento per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per la necessaria acquisizione degli standard di legge da parte dei privati titolari dei 33 lotti edificati e dei 7 destinati dal PUC ad essere interessati da nuovi volumi residenziali".*

I profili fattuali così specificamente dedotti dal [REDACTED] non sono altrettanto specificamente contestati dal ricorrente e possono considerarsi provati *ex art. 64, comma 2 cod. proc. amm.*, nella loro consistenza fattuale, da cui deriva la conseguenza, giuridica, dell'applicabilità dell'art. 32 L.R. n. 23/1985 in ordine alla necessità di un piano di risanamento urbanistico per conseguire la sanatoria di immobili in tutto o in parte abusivi nel comparto.

3. Infine, con il terzo motivo di ricorso, il ricorrente deduce che, in sostanza, se ritenuto necessario il Piano di risanamento urbanistico, la sua mancata adozione sarebbe imputabile al [REDACTED]

Anche tale motivo non può tuttavia trovare accoglimento.

In primo luogo, deve rilevarsi che l'eventuale mancata adozione del Piano che il ricorrente ritenesse dipendente da inerzia del [REDACTED] sarebbe dovuta essere dedotta con una diversa azione, avverso il silenzio dell'amministrazione comunale *ex art. 31 e 117 cod. proc. amm.*, non già quale motivo di illegittimità del diniego di sanatoria pretesa in via diretta.

Né sul punto giova l'originario ricorso avverso il silenzio proposto dal ricorrente e poi convertito nel presente rito ordinario, poiché il silenzio dedotto era quello sull'istanza di sanatoria appunto in via diretta.

In ogni caso, il [REDACTED] ha evidenziato, in fatto, che il PRU - Avidi era stato adottato con il PUC del 2009 (doc. 1-2- Comune dep. 13 maggio 2023), ma la sua mancata attuazione sia dipesa dalla scelta dei proprietari, tra cui il ricorrente, di non corrispondere le somme da essi dovute entro i termini di efficacia dello stesso, così da determinarne la decadenza.

D'altronde, lo stesso art. 32 della L.R. n. 23/1985 dispone che gli interventi di risanamento urbanistico siano accompagnati da una convenzione che definisca i contenuti economici e finanziari dei ridetti interventi.

Il ricorrente non ha offerto alcuna prova in ordine alla disponibilità da lui manifestata all'assunzione degli oneri economici a lui facenti capo in relazione a tale intervento di risanamento.

Nel caso che occupa, che ha ad oggetto unicamente il rigetto dell'istanza di sanatoria in via diretta ed allo stato degli atti, tali elementi sono sufficienti a valutare legittimo il provvedimento del [REDACTED] mancando un piano di risanamento urbanistico efficace ed essendo decaduto quello comunque adottato dal [REDACTED] nel 2009.

Resta impregiudicata, all'evidenza, la possibilità di ottenere la sanatoria da parte del ricorrente nell'ipotesi di attuazione di un piano di risanamento urbanistico, che è attività di pianificazione che il [REDACTED] deve comunque adottare per il comparto in esame, o di un piano attuativo ai sensi dell'art. 37, c. 8 bis L. n. 23/1985.

4. In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Le spese del giudizio, stante la peculiarità fattuale e giuridica della vicenda controversa, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Plaisant, Presidente FF

Gabriele Serra, Referendario, Estensore

Roberto Montixi, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Gabriele Serra**

**IL PRESIDENTE**

**Antonio Plaisant**

**IL SEGRETARIO**

www.studiolegalededoni.it