

Pubblicato il 09/07/2026

N. 05529/2026REG.PROV.COLL.
N. 08059/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8059 del 2025, proposto dal Comune di Calangianus, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro Barberio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mattia Pani, Alessandra Putzu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

il Comune di Usini, il Comune di Gonnese, in persona dei rispettivi Sindaci *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (sezione seconda) n. 896, pubblicata il 14 ottobre 2025, non notificata, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2026 il consigliere Marina Perrelli e uditi per le parti gli avvocati Mauro Barberio e Alessandra Putzu;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Comune appellante ha chiesto la riforma della sentenza indicata in epigrafe con la quale è stato dichiarato irricevibile e inammissibile il ricorso proposto avverso la determina n. 906 del 2025 che aveva respinto l'istanza di riesame della precedente delibera n. 557 del 2025 di non ammissione del progetto ai fondi perché non coerente con il concetto di rigenerazione urbana.

1.2. Con un unico ed articolato motivo il Comune appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata perché non avrebbe colto la differenza tra l'istruttoria superficiale e apodittica a fondamento della prima delibera di esclusione del progetto presentato e la nuova e compiuta - per quanto non condivisibile - verifica effettuata in sede di riesame soffermandosi sulle ragioni del diniego correlato al fatto che *“il rifacimento della pavimentazione stradale dei relativi sottoservizi e dell'illuminazione, sebbene rappresentino un'opera di miglioramento infrastrutturale e di utilità pubblica, rientrano nell'ambito della manutenzione straordinaria e non apportano modifiche sostanziali, strutturali e funzionali all'ambiente urbano circostante.”*.

Ad avviso dell'ente appellante la Regione per addivenire a questa motivazione ha dovuto necessariamente riaprire l'istruttoria e analizzare nuovamente il progetto, rigettando l'istanza in virtù di argomentazioni mai spese nei precedenti atti della Regione.

1.3. Il Comune appellante ha, quindi, riproposto le doglianze articolate e non esaminate in primo grado deducendo l'illegittimità degli atti impugnati:

1) per violazione delle D.G.R. n. 47/32 del 29 dicembre 2023 e n. 37/60 del 25 settembre 2024, del bando, dei criteri del verbale della Commissione n. 1

- del 22 gennaio 2025, per eccesso di potere per carenza di motivazione, per illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti;
- 2) per violazione dell'art. 1, commi 17 e 18, della l.r. n. 17/2023, delle D.G.R. n. 47/32 del 29 dicembre 2023 e n. 37/60 del 25 settembre 2024, del bando, per eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, per violazione dei principi che governano le procedure comparative;
- 3) per violazione dell'art. 1, commi 18 e 19, della l.r. n. 17/2023, delle D.G.R. n. 47/32 del 29 dicembre 2023 e n. 37/60 del 25 settembre 2024, del bando, per eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, per disparità di trattamento.
2. La Regione autonoma della Sardegna si è costituita in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per carenza di interesse perché l'esclusione del Comune di Calangianus sarebbe ormai definitiva essendo divenuta la determina n. 557 del 9 aprile 2025 inoppugnabile alla data di notifica del ricorso, a prescindere dalla qualificazione della determina n. 906 del 17 giugno 2025 come atto non meramente confermativo e, quindi, autonomamente impugnabile.
- 2.1. Nel merito la Regione appellata ha concluso per il rigetto dell'appello e della correlata domanda risarcitoria evidenziando che il Comune con l'istanza di riesame avrebbe prodotto documentazione tecnica nuova e diversa rispetto a quella a corredo della domanda di partecipazione contenente una descrizione dettagliata del progetto, elementi atti a farlo qualificare come "rigenerazione urbana" e a renderlo coerente con i dettami dell'avviso, documenti e integrazioni che non sarebbero valutabili pena la violazione della *par condicio* tra gli istanti.
3. Con l'ordinanza n. 4208, pubblicata il 21 novembre, 2025 la Sezione ha preso atto della rinuncia alla domanda cautelare.
4. In vista dell'udienza di discussione sono state depositate memorie e repliche ai sensi dell'art. 73 c.p.a.:

- il Comune appellante ha evidenziato che dalla relazione sintetica allegata alla domanda di partecipazione sarebbe possibile evincere sia tutti gli elementi menzionati nell'istanza di riesame che la finalità di rigenerazione di un quartiere degradato ed ha denunciato la disparità di trattamento con il Comune di Siliqua a cui sarebbe stato consentito di presentare un progetto radicalmente diverso per interventi proposti, per luogo fisico interessato e per finalità perseguite;
- la Regione appellata ha ribadito che la definizione di rigenerazione urbana illustrata nel verbale n. 1 del 22 gennaio 2025 dalla Commissione sarebbe in linea con quanto richiesto dalla legge, dalle deliberazioni di Giunta e dall'avviso ed ha eccepito l'inammissibilità della censura relativa al Comune di Siliqua non avendo formato oggetto del ricorso notificato e trattato dinanzi al giudice di primo grado.

5. Alla pubblica udienza del 7 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. L'appello non è fondato e va respinto.

7. I fatti salienti ai fini della decisione possono essere così sintetizzati:

- la Regione Sardegna ha indetto una procedura selettiva per la concessione di contributi a fondo perduto per interventi di rigenerazione urbana in attuazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 17, della legge regionale 19 dicembre 2023, n. 17;
- il progetto di riqualificazione di piazza Monti Alcu e vie limitrofe per un costo totale di € 1.098.000,00, presentato dal comune di Calangianus, è stato ritenuto non ammissibile per i motivi indicati nell'allegato verbale n. 8 del 27 febbraio 2025: *“per i comuni di (...) Calangianus (...) la Commissione, analizzando i progetti presentati ritiene che gli stessi non siano coerenti con le finalità di rigenerazione urbana”*;
- il comune di Calangianus ha presentato istanza di riesame il 29 aprile 2025 e la Commissione, con il verbale n. 16 del 20 maggio 2025, l'ha respinta perché

“non ci sono motivi per discostarsi da quanto già stabilito nel verbale n. 8 del 27.02.2025 in relazione ai criteri e alla definizione di rigenerazione urbana stabiliti nel verbale n. 1 del 22.01.2025, precisando che il rifacimento della pavimentazione stradale dei relativi sottoservizi e dell’illuminazione, sebbene rappresentino un’opera di miglioramento infrastrutturale e di utilità pubblica, rientrano nell’ambito della manutenzione straordinaria e non apportano modifiche sostanziali, strutturali e funzionali all’ambiente urbano circostante.”;

- con la determinazione n. 906 del 17 giugno 2025 l’amministrazione regionale ha approvato il verbale n. 16 del 20 maggio 2025 e, in via definitiva, la graduatoria della procedura.

8. Con la sentenza impugnata il giudice di primo grado ha dichiarato il ricorso *“irricevibile per la determina n. 557 del 9 aprile 2025 e inammissibile per i successivi atti”*.

In particolare il giudice di primo grado ha ritenuto che:

- *“il provvedimento immediatamente lesivo sia costituito dalla determina n. 557 - in quanto escludente - la cui impugnazione doveva essere proposta entro i successivi 60 giorni, come disposto dagli artt. 29 e 41, c. 2, c.p.a., risultando il ricorrente decaduto da tale impugnazione, essendo il ricorso odierno notificato il 16 settembre 2025, con conseguente irricevibilità del ricorso”;*

- il provvedimento n. 906 del 17 giugno 2025 *“nella parte relativa alla posizione del ricorrente, debba essere ricondotto alla categoria degli atti meramente confermativi, in quanto dal verbale n. 16 del 20 maggio 2025 si evince che l’amministrazione ha posto in essere un’attività che costituisce esercizio della funzione (non potendosi quindi ritenere sussistente un rifiuto preliminare), senza tuttavia porre in essere incombenze istruttori, limitandosi ad analizzare il progetto presentato e a confermare le motivazioni sottese al verbale n. 8 del 27 febbraio 2025, costituite dalla non coerenza con le finalità di rigenerazione urbana degli interventi indicati dal ricorrente nell’allegato B della domanda di accesso ai contributi”,* evidenziando che *“la precisazione contenuta nel verbale n. 16 secondo cui gli interventi proposti dal comune rientrerebbero nell’ambito della manutenzione straordinaria, contrariamente a quanto affermato dal Comune di Calangianus, non costituisce una nuova*

motivazione, ma una più chiara esposizione delle ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza prospettate nel verbale n. 8, alla luce dei criteri indicati nel verbale n. 1”;

- “la determina n. 1236 del 23 luglio 2025, in cui si dà atto che con la determina n. 906 sono stati approvati i verbali e le graduatorie facenti parte degli stessi ha, in parte qua, valenza meramente ricognitiva dell'attività provvedimentale precedentemente svolta ed è quindi inidonea ad incidere sul regime impugnatorio della determina n. 906”.

9. Dirimente ai fini della decisione è la qualificazione della determina n. 906 del 2025 di reiezione dell'istanza di riesame della precedente delibera n. 557 del 2025 di non ammissione del progetto ai fondi come atto meramente confermativo del detto diniego, come ritenuto dal giudice di primo grado, ovvero come frutto di un'ulteriore istruttoria e, quindi, conferma in senso proprio.

9.1. Secondo la consolidata giurisprudenza la distinzione tra atti di conferma in senso proprio e meramente confermativi risiede nella circostanza che l'atto successivo sia stato adottato con o senza una nuova istruttoria e una nuova ponderazione degli interessi. Pertanto, si esclude la natura meramente confermativa dell'atto adottato previa riconsiderazione della situazione che aveva condotto all'emanazione del precedente provvedimento, mediante la rivalutazione degli interessi coinvolti e l'esame degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la fattispecie considerata. Ricorre, invece, l'atto meramente confermativo, come tale non autonomamente impugnabile, quando l'amministrazione si limita a ribadire le conclusioni del precedente provvedimento senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza addurre una nuova motivazione.

La differenza tra le due tipologie di atto - meramente confermativo, non impugnabile, e conferma in senso proprio, autonomamente lesiva – è, pertanto, correlata alla verifica del contenuto degli stessi e alla valutazione dell'attività che ne ha preceduto l'adozione, con particolare attenzione agli approfondimenti istruttori e alla ponderazione degli interessi che ne consegue, onde far emergere la connotazione innovativa e l'efficacia autonomamente

lesiva della sfera giuridica del destinatario, come tale meritevole di tutela (Cons. Stato, V, n. 2210 del 2026; Cons. Stato, VII, n. 5091 del 2025; Cons. Stato, III, n. 819 del 2025).

9.2. Applicando i predetti principi al caso in esame, il Collegio ritiene che dal tenore letterale delle due determine – la prima di rigetto dell'istanza di ammissione ai fondi e la seconda di rigetto della richiesta di riesame -emerge che la seconda integra una mera esplicazione della prima:

-nella determina n. 557 del 2025 si afferma che *“la Commissione, analizzando i progetti presentati ritiene che gli stessi non siano coerenti con le finalità di rigenerazione urbana”*;

- nella determina n. 906 del 2025 si afferma che *“non ci sono motivi per discostarsi da quanto già stabilito nel verbale n. 8 del 27.02.2025 in relazione ai criteri e alla definizione di rigenerazione urbana stabiliti nel verbale n. 1 del 22.01.2025, precisando che il rifacimento della pavimentazione stradale dei relativi sottoservizi e dell'illuminazione, sebbene rappresentino un'opera di miglioramento infrastrutturale e di utilità pubblica, rientrano nell'ambito della manutenzione straordinaria e non apportano modifiche sostanziali, strutturali e funzionali all'ambiente urbano circostante”*.

La seconda determina si limita ad esplicitare il ragionamento sottinteso nella prima determina con l'espresso richiamo degli atti – segnatamente al verbale n. 1 del 22 gennaio 2025 - da cui desumere la definizione di rigenerazione urbana, in assenza di qualsiasi ulteriore attività istruttoria, di un diverso approfondimento sul progetto presentato e di una nuova ponderazione degli interessi coinvolti.

Si tratta solo dell'articolazione in più righe della identica motivazione già contenuta nella prima motivazione: il progetto presentato dall'ente appellante, vale a dire il rifacimento della pavimentazione stradale, dei relativi sottoservizi e dell'illuminazione, non è coerente con le finalità della rigenerazione urbana secondo la definizione contenuta nel verbale n. 1 del 22 gennaio 2025. Né la nuova istruttoria o la nuova ponderazione degli interessi si può desumere dall'esplicitazione del contenuto del progetto ben noto all'ente che lo ha

proposto ovvero dalla sua riconduzione ad una attività di manutenzione straordinaria, trattandosi di categorizzazione meramente esemplificativa del fatto che si tratta di progetto che non apporta modifiche strutturali e funzionali all'ambiente urbano di riferimento.

9.3. Per tali ragioni il motivo deve essere respinto con conseguente conferma della declaratoria di irricevibilità e di inammissibilità resa in primo grado senza che sia, conseguentemente, necessario esaminare i motivi riproposti dall'ente appellante.

10. Le spese di lite del presente grado di giudizio possono essere compensate, attesa la peculiarità della vicenda e la natura delle parti coinvolte e degli interessi sottesi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese della presente fase di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Marina Perrelli

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO