

Pubblicato il 26/01/2026

N. 00161/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00832/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 832 del 2025, proposto da Gegi Corongiu e Pino Spanu, rappresentati e difesi dagli avvocati Antonello Rossi ed Elena Paba, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Antonello Rossi in Cagliari, via Ada Negri N° 32;

contro

Comune di Cabras, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Schinina', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Cagliari e Province di Oristano e Sud Sardegna e Ministero della Cultura, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, domiciliataria ex lege in via Nuoro n. 50;

Bacino Suape Cabras, non costituitosi in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Congregazione delle Pie Suore della Redenzione, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Pallottino e Anna Palmerini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

A. del provvedimento unico n. 73 del 05.08.2025 a firma del Responsabile del SUAPE del Comune di Cabras, mediante il quale è stata rigettata la pratica edilizia cod. univ. nazionale CRNGGE53E22F841X-10042025-1213.875239 acquisita al prot. n. 9553 dell'11.04.2025 e finalizzata al rilascio dell'autorizzazione agli interventi <<di manutenzione straordinaria - interventi di manutenzione straordinaria che non alterino le parti strutturali dell'edificio (edilizia libera soggetta a comunicazione asseverata)>> per l'immobile sito in Comune di Cabras nella via Vega snc;

B. ove occorra:

-del parere contrario della Soprintendenza Sabap in data 31.07.2025 - prot. U05/28/07/2025/0014471-P/04.22.01/132/20025;

- del parere non favorevole dell'Ufficio Tecnico Urbanistica del Comune di Cabras di cui alla nota prot. n. 21286 del 04.08.2025, richiamato nel suddetto provvedimento unico n. 73/2025;

C. di ogni ulteriore atto presupposto, conseguente e/o consequenziale, con espressa riserva di motivi aggiunti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Comune di Cabras, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per Città Metropolitana di Cagliari e Province di Oristano e Sud Sardegna e Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2026 il dott. Roberto Montixi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, i signori Gegi Corongiu e Pino Spanu hanno adito l'intestato Tribunale al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento unico n. 73 del 05.08.2025 a firma del Responsabile del SUAPE del Comune di Cabras, mediante il quale è stata rigettata la pratica edilizia, acquisita al prot. n. 9553 dell'11.04.2025, finalizzata al rilascio dell'autorizzazione agli interventi di manutenzione straordinaria per l'immobile sito in Comune di Cabras nella via Vega snc, oltre agli atti correlati indicati in epigrafe.
2. Rappresentano i ricorrenti di essere comproprietari di un immobile residenziale sito nel Comune di Cabras, frazione di San Giovanni di Sinis e di aver, in data 13.03.2024, presentato istanza, ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 42/2004, volta ad ottenere l'autorizzazione all'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria, previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004.
3. Precisano i ricorrenti che, in data 23.05.2024, previe interlocuzioni con la Soprintendenza, la pratica veniva integrata con i titoli autorizzativi precedentemente rilasciati sull'immobile.
4. A cagione dell'inerzia serbata dalla Soprintendenza i ricorrenti radicavano dinanzi a questo Tribunale il ricorso R.g. 195/2025, definito con sentenza di accoglimento n. 553 del 16.06.2025, con la quale veniva ordinato all'Organo tutorio di concludere il procedimento avviato con l'istanza della parte ricorrente del 13.03.2024 con un provvedimento espresso entro il termine di giorni 45 dalla comunicazione o notificazione della decisione.
5. In data 31 luglio 2025 la Soprintendenza SABAP rilasciava parere contrario all'esecuzione dell'intervento.
6. Con il gravato provvedimento unico n. 73 del 05.08.2025 il Bacino Suape del Comune di Cabras non autorizzava l'intervento edilizio sulla scorta del parere contrario espresso dalla Soprintendenza SABAP che aveva rilevato la presenza, nell'immobile *de quo*, di manufatti abusivi non sanati né condonati,

nonché per effetto della verifica di conformità negativa per assoluta incompatibilità dell'intervento resa da parte dell'Ufficio Tecnico Urbanistica che aveva rilevato come la rappresentazione dello stato di fatto differisse dalla planimetria allegata all'atto di compravendita e che l'intervento proposto dovesse essere riqualificato come intervento di ristrutturazione globale e non potesse essere considerabile come intervento di manutenzione straordinaria.

7. All'esito del pervenimento del provvedimento reiettivo, il comproprietario Sig. Corongiu presentava al Comune di Cabras formale istanza di accesso agli atti, con la quale veniva domandata copia della richiesta di autorizzazione archeologica inviata dal Comune all'Ente preposto in relazione alla licenza edilizia n. 39 del 1960 intestata all'originaria proprietaria dell'immobile acquistato dai ricorrenti, nonché di conoscere se, per le opere gravate dallo stesso vincolo, le licenze edilizie rilasciate nel periodo successivo al 1948 fossero corredate di autorizzazione ministeriale archeologica.

8. In data 8 settembre 2025, l'amministrazione comunale rappresentava come non risultasse agli atti del servizio alcuna richiesta di parere della Soprintendenza Archeologica per la sopraelevazione attuata con nulla osta comunale del 29.07.1960 e che tale circostanza fosse da ricondurre al fatto che l'intervento non fosse incidente sul suolo e che in tale contesto temporale il parere della Soprintendenza Archeologica fosse richiesto solo nel caso di realizzazione di nuove opere di fondazione, e scavi in genere, e che solo con l'entrata in vigore del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio la Soprintendenza aveva ampliato lo spettro delle proprie valutazioni inerenti ai beni tutelati.

9. Il SUAPE, nel riscontrare le osservazioni pervenute dal tecnico dei ricorrenti, rammentava, con messaggio inserito nel portale in data 3 settembre 2025, il carattere vincolante del parere reso dal Ministero della Cultura-Soprintendenza.

10. Avverso i gravati provvedimenti sono insorti i ricorrenti con tre motivi di ricorso.

10.1. Con un primo ordine di doglianze i ricorrenti deducono la violazione degli artt. 146 comma 8 del D.Lgs n° 42/2004 e 10 bis della Legge n° 241/1990.

10.1.1. Assumono i ricorrenti che il provvedimento di rigetto impugnato si rivelerebbe illegittimo poiché adottato in violazione dell'art. 10 bis della Legge 7 agosto 1990 n. 241.

L'art. 146, comma 8, del D.Lgs. n. 42/2004 prevede che il Soprintendente comunica, in caso di parere negativo, il preavviso contemplato dall'art. 10 bis della legge 241/90, mentre nel caso di specie l'Amministrazione avrebbe del tutto ignorato l'obbligo di comunicare preventivamente il proprio (negativo) intendimento alla parte privata, così da consentire un dialogo collaborativo e costruttivo.

10.2. Con un secondo motivo di gravame viene dedotta la violazione dell'art. 146 del D.Lgs. n° 42/2004, del termine previsto dal comma 5, dell'art. 2 comma 8 bis della Legge 241/90, nonché dei successivi artt. 14 bis e 17 bis della medesima legge sul procedimento amministrativo. Carenza d'istruttoria e motivazione. Violazione del principio di buon andamento della P.A. ex artt. 3 e 97 Cost.

10.2.1. Assumono i ricorrenti che la Soprintendenza avrebbe reso il proprio parere tardivamente rispetto al termine legale di 45 giorni previsto dal citato art. 146, comma 8.

Infatti, gli atti sono pervenuti alla Soprintendenza in data 15.03.2024 (prot. in entrata n. 4597) e le spontanee integrazioni documentali sono intervenute in data 26.05.2024 mentre il parere è stato reso solo in data 31.07.2025.

10.2.2. Precisano i ricorrenti che la proposizione del giudizio promosso dai ricorrenti ai sensi dell'art. 117 c.p.a. (R.g. 195/2025, definito con sentenza n. 553/2025) non spiegherebbe alcun effetto interruttivo e/o sospensivo del termine posto che, alla data di notifica del suddetto ricorso, il termine di 45 giorni risultava già ampiamente decorso e, in ogni caso, tale decisione non avrebbe riaperto i termini del procedimento.

10.2.3. Conseguentemente, la tardività del parere della Soprintendenza, secondo quanto previsto testualmente dall'art. 2, comma 8 bis, della L. 241/1990, da un lato avrebbe determinato la sua inefficacia mentre, dall'altro, avrebbe prodotto la formazione del c.d. silenzio assenso. In particolare, troverebbe applicazione l'art. 17-bis della legge n. 241/1990, con estensione del meccanismo del silenzio assenso anche ai procedimenti di competenza di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, ivi compresi i beni culturali.

Ciò anche alla luce del disposto dell'art. 2 comma 8 bis della legge n. 241 del 1990, in base al quale le determinazioni rese dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'art. 14 ter, comma 7 sarebbero inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrono i presupposti e le condizioni.

10.2.4. Sulla scorta delle superiori considerazioni, i ricorrenti evidenziano come il provvedimento gravato si rivelerebbe illegittimo sia per avere erroneamente ritenuto vincolante il parere della Soprintendenza che invece era stato reso tardivamente e dunque doveva ritenersi inefficace, sia per non avere preso atto dell'intervenuta formazione del silenzio assenso, con conseguente e doverosa adozione di un provvedimento unico favorevole al progetto presentato dai ricorrenti.

10.2.5. Inoltre, l'adozione di un provvedimento di diniego tardivo si porrebbe, in ogni caso, in contrasto con il principio della tutela del legittimo affidamento cui sono informate le relazioni tra i cittadini e l'amministrazione, rispondendo il meccanismo della formazione del silenzio assenso a una logica di semplificazione amministrativa che mira a favorire soprattutto lo sviluppo economico grazie a una maggiore efficienza dell'azione amministrativa da raggiungere attraverso la riduzione dei suoi costi burocratici e temporali.

10.3. Parte ricorrente, pur ritenendo assorbenti e dirimenti le superiori censure, formula specifici motivi di doglianze anche avverso l'ordito

motivazionale del parere negativo reso dalla Soprintendenza.

10.3.1. Avuto riguardo alla contestata assenza, per la realizzazione della sopraelevazione eseguita negli anni ‘60, di alcuna autorizzazione per l’esecuzione di tali opere ai sensi della L. 1089/1939, parte ricorrente evidenzia che, come rappresentato dalla stessa amministrazione comunale, l’intervento di sopraelevazione realizzato negli anni sessanta non era corredato da alcuna autorizzazione della Soprintendenza in quanto tale intervento non costituiva attività di trasformazione antropica e non contemplava l’utilizzo del suolo e/o del sottosuolo.

10.3.2. Con riferimento all’incidenza degli interventi progettati sullo stato dei luoghi e sui beni vincolati sotto il profilo paesaggistico e archeologico, in conseguenza della programmata sostituzione di alcuni elementi strutturali importanti con necessaria esecuzione di interventi sostitutivi (intero corpo del garage ormai demolito, scala, murature portanti, etc.) i ricorrenti evidenziano come tali considerazioni integrerebbero la fattispecie di una motivazione apparente e dunque illegittima in quanto il Soprintendente si sarebbe limitato a considerare (peraltro in forma dubitativa) una futura incidenza della ristrutturazione sullo stato dei luoghi e sui beni vincolati senza, tuttavia, spiegare alcuna concreta ragione di incompatibilità con i valori (panoramici) tutelati dallo specifico vincolo paesaggistico di zona.

10.3.3. Sotto un terzo versante motivazionale, la Soprintendenza evidenzia che l’intervento proposto non sarebbe conforme alla disciplina paesaggistica vigente in quanto contrastante con le disposizioni dell’art. 49 comma 1 delle NTA del PPR., prevedendo un intervento di ristrutturazione edilizia all’interno dell’areale del bene paesaggistico “*insediamento fenicio punico- romano di Tharros*” ed entro il perimetro dei 100 metri dal bene paesaggistico puntuale ID BURAS 7252 Tomba San Giovanni di Sinis.

Il ricorrente osserva, tuttavia, che lo stesso art. 49 del PPR consentirebbe sui manufatti e sugli edifici esistenti all’interno dell’area l’esecuzione di interventi

di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo (...) inerenti ai beni archeologici, nonché le trasformazioni connesse a tali attività.

10.3.4. Avuto riguardo alle considerazioni formulate dal Responsabile dell’Ufficio Legale e contenzioso, nel quale si evidenzia che per i lavori comportanti la sopraelevazione dell’immobile e la realizzazione del corpo destinato a garage, in gran parte oggi deruto, i proprietari del bene avrebbero dovuto dotarsi di autorizzazione archeologica, i ricorrenti ribadiscono che la sopraelevazione realizzata negli anni ’60 non necessitava di alcun nulla osta archeologico, non comportando alcuna trasformazione del suolo e/o del sottosuolo.

11. Si sono costituite in giudizio l’Amministrazione statale della Cultura e la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna, oltre al Comune di Cabras che hanno instato per la sua reiezione in ragione dell’inammissibilità e infondatezza del gravame.

12. All’udienza camerale del 15 ottobre 2025, la trattazione dell’istanza cautelare veniva assorbita dal merito.

13. Con atto depositato in data 12 dicembre 2025, ha spiegato intervento *ad adiuvandum* la Congregazione delle Pie Suore della Redenzione.

14. In vista dell’udienza di merito le parti hanno depositato documenti memorie e repliche.

15. La causa è stata, infine, trattenuta in decisione all’udienza del 14 gennaio 2026.

DIRITTO

1. In via preliminare, va rilevata l’inammissibilità delle memorie e dei documenti depositati dall’amministrazione solo in data 30 e 31 dicembre 2025 e dunque oltre i termini fissati dall’art. 73 cpa.

1.1. Rammenta il Collegio, ancora una volta (v. TAR Sardegna – sez. I, sent. n. 324/2025, p. 1 del Diritto) che i termini fissati dall’art. 73 c.p.a. per il deposito in giudizio di memorie difensive e documenti sono perentori, in

quanto espressione di un precetto di ordine pubblico sostanziale posto a presidio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice, con la conseguenza che la loro violazione conduce all'inutilizzabilità processuale delle memorie e dei documenti presentati tardivamente, da considerarsi *tamquam non essent* (v. *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 2 dicembre 2024, n. 9613; 17 maggio 2024, n. 4432; 27 luglio 2023, n. 7359; 28/11/2025, n. 9375).

2. Ancora in via preliminare osserva il Collegio che le istanze di rinvio dell'udienza e di sospensione del giudizio, formulate dall'interveniente *ad adiuvandum* ai sensi degli artt. 295 c.p.c. e 79 c.p.a., sono inammissibili, atteso che l'intervento adesivo non consente la proposizione di autonome iniziative processuali, ma solo l'adesione alle domande e alle difese della parte cui si affianca, data la natura meramente accessoria e subordinata della posizione dell'interessato rispetto a quella della parte principale (v. , “*ex multis*”, T.A.R. Campania Napoli, Sez. III, Sent., 24/05/2023, n. 3150).

2.1. Nel caso di specie, peraltro, il ricorrente si è espressamente opposto a tali richieste nel corso della discussione orale, con conseguente ulteriore difetto dei presupposti per l'accoglimento delle medesime, in un contesto normativo nel quale il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali (v. art. 73, comma 1-bis, c.p.a. ; conf. TAR Sardegna, I, sent. n. 266/2025).

3. Con il primo motivo di dogliananza i ricorrenti si dolgono del fatto che il provvedimento di rigetto impugnato sarebbe stato adottato in violazione dell'art. 10 bis della Legge 7 agosto 1990 n. 241 e dell'art. 146, comma 8, del D.Lgs. n. 42/2004 in quanto l'Amministrazione avrebbe del tutto ignorato l'obbligo di comunicare preventivamente il proprio (negativo) intendimento alla parte privata, così da consentire un dialogo collaborativo e costruttivo.

3.1. La censura non è fondata.

3.1.1. Occorre preliminarmente ricordare che l'art. 146, comma 8, del D.Lgs. n. 42/2004, nel prevedere che il Soprintendente, in caso di parere negativo, comunichi agli interessati il preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10-bis della

legge n. 241/1990, persegue la finalità di garantire il contraddittorio procedimentale e la partecipazione del privato prima della cristallizzazione degli effetti negativi del procedimento.

Tale finalità, tuttavia, non può essere valutata in modo meramente formalistico, ma va apprezzata alla luce dell'effettiva possibilità riconosciuta all'interessato di interloquire, formulare osservazioni e produrre elementi istruttori idonei a incidere sull'esito del procedimento.

3.1.2. Nel caso di specie, il parere negativo reso dalla Soprintendenza:

- è stato formalmente comunicato al tecnico delegato dalla parte ricorrente;
- conteneva, in dispositivo, un'espressa indicazione circa la possibilità per gli interessati di presentare osservazioni entro dieci giorni dal ricevimento, anche corredate da documentazione integrativa;
- chiariva che tale facoltà poteva essere esercitata nel corso della conferenza di servizi eventualmente convocata dal SUAPE, ovvero direttamente dinanzi all'Ufficio della Soprintendenza.

3.1.3. Tale previsione non si esaurisce in una formula di stile, ma integra un concreto invito alla partecipazione procedimentale, funzionalmente coincidente con la ratio dell'art. 10-bis L. 241/1990, consentendo agli interessati di rappresentare le proprie ragioni prima della definizione conclusiva del procedimento.

3.1.4. A ciò si aggiunga che il procedimento si è svolto nell'ambito di una conferenza di servizi, all'esito della quale è stata adottata una determinazione conclusiva negativa che si auto-qualificava come atto produttivo (anche) degli effetti della comunicazione di cui all'art. 10-bis L. 241/1990.

3.1.5. Alla luce di quanto sopra, deve escludersi che, nel caso concreto, si sia verificata una compressione del diritto di partecipazione procedimentale.

Nel caso di specie, i ricorrenti non solo sono stati resi edotti delle ragioni del parere negativo, ma sono stati anche messi in condizione di interloquire e di presentare osservazioni, senza che risulti dimostrato alcun apporto

partecipativo potenzialmente idoneo a determinare un esito diverso del procedimento.

4. Con il secondo motivo i ricorrenti deducono che il parere della Soprintendenza sarebbe stato reso tardivamente rispetto al termine di cui all'art. 146, comma 8, del D.Lgs. n. 42/2004, senza che la proposizione del ricorso ex art. 117 c.p.a. potesse determinare alcun effetto interruttivo o sospensivo. Assumono, pertanto, l'inefficacia del parere e la conseguente formazione del silenzio-assenso, in applicazione degli artt. 2, comma 8-bis, e 17-bis della L. n. 241/1990, con illegittimità del provvedimento conclusivo per mancato riconoscimento dell'assenso tacito e violazione dei principi di affidamento e semplificazione amministrativa.

4.1. Anche tale motivo non è suscettibile di positivo apprezzamento.

L'assunto dei ricorrenti muove dal presupposto che il mero decorso del termine di quarantacinque giorni previsto dall'art. 146, comma 8, del D.Lgs. n. 42/2004 comporti, automaticamente, l'inefficacia del parere reso tardivamente dalla Soprintendenza e la conseguente formazione del silenzio-assenso, anche in presenza dell'attivazione del rimedio giurisdizionale avverso il silenzio.

Tale ricostruzione non è condivisibile.

4.1.1. Occorre, in primo luogo, rilevare che la proposizione del ricorso avverso il silenzio presuppone, sul piano logico e giuridico, che il silenzio serbato dall'amministrazione non abbia valore provvidamentale, ma integri un'ipotesi di inerzia illegittima.

Nel caso di specie, i ricorrenti hanno attivato il rimedio di cui all'art. 117 c.p.a. proprio per ottenere una pronuncia giudiziale che accertasse l'illegittimità del silenzio serbato dalla Soprintendenza e imponesse a quest'ultima l'adozione di un provvedimento espresso.

Questo Tribunale, accogliendo il ricorso, ha effettivamente dichiarato l'illegittimità dell'inerzia e ha condannato l'amministrazione a provvedere entro un termine perentorio, introducendo così un nuovo e autonomo segmento procedimentale eterointegrato dall'ordine giudiziale.

4.1.2. In tale contesto, non può sostenersi che, nonostante l'intervento del giudice amministrativo e l'ordine di provvedere, il procedimento fosse già definitivamente chiuso per effetto della pretesa formazione del silenzio-assenso.

Una simile impostazione condurrebbe a un risultato manifestamente illogico e sistematicamente incoerente, in quanto prospetterebbe una anomala compatibilità tra la proposizione di un giudizio volto ad ottenere una pronuncia di accertamento della illegittimità dell'inerzia e della condanna a provvedere da un lato, e l'affermata inutilità del medesimo *deicisum* giurisdizionale, dall'altro, poiché il procedimento si sarebbe già concluso *per silentium*.

4.1.3. Invece, l'ordine giudiziale di provvedere, adottato ai sensi dell'art. 117 c.p.a. preclude in radice che il silenzio serbato fino a quel momento possa essere qualificato come assenso tacito, poiché il giudice ha espressamente qualificato tale silenzio come inadempimento dell'obbligo di provvedere e non come espressione di volontà amministrativa.

D'altronde, a voler seguire la tesi dei ricorrenti ci troveremmo di fronte ad una iniziativa processuale priva di effetti, ad una statuizione giurisdizionale sostanzialmente irrilevante e ad un'attività adempitiva di tale ordine giudiziale da parte della P.A. da considerarsi “*tamquam non esset*”.

E quanto sopra si configurerebbe invocando la retroattiva formazione di un silenzio-assenso che la stessa iniziativa processuale presupponeva inesistente.

4.1.5. L'argomentazione attorea si pone, quindi, in contrasto con il principio di coerenza del comportamento processuale, che impedisce alla parte di trarre vantaggio da una ricostruzione logicamente incompatibile con le scelte difensive precedentemente operate traducendosi in un uso strumentale del processo, finalizzato non già a ottenere una decisione, ma a costruire *ex post* una pretesa inutilità dell'intervento giurisdizionale.

4.1.6. Una simile lettura si porrebbe, inoltre, in aperto contrasto con la *ratio* complessiva del sistema processuale amministrativo, che è improntato ai

principi di effettività della tutela giurisdizionale, economia dei mezzi processuali e buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa atteso che la prospettata inutilità della pronuncia resa da questo Tribunale all’esito del ricorso sul silenzio e l’attività istruttoria e provvidamentale successivamente svolta dall’amministrazione significherebbe ammettere un ingiustificato dispendio di risorse giurisdizionali e amministrative, in palese contraddizione con i principi di cui agli artt. 1 e 2 della L. n. 241/1990 e con la funzione stessa del giudizio sul silenzio.

4.1.7. Chiarito quanto sopra, evidenzia il Collegio come sia pacifico in atti che la Soprintendenza abbia reso il proprio parere nel pieno rispetto del termine assegnato dal TAR con la sentenza n. 553/2025 resa nel giudizio ex art. 117 c.p.a.

Da ciò consegue che l’amministrazione ha esercitato il proprio potere in modo tempestivo rispetto al termine giurisdizionalmente imposto, con conseguente piena validità ed efficacia del parere reso.

Il termine originariamente previsto dall’art. 146, comma 8, del D.Lgs. n. 42/2004, già inutilmente decorso, risulta, infatti, superato e assorbito dall’ordine giudiziale, che ha riattivato l’esercizio del potere in un rinnovato quadro procedimentale.

4.1.8. Ulteriore e dirimente profilo ostativo all’accoglimento della censura in esame discende, inoltre, dalla portata vincolante della sentenza citata, che ha definito il giudizio avverso il silenzio ai sensi dell’art. 117 c.p.a., sulla quale si è formato il giudicato.

Con tale pronuncia, il giudice amministrativo, in rigorosa applicazione del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, ha esplicitamente qualificato la fattispecie come ipotesi di silenzio-inadempimento, accertando l’illegittimità dell’inerzia serbata dalla Soprintendenza e ordinando all’amministrazione di provvedere entro un termine perentorio.

Tale qualificazione giuridica del silenzio ha assunto valore di regola del caso concreto, risultando coperta da giudicato e, come tale, non più suscettibile di

essere rimessa in discussione dalle parti.

Ne consegue che la successiva pretesa dei ricorrenti di sostenere che la medesima inerzia avrebbe dovuto integrare, *ab origine*, una fattispecie di silenzio-assenso si pone in insanabile contrasto con il giudicato formatosi sulla natura del silenzio e si risolve in un tentativo di rimettere in discussione un assetto giuridico ormai definitivamente consolidato.

Una simile prospettazione, oltre a rendere logicamente e giuridicamente incompatibile l'azione successivamente esperita con quella originariamente proposta dagli stessi ricorrenti, condurrebbe a svuotare di effetti sia la pronuncia resa all'esito del giudizio ex art. 117 c.p.a., sia l'attività provvedimentale adottata dall'amministrazione in puntuale esecuzione dell'ordine giudiziale, in palese violazione dei principi di certezza del diritto, stabilità delle situazioni giuridiche e intangibilità del giudicato.

4.1.9. Neppure è rinvenibile alcun contrasto tra l'adozione del provvedimento di diniego tardivo e il principio di tutela del legittimo affidamento.

Come già evidenziato, la parte ricorrente ha attivamente sollecitato l'esercizio dei poteri della Soprintendenza attraverso l'azione giurisdizionale ex art. 117 c.p.a., riconoscendo implicitamente che non vi era alcun affidamento consolidato sul perfezionamento automatico dell'assenso tacito.

In tale contesto, la statuizione giurisdizionale e il successivo adempimento della Soprintendenza hanno ricondotto il procedimento entro un quadro procedimentale regolare, consentendo l'esercizio effettivo del potere amministrativo e la valutazione espressa delle istanze presentate.

4.1.10. Ad ogni modo, e in disparte le sopraevidenziate, pur dirimenti, considerazioni, osserva il Collegio, ai soli fini di completezza espositiva, che, nel caso di specie, non potesse comunque ritenersi formata la fattispecie del silenzio assenso, atteso che non poteva ritenersi acquisito alcun parere favorevole della Soprintendenza, formatosi attraverso apposita *fictio iuris*, perché ciò porterebbe a elidere l'indicazione normativa testualmente emergente dall'art. 146, comma 9, D.Lgs. n. 42 del 2004, secondo cui

"l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione" (Cfr CdS sez. IV 9187/2025).

Nel caso di specie la fattispecie in emersione, dunque, avrebbe potuto essere al più, quella del *"silenzio devolutivo"* e non del *"silenzio assenso"*.

In tale contesto, andrebbe dunque apprezzata anche l'autonoma portata reiettiva del provvedimento unico adottato che, oltre al parere contrario della Soprintendenza, ha anche rilevato la *"presenza, nell'immobile de quo, di manufatti abusivi non sanati né condonati"* dando conto della *"verifica di conformità negativa per assoluta incompatibilità dell'intervento espressa da parte dell'Ufficio tecnico Urbanistica nella nota prot. 21286 del 04/08/2025 in ragione della rappresentazione dello stato di fatto che differisce dalla planimetria allegata all'atto di compravendita oltre alla necessità di riclassificare la categoria dell'intervento, non qualificabile come manutenzione straordinaria ma come intervento di ristrutturazione globale."*

Pertanto, anche l'amministrazione comunale ha rilevato una pluralità di elementi ostativi, *"non superabili con prescrizioni o modifiche progettuali"*.

Anche ove la fattispecie venisse traguardata nell'ottica del *"silenzio devolutivo"*, il Collegio non potrebbe trascurare la circostanza che, quantomeno con riguardo al profilo concernente la acclarata assenza dello stato legittimo dell'immobile, il Comune di Cabras aveva confermato, all'esito di apposita istruttoria e di un proprio apprezzamento, i profili critici rappresentati nel parere della Soprintendenza e, segnatamente, quelli attinenti alla mancanza del nulla osta archeologico ai sensi dell'art. 18 della Legge n. 1089/1939, con la conseguenza che, da un lato, l'originario provvedimento abilitativo comunale doveva ritenersi carente di un elemento essenziale e, dall'altro, che la dedotta esistenza di una pregressa prassi amministrativa che riteneva non necessario il nulla osta non valeva in alcun modo a configurare una possibile sanabilità dell'abuso riscontrato.

5. Con il terzo motivo di dogliananza, parte ricorrente contesta nel merito il parere della Soprintendenza, evidenziando, in primo luogo, che l'intervento di sopraelevazione realizzato negli anni '60 sull'immobile non necessitava di

alcuna autorizzazione della Soprintendenza, poiché, a suo dire, non costituiva né implicava trasformazione antropica né comportava l'utilizzo del suolo o del sottosuolo; in secondo luogo, la Soprintendenza si sarebbe limitata a considerare, in forma dubitativa, una futura incidenza della ristrutturazione sullo stato dei luoghi e sui beni vincolati senza spiegare concretamente le ragioni di incompatibilità con i valori tutelati dallo specifico vincolo paesaggistico; in terzo luogo, sottolinea parte ricorrente che l'art. 49 del Piano Paesaggistico Regionale consentirebbe l'esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo sugli edifici esistenti, anche con riferimento a beni archeologici, e, pertanto, l'intervento proposto rientrerebbe in tali fattispecie.

5.1. Anche tale motivo è infondato.

5.1.1 La Soprintendenza ha evidenziato che l'immobile ricade all'interno del perimetro dell'area archeologica di Tharros, sottoposta a vincolo già con DM 22.06.1948, e che le opere di sopraelevazione e costruzione del corpo accessorio (garage) realizzate negli anni '60 sono avvenute in assenza del preventivo nulla osta dell'Ente di tutela ai sensi della L. 1089/1939, art. 18.

D'altronde, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la sopraelevazione e la realizzazione del garage comportano indubbiamente l'esecuzione di interventi strutturali sulle fondazioni e sull'edificato esistente, incidendo direttamente sul contesto archeologico sottostante e, comunque, appaiono non illogiche le considerazioni dell'Ente tutorio che evidenzia come anche interventi che non prevedono scavi estesi possono avere un impatto significativo sui beni vincolati.

La tesi del ricorrente che sostiene che l'autorizzazione non fosse necessaria non trova, pertanto, riscontro nel dato normativo.

5.1.2. Il ricorrente contesta, in seconda battuta, la legittimità della valutazione operata dall'ufficio paesaggistico, sostenendo che essa si limiterebbe a considerazioni ipotetiche circa l'incidenza futura della ristrutturazione.

Tale lettura, però, non coglie la portata tecnica e motivata del parere, che si basa su un'istruttoria approfondita, comprensiva dell'analisi della consistenza attuale dell'edificato, della valutazione delle opere necessarie (demolizione e ricostruzione del garage, modifiche della scala, murature portanti) delle considerazioni tecniche concernenti la vicinanza alle tombe punico-romane e della pressione antropica esercitata sul sito.

Tali valutazioni tecnico-discrezionali sfuggono al sindacato di legittimità, salvo evidenti illogicità, travisamenti dei fatti o irragionevolezza manifesta, elementi che nel caso di specie non sono presenti.

E' consolidato in materia l'orientamento interpretativo a mente del quale "*il giudice amministrativo non può sostituire le proprie valutazioni a quelle degli organi tecnici competenti, essendo il sindacato limitato alla verifica di errori macroscopici, illogicità manifeste o contraddittorietà dell'istruttoria*". Sul punto, è stato affermato che la valutazione giudiziale deve essere condotta "*escludendo in maniera assoluta il carattere sostitutivo della stessa*" e deve limitarsi a rilevare eventuali vizi *ictu oculi* riconoscibili per abnormità, irragionevolezza o superficialità. Conseguentemente, "*le scelte effettuate dall'Amministrazione si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo ogniqualvolta le medesime non si appalesino come manifestamente illogiche o incongrue*" (TAR Lazio, sez. II-bis, n. 11460/2018; in termini, Cass. SS.UU., 17 febbraio 2012, nn. 2312 e 2313; Corte Cost., 3 marzo 2011, n. 175; Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 871).

Alla luce di tali principi, *il Collegio non può procedere a una rivalutazione del merito tecnico delle scelte operate dalla Soprintendenza, potendo intervenire solo in presenza dei rigorosi presupposti sopra richiamati, che nel caso di specie non risultano integrati*" (v. T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. V, Sent., 10/12/2025, n. 2729).

5.1.3. Avuto riguardo all'operatività dell'art. 49, evidenzia il Collegio che tale disposizione consente interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo sugli edifici esistenti, ma solo se questi non comportano modificazioni sostanziali della consistenza edilizia e del carico antropico. L'intervento progettato, invece, prevede la demolizione e la

ricostruzione del garage e altre opere di ristrutturazione sostanziale, con frazionamento in quattro unità immobiliari e modifiche strutturali importanti. Tali opere incidono sul suolo e sullo stato dei luoghi, non rientrando nelle fattispecie consentite dall'art. 49 e configurandosi come ristrutturazione edilizia, non mera manutenzione straordinaria.

Sul punto si è osservato che *nella fascia di rispetto (come sopra delimitata) sono consentiti - oltre ad attività di ricerca, studio e restauro - solo interventi edili, che arrivino su scala crescente fino al risanamento conservativo, escluse quindi nuove edificazioni e ammessa sempre solo la manutenzione ordinaria degli edifici. La lettura della disposizione, come articolata dalla richiamata sentenza di questo Consiglio n. 5793/2014, appare coerente con la natura della norma di salvaguardia; ossia si impone un vincolo più rigoroso da parte del livello regionale (il divieto di interventi che possono compromettere la tutela come anche l'esigenza dell'autorizzazione paesaggistica) sino all'adozione dello strumento urbanistico comunale.*

E ciò proprio al fine di evitare che, durante la salvaguardia, vi sia un regime più ampio che legittimi interventi che, una volta effettuati durante il periodo transitorio, potrebbero rendere superflua la successiva delimitazione dell'area a livello comunale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 30/04/2024, n. 3925).

5.1.4. In ultimo, va osservato che, come correttamente evidenziato dalla Soprintendenza, le opere realizzate sul mappale 57 del F. n. 82 del Catasto comunale di Cabras, in data successiva all'emanazione del DM 22.06.1948 ai sensi della L. 1089/1939, sono state eseguite senza la necessaria autorizzazione della Soprintendenza prevista dall'art. 18 della L. 1089/1939 e senza regime di sorveglianza archeologica. Tale autorizzazione era indispensabile, essendo l'area ricompresa nel perimetro vincolato dell'insediamento fenicio-punico-romano di Tharros e comprendendo, in particolare, le fondazioni dell'edificio oggetto della sopraelevazione degli anni '60 e del corpo garage.

Al riguardo, la giurisprudenza è consolidata nel ritenere che qualsiasi intervento successivo su manufatti realizzati in assenza di titoli autorizzativi

non può essere assentito fino a quando l'immobile non venga ricondotto in stato legittimo. In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che: “*- in presenza di un manufatto abusivo non sanato né condonato, "gli interventi ulteriori - sia pure riconducibili a manutenzione straordinaria, restauro e/o risanamento conservativo oppure ristrutturazione - ripetono le caratteristiche di illegittimità dell'opera cui ineriscono strutturalmente"*” (Cons. Stato, Sez. II, Sent., 10/12/2025, n. 9760; Cons. Stato, sez. II, 5 giugno 2025, n. 4893; id., sez. VII, 7 febbraio 2023, n. 1363).

Nel caso di specie, la sopraelevazione degli anni '60 e la costruzione del garage hanno inciso direttamente sulle fondazioni e sul suolo dell'area vincolata: ne consegue che, alla luce della normativa vigente all'epoca dei lavori e della consolidata giurisprudenza, l'immobile si trova attualmente in condizioni di illegittimità strutturale, e qualsiasi intervento proposto sullo stesso non può ricevere parere favorevole né essere autorizzato, fino a regolarizzazione dell'esistente, in coerenza con l'orientamento espresso dalla Soprintendenza e con quanto dispongono l'art. 9 bis del D.P.R. n. 380/2001 e la Parte II del D.Lgs. 42/2004.

6. Conclusivamente e per suesposte considerazioni il ricorso è infondato e meritevole di reiezione.

7. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite che liquida, a favore di ciascuna amministrazione costituitasi in giudizio, nella misura di euro 2.000,00 (Duemila/00), oltre agli accessori di legge, ove dovuti.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Gabriele Serra, Primo Referendario

Roberto Montixi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Montixi

IL PRESIDENTE
Marco Buricelli

IL SEGRETARIO