

Pubblicato il 06/03/2026

N. 01815/2026REG.PROV.COLL.
N. 00376/2024 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 376 del 2024, proposto da
Magda Adriana Laura Cosmi, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio
Pellicani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e
domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Niccolò Travia in Roma,
via del Viminale, 43;

contro

Regione Autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Sonia Sau e Andrea Secchi, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della Cultura, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex
lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Sassari e
Nuoro, Comune di La Maddalena, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna n. 436/2023, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna e del Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 11 febbraio 2026 il Cons. Roberta Ravasio, in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams;

Dato atto che nessuno è comparso per le parti costituite;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'odierna appellante, signora Cosmi, è proprietaria in Comune di La Maddalena di un fabbricato a destinazione residenziale, situato in area soggetta a vincolo paesaggistico, in relazione al quale ha presentato domanda di condono edilizio ai sensi dell'art. 32 del D.L. n. 269/2003, convertito nella L. n. 326/2003.

2. Nel corso dell'istruttoria, con atto 18 aprile 2007, n. 5280, il Comune inviava alla Regione Autonoma della Sardegna l'istanza presentata dalla sig.ra Cosmi volta al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ai sensi del D. Lgs. n. 42/2004.

3. Di seguito a ciò, con atto del 9 dicembre 2015 la Regione trasmetteva alla Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro una proposta di parere favorevole, corredata da una relazione tecnica recante una favorevole valutazione paesaggistica al mantenimento del manufatto.

4. La Soprintendenza non si pronunciava con provvedimento espresso nel termine prescritto di 90 giorni.

5. Con atto 9 febbraio 2017, la Regione comunicava alla sig.ra Cosmi, ai sensi dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990, un preavviso di diniego motivato dalla circostanza che l'abuso oggetto di condono si inquadrava come abuso di tipologia 1, secondo la tabella allegata al D.L. n. 269/2003, e risultava insistente su zona assoggettata a vincolo paesaggistico in data anteriore alla realizzazione dell'abuso stesso.

6. Per tale ragione con la stessa nota la Regione comunicava alla signora Cosmi anche l'avvio del procedimento finalizzato al ritiro della proposta favorevole al rilascio del parere paesaggistico, ritenendo che il silenzio mantenuto dalla Soprintendenza avesse comportato la formazione di un silenzio assenso sulla proposta stessa: il procedimento si concludeva con l'adozione del provvedimento del 7 giugno 2017, con cui la Regione disponeva il ritiro della proposta a suo tempo inoltrata alla Regione Sardegna.

7. Avverso i citati provvedimenti la signora Cosmi proponeva ricorso aventi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, che, con la sentenza in epigrafe indicata, lo respingeva.

7.1. A motivo della decisione il TAR ha ritenuto che con la nota del 7 giugno 2017 la Regione Sardegna avrebbe inteso esprimere una nuova proposta, negativa, relativamente alla richiesta di paesaggistico sulla istanza di condono; inoltre non si sarebbe formato alcun silenzio assenso sulla prima proposta favorevole trasmessa alla Soprintendenza dalla Regione Sardegna, ragione per cui quest'ultima era legittimata a mutare orientamento, tanto più in quanto fondato sui limiti individuati dalla giurisprudenza al condono di abusi "maggiori" in zona vincolata.

8. La signora Cosmi ha proposto appello.

9. La Regione Sardegna e il Ministero della Cultura si sono costituiti in giudizio insistendo per la reiezione del gravame.

10. La causa è stata chiamata all'udienza straordinaria dell'11 febbraio 2026, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

11. Questi i motivi d'appello, che possono essere esaminati congiuntamente:

(i) erroneità della sentenza per aver mal interpretato la nota del 7 giugno 2017 della Regione Sardegna;

(ii) erroneità della sentenza per violazione dell'art. 17 bis della L. n. 241/90, laddove ha ritenuto non essersi formato il silenzio assenso della Soprintendenza sulla prima proposta della Regione Sardegna, favorevole al condono;

(iii) erroneità dell'appellata sentenza per violazione dell'art. 88 c.p.a., per asserita insussistente o contraddittoria motivazione in ordine al rigetto del quinto motivo del ricorso originario.

11.1. L'appello va accolto.

11.2. La giurisprudenza del Consiglio di Stato, cui la Regione Sardegna allude anche nelle note del 9 febbraio e del 7 giugno 2017, è invero univoca nell'affermare che il condono edilizio di cui al d.l. n. 269/2003, conv. con l. n. 326/2003, non è a priori consentito se abbia ad oggetto "abusi maggiori" (cioè abusi riconducibili alle tipologie nn. 1), 2) e 3) della tabella allegata al d.l. n. 269/2003) commessi in zona sottoposta, precedentemente alla realizzazione delle opere, a vincolo. Si è così precisato che, secondo la l. n. 326/2003, gli "abusi maggiori" non sono mai condonabili quando commessi in zona sottoposta a vincolo in epoca anteriore alla realizzazione delle opere, indipendentemente dal fatto che si tratti di vincolo di inedificabilità assoluta o relativa, con il corollario che in tali situazioni è inutile la richiesta del parere di compatibilità paesaggistico, posto che si versa in una situazione di divieto di condono stabilita dal Legislatore e il divieto di condono risulta atto dovuto (cfr. C.d.S., Sez. VII, 9 febbraio 2026 n. 9997; Sez. VI, 12 novembre 2025, n. 8846, con i precedenti elencati; id. 27 novembre 2023, n. 10159; id., 7 febbraio 2022, n. 840; Sez. 7 agosto 2025, n. 6970; id., 23 luglio 2025, n. 6521).

11.3. Nel caso di specie non è contestata la natura "maggiore" dell'abuso (realizzazione di un intero fabbricato autonomo ad uso residenziale in assenza di concessione edilizia); tuttavia dalla istanza di condono risulta che questo

risale al 1975, mentre il vincolo paesaggistico sarebbe collegato, ed è sorto, con la istituzione del Parco Nazionale dell'Arcipelago della Maddalena, istituito con L. n. 10/1994. Tale circostanza implica che l'istanza di condono avrebbe dovuto essere trattata come astrattamente ammissibile, fatto salvo l'imprescindibile parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, dal momento che la Regione Sardegna, nell'approvare le norme attuative del D.L. n. 269/2003, convertito con la L. n. 326/2003, non ha scelto di imporre dei limiti al condono più stretti di quelli posti dal legislatore nazionale: l'art. 2, lett. c) ed e) della L.R. n. 4/2004, prevede infatti che gli abusi maggiori possono essere condonati anche se insistenti in zona vincolata, purché il vincolo sia posteriore alla realizzazione delle opere e purché, naturalmente, ricorrano le ulteriori condizioni previste dalla legge, tra le quali il parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo.

11.4. Ebbene, gli atti impugnati si fondano unicamente sull'erroneo presupposto che il condono, e quindi la richiesta di parere paesaggistico, non fossero ammissibili per il solo fatto della esistenza del vincolo: tale motivazione è chiaramente errata, dal momento che il vincolo non è insorto in epoca anteriore alla realizzazione dell'opera abusiva, ragione per cui l'istanza di condono era ammissibile e astrattamente valutabile. Gli atti impugnati sono quindi illegittimi in quanto viziati da violazione di legge e falso presupposto, così privando illegittimamente l'appellante della possibilità di ottenere un parere paesaggistico favorevole.

12. Gli atti impugnati vanno conseguentemente annullati.

13. Ai fini della riedizione dell'azione amministrativa è tuttavia utile la disamina della censura con cui si fa valere che si sarebbe già formato un silenzio assenso, da parte della Soprintendenza, sull'originaria proposta favorevole formulata dalla Regione Sardegna.

13.1. Tale censura è infondata. Questo Consiglio ha già, in varie occasioni, statuito che il silenzio-assenso previsto dall'art. 17 bis della L. 241/90 non può formarsi in materia di autorizzazione paesaggistica, nei rapporti tra la

regione, o l'ente da essa delegato, e la Soprintendenza: sul punto si rinvia a quanto rilevato nelle motivazioni della sentenza n. 4098/2022, nella quale si è evidenziato come l'art. 146, comma 9, del D. L.vo 42/2004, stabilendo che l'amministrazione competente, a fronte della inerzia della Soprintendenza nel rendere il parere di sua competenza, "provvede comunque" – e non già "provvede in conformità" – evidenzia l'assenza di un atto vincolante per l'amministrazione competente e, quindi, l'assenza di un silenzio-assenso sulla proposta formulata dalla amministrazione competente alla soprintendenza. L'impossibilità di applicare l'art. 17 bis con specifico riferimento alle autorizzazioni paesaggistiche discende, dunque, dalla mera constatazione che si tratta di un effetto evidentemente non voluto dal legislatore.

13.2. In conclusione, l'appello va accolto; per l'effetto gli atti impugnati vanno annullati, dal che consegue la necessità che la Regione Sardegna riattivi il procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica nello stato in cui si trovava nel momento in cui veniva comunicata la nota del 9 febbraio 2017.

14. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie; per l'effetto, in parziale riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna n. 436/2023, accoglie il ricorso di primo grado; per l'effetto annulla la nota della Regione Sardegna del 9 febbraio 2017, prot. n. 5143/XIV.12.2 nonché il provvedimento, pure della Regione Sardegna, del 7 giugno 2017, prot. n. 22284/XIV.12.2, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti.

Visto l'art. 34, comma 1, lett. e) c.p.a. dispone che la Regione Sardegna, entro trenta giorni dalla comunicazione della presente decisione, si determini come indicato al paragrafo 13.2. della motivazione.

Condanna la Regione Sardegna al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio, che si liquidano in €. 5.000,00 (cinquemila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026, celebrata in videoconferenza ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp. att. c.p.a., aggiunti dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO