

Publicato il 19/03/2026

N. 00728/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00746/2025 REG.RIC.
N. 02145/2025 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 Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sui ricorsi riuniti:

1) numero di registro generale 746 del 2025, proposto da Patti Ignazio e Patti Stefano, rappresentati e difesi dagli avvocati Gaetano Caponnetto, Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

il Comune di Favara, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Arturo Maria Oliveri, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

2) numero di registro generale 2145 del 2025, proposto da Patti Ignazio e Patti Stefano, rappresentati e difesi dagli avvocati Gaetano Caponnetto, Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

il Comune di Favara, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele Giglio, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

1) quanto all'incidente di esecuzione relativo al ricorso r.g. n. 746 del 2025:

PER L'OTTEMPERANZA

alla sentenza n. 1531 del 4 luglio 2025 di ottemperanza al giudicato nascente dalla sentenza n. 660 del 24 marzo 2025 di questo Tribunale Amministrativo Regionale e, per l'effetto, per la declaratoria dell'inefficacia:

- della comunicazione prot. n. 39994/2025 del 29.8.2025 del Comune di Favara;
- del provvedimento finale di diniego istanza permesso di costruire con pratica edilizia n. 15/2024;
- del preavviso di rigetto del 12.8.2025 prot. n. 37976 dell'istanza del permesso di costruire di cui sopra;

2) quanto al ricorso r.g. n. 2145 del 2025:

PER L'ANNULLAMENTO:

dei seguenti provvedimenti asseritamente adottati dal Comune di Favara in elusione delle sentenze n. 660/2025 e 1531/2025 di questo Tribunale Amministrativo:

- della comunicazione prot. n. 39994/2025 del 29.08.2025;
- del provvedimento finale di diniego dell'istanza permesso di costruire in deroga di cui alla pratica edilizia n. 15/2024, prot. n. 39994 del 29 agosto 2025;
- del preavviso di rigetto prot. n. 37976 del 12 agosto 2025, relativo all'istanza del permesso di costruire di cui sopra;
- della delibera del Consiglio Comunale di Favara n. 40 del 15 luglio 2025 di presa atto e valutazioni urbanistiche del contenuto della l.r. n. 25/2019,

con la quale sono stati variati i confini territoriali tra i Comuni di Agrigento, Aragona e Favara, per la parte di interesse dei ricorrenti;
Visti i ricorsi e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Favara;
Vista l'ordinanza n. 696/2025;
Visti i documenti e le memorie difensive delle parti;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2026 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Risulta dalla documentazione in atti che i ricorrenti hanno presentato, in data 14 febbraio 2024, al Comune di Favara un'istanza (prot. 8363) volta ad ottenere il rilascio del permesso di costruire per la variazione di destinazione d'uso ed i lavori di ristrutturazione di un fabbricato di loro proprietà, sito nella strada provinciale n. 3 (via Regione Siciliana), identificato in catasto al foglio 75, particella 678, subalterno 1, regolarmente realizzato in zona agricola, giusto permesso di costruire n. 151 del 17/12/2021, rilasciato dal Comune di Agrigento nel cui territorio, come si dirà, insisteva il fondo.

Il manufatto era destinato alla lavorazione ed alla vendita di agrumi, ma essendo inutilizzato i ricorrenti, ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. n. 380/2001, hanno chiesto al Comune di Favara, al cui territorio nel frattempo il lotto era stato accorpato a mente della legge regionale n. 25/2019, il rilascio di un permesso di costruire in deroga onde insediarvi una media struttura di vendita, segnatamente un supermercato.

Trascorso qualche mese dalla presentazione dell'istanza, i ricorrenti, ritenuta la sussistenza di tutti i presupposti richiesti dalla legge per il

rilascio del titolo edilizio in questione, con atto di diffida notificato il 5 luglio 2024 invitavano l'Amministrazione a concludere il procedimento e ad investire il Consiglio Comunale della valutazione del progetto presentato.

Con nota prot. 35780 del 24 luglio 2024, l'Ufficio Tecnico Comunale comunicava però il preavviso di rigetto dell'istanza in questione evidenziando di non poter investire l'organo consiliare della questione, atteso che:

“1) La realizzazione del capannone è stata autorizzata dal Comune di Agrigento con Permesso di costruire n. 151 del 17/12/2021, con destinazione di lavorazione e vendita di agrumi e nel rispetto della zona agricola prevista dal P.R.G...;

2) Con la L.R. n. 25 del 14/12/2019 un'ampia fascia di territorio, al cui interno ricade il fabbricato trattato e l'annessa corte avente una superficie di mq. 5.834, è transitata al Comune di Favara, a seguito della rettifica dei confini con il Comune di Agrigento. Allo stato attuale la predetta fascia di territorio non è zonizzata, in quanto sprovvista di strumenti urbanistici. Per queste zone, chiamate bianche ed equiparate alla zona agricola, l'art. 9 del D.P.R. n. 380/2001 non consente variazioni d'uso, ma consente solo interventi di conservazione.

3) Nell'ambito del procedimento amministrativo per l'adozione del permesso di costruire in deroga, occorre redigere la valutazione tecnica della derogabilità e compatibilità dell'intervento con gli strumenti urbanistici e nella fattispecie commerciali, a cura dell'ufficio tecnico, la cui valutazione positiva diventa presupposto essenziale per trasmettere la prefattibilità documentale al Consiglio Comunale. L'ufficio tecnico conclude l'istruttoria con parere favorevole o negativo circa questa prefattibilità tecnica, e in caso di diniego non occorre coinvolgere il consiglio comunale della circostanza (Cons. di Stato n. 4591/2021).

4) *Le attività produttive in zona agricola...sono ad oggi normate dall'art. 37 della L.R. n. 19 del 13/08/2020 che non prevede attività commerciali nelle zone destinate a verde agricolo.*

5) *Secondo quanto previsto dalla normativa trattata (art. 14 del DPR 380/2001), le deroghe si applicano unicamente ai parametri urbanistici, limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché alle destinazioni d'uso ammissibili (cioè coerenti col carico urbanistico al fine di un corretto sviluppo del territorio pianificato), fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del D.M. n. 1444 del 02/04/1968. L'istituto della deroga di fatto non può incidere sulle scelte di tipo urbanistico, e quindi è inapplicabile in situazioni in cui non sussiste la compatibilità urbanistica ed il rispetto degli standard urbanistici previsti. Pertanto le deroghe non possono essere riferite a parametri connessi alla trasformazione urbanistica ossia la zonizzazione.*

6) *La variazione di destinazione d'uso da attività produttiva a attività commerciale richiesta, è definita quale mutamento rilevante della destinazione d'uso, ai sensi dell'art. 23 ter del D.P.R. n. 380/2001 e successive modificazioni, recepito con l'art. 1 della L.R. n. 16 del 10/08/2016...*

Di fatto l'intervento richiesto non è derogabile e si configura come variante allo strumento urbanistico. Appare quindi evidente la necessità di attivare una procedura di variante urbanistica, ai sensi dell'art. 26 della L.R. n. 19 del 13/08/2020, oppure ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 160 del 07/09/2010..."

2. Nonostante le osservazioni tempestivamente presentate, il Comune ha definito il procedimento con provvedimento prot. 38699 del 12 agosto 2024, comunicato in pari data, con cui sulla scorta delle medesime

argomentazioni già esposte nel preavviso di diniego è stata rigettata la citata istanza del 14 febbraio 2024.

Per chiedere l'annullamento di tale provvedimento sono insorti i ricorrenti con il ricorso r.g. n. 1441/2024, che la sezione ha accolto con la sentenza n. 660 del 24 marzo 2025.

Con la citata sentenza, nell'annullare il provvedimento impugnato venne evidenziato:

- che *“ai fini del rilascio del permesso in deroga, la valutazione della compatibilità con gli strumenti urbanistici rientra (di norma) nella competenza dell'Ufficio Tecnico che, nell'esercizio della propria verifica in ordine alla fattibilità tecnica dell'opera, laddove riscontri la sussistenza di ostacoli che impediscano l'accogliibilità della richiesta, ben potrebbe come è avvenuto nella fattispecie all'esame concludere tale verifica preliminare con un diniego rivolto alla parte interessata, senza investire inutilmente della questione il Consiglio Comunale (cfr. Consiglio di Stato n. 4591/2021 cit.)”*;

- che tuttavia *“la vicenda all'esame è...caratterizzata da una evidente peculiarità costituita dalla circostanza che il lotto di terreno su cui dovrebbe sorgere la struttura commerciale progettata dalla ditta ricorrente è stato interessato dalla variazione territoriale dei confini intervenuta tra i Comuni di Agrigento, Favara ed Aragona, approvata con la legge regionale 14 dicembre 2019, n. 25”*;

- che *“...nel silenzio della legge regionale con cui venne approvata la modifica territoriale in parola...nei casi di mutamento dei confini comunali non sembra possibile ritenere, come invece ipotizzato dal Comune di Favara, che le aree interessate vengano, di punto in bianco, private della loro pregressa destinazione urbanistica, apparendo certamente più ragionevole ipotizzare che gli strumenti urbanistici dei Comuni di origine...continuino ad applicarsi fino all'adozione dei corrispondenti atti*

da parte del Comune la cui circoscrizione territoriale risulti ampliata, o che sia divenuto comunque competente in base alla rettifica dei confini”.

- che, pertanto, “nel caso di specie, l’Ufficio Tecnico del Comune di Favara avrebbe dovuto effettivamente rimettere la questione al Consiglio Comunale onde valutare, se non la fondatezza dell’istanza, certamente l’assetto della pianificazione territoriale dell’area interessata, nelle more della conferma o della modifica di quello precedentemente definito dal P.R.G. del Comune di Agrigento”.

- ed in conclusione che “Se...la valutazione della compatibilità con gli strumenti urbanistici, ai fini del rilascio del permesso in deroga, rientra nella competenza dell’Ufficio Tecnico, in una situazione di oggettiva incertezza circa l’assetto urbanistico dell’area interessata non può che riespandersi la generale competenza pianificatoria del Consiglio Comunale (cfr. art. 42 del D.lgs. n. 267/2000) che, del resto, la lettera dell’art. 14 del D.P.R. n. 380/2001 indica come unico organo legittimato a pronunciarsi sulla relativa istanza e che, dunque, avrebbe dovuto essere messo quanto meno in condizione di esprimersi sull’istanza per cui è causa”.

3. La sentenza in questione è stata appellata dal Comune di Favara ed il CGARS, con ordinanza n. 166 del 9 giugno 2025, ha respinto la richiesta di sospensiva evidenziando che:

“- i signori Patti in primo grado hanno lamentato l’omesso coinvolgimento del Consiglio Comunale a pronunciarsi sull’istanza in deroga dagli stessi presentata ai sensi dell’art. 14 del d.P.R. n. 380/200;

- la sentenza appellata ritenendo dubbia la qualificazione come “zona bianca” delle aree transitate dal Comune di Agrigento a quello di Floridia a seguito della variazione territoriale dei confini approvata con la l.r. n. 25/2019 ha ritenuto, avuto riguardo alla singolarità della vicenda e all’incerto assetto della disciplina legislativa regionale, che, nel caso di specie, l’Ufficio Tecnico del Comune di Favara avrebbe dovuto

effettivamente rimettere la questione al Consiglio Comunale unico organo deputato a operare con ampia discrezionalità la necessaria comparazione fra l'interesse privato alla realizzazione dell'intervento costruttivo e l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica;

- che variante urbanistica e variante in deroga ex art.14 del d.P.R. n.380/2001 sono istituti diversi;

- non appare contestato il fatto che l'intervento in discorso si collochi in un'area immediatamente contigua alla ZTO "D2" "Nuovi insediamenti produttivi artigianali, industriali e commerciali e per la piccola e media impresa esistenti e di nuovo impianto a prevalente connotazione commerciale" ovvero in un contesto urbano in via di sviluppo ben urbanizzato e dotato di infrastrutture e servizi di urbanizzazione primaria che è ben diverso dalla destinazione agricola che caratterizzava l'area dei signori Patti in base alle previsioni del PRG del Comune di Agrigento apparendo proiettato verso una diversa destinazione urbanistica che non sembra escludere la realizzazione del manufatto che si intende eseguire...;

- il rifiuto dell'Ufficio Tecnico di investire il Consiglio Comunale, organo per legge deputato alla valutazione discrezionale degli interessi pubblici e privati al fine di acconsentire o meno al rilascio di un permesso di costruire in deroga ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. n. 380/2001 non sembra essere correttamente motivato...".

4. Con ricorso in ottemperanza r.g. n. 746/2025, i ricorrenti hanno poi chiesto l'esecuzione della sentenza di questo Tribunale Amministrativo n. 660 del 24 marzo 2025, a mente dell'art. 112, comma 2, lettera b), del codice del processo amministrativo, lamentando appunto che essa non era stata eseguita dal Comune di Favara.

Con sentenza n. 1531 del 4 luglio 2025, la Sezione ha accolto anche il ricorso in ottemperanza fissando in giorni sessanta il termine per dare esecuzione alla sentenza n. 660/2025 e nominando per il caso di ulteriore

inerzia quale Commissario *ad acta* il Segretario Generale *pro tempore* del Comune di Santo Stefano Quisquina.

5. Ciò posto accadeva poi che, con delibera n. 40 del 15 luglio 2025, il Consiglio Comunale di Favara, su conforme proposta dell'Ufficio Tecnico stabiliva, tra l'altro, di *“attribuire alle singole particelle transitate al Comune di Favara a seguito della L.R. n. 25/2019 la corrispondente destinazione urbanistica di provenienza”*.

Sulla scorta di tale provvedimento, il responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale riavviava il procedimento per cui è causa e, con nota prot. 37977 del 12 agosto 2025, comunicava nuovamente ai ricorrenti il preavviso di rigetto della loro istanza rappresentando il persistere di elementi ostativi all'accoglimento e segnatamente:

“1)...Che i lavori di realizzazione del fabbricato, non si possono definire come sostenuto dai richiedenti lavori di ristrutturazione, essendo stata l'opera realizzata con inizio dei lavori nel 2022 ed ancora oggi in corso di costruzione, in una zona che di sicuro non può essere definita degradata.

2) Con l'avvenuta presa d'atto del Consiglio Comunale legittimata con Deliberazione del Consiglio Comunale del 15/07/2025 n. 40...è stato... valutato l'assetto della pianificazione territoriale dell'area interessata, confermando la destinazione urbanistica di zona “E” agricola per la conduzione del fondo definita dal P.R.G. del Comune di Agrigento...All'interno di questa fascia di territorio, ricade il fabbricato trattato e l'annessa corte avente una superficie di mq. 5.834, che oggi quindi risulta zonizzata e dotata di strumento urbanistico.

3) [Il Consiglio Comunale è]...chiamato ad intervenire solo a seguito di una valutazione positiva rilasciata dall'ufficio tecnico, così come previsto dall'art. 14 del D.P.R. 380/2001, e potrà decidere con propria delibera di negare o asseverare la richiesta inerente il permesso di costruire in deroga, attraverso l'attestazione di riconoscimento di un interesse pubblico, che nel caso trattato corrisponde con la variazione ad uso

commerciale di supermercato da realizzare..Il concetto di “finalità di carattere generale” porta inevitabilmente ad escludere l’ipotesi di un supermercato, trattandosi infatti di attività commerciale di esclusivo ed univoco interesse economico privato, senza alcun vantaggio o utilità di alcun genere per il Comune”.

Inoltre l’Amministrazione ha rilevato che:

“..La pratica trattata, con il cambio d’uso richiesto da trasformazione di prodotti agricoli nel rispetto della zona agricola a commerciale per l’apertura di un supermercato, tratta valutazioni essenzialmente urbanistiche, circa la sostenibilità della deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, ed incide quindi sulle scelte di tipo urbanistico e sulla pianificazione, configurandosi chiaramente come una ipotesi di variante urbanistica. Il piano di programmazione urbanistica commerciale del Comune di Favara, redatto ai sensi della L.R. 28/1999 e del D.P.R.S. 165/2000, per ciò che concerne le medie strutture di vendita prevede che debbano insediarsi nelle zone D, sub-zona D2, già individuate e non nelle zone “E” agricole. Dal nuovo certificato di destinazione urbanistica descritto sopra si evince pure che, le particelle n. 678 (fabbricato trattato con annessa corte), 522, 520, 178 e 186 del foglio di mappa n. 75 ricadono in zona E1 ed in parte all’interno della fascia di rispetto cimiteriale...Pertanto nella parte di particelle trattate ricadenti all’interno del vincolo cimiteriale non è consentita in alcun modo l’allocazione sia di edifici sia di opere incompatibili col vincolo medesimo. Secondo quanto previsto dall’art. 14 del DPR 380/2001...la deroga..può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d’uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del D.M. n. 1444 del 02/04/1968.

Nel caso specifico...avviene...una variazione nei carichi urbanistici, determinando un aumento del fabbisogno di servizi pubblici come parcheggi, verde attrezzato, viabilità, ed un incremento della pressione sulle infrastrutture urbane come rete idrica, fognante e smaltimento dei rifiuti...la destinazione richiesta per un nuovo insediamento commerciale di supermercato, non rientrando nella zona D2 (artigianale, direzionale e commerciale)...ma in una zona oggi con la presa d'atto del Consiglio Comunale riconfermata agricola E1 per la conduzione del fondo in parte ricadente all'interno della fascia di rispetto cimiteriale, è da considerarsi non ammissibile in quanto aggravante sull'organizzazione dei servizi, dei flussi e sull'assetto territoriale. Di fatto l'intervento richiesto non è derogabile in quanto non rientra tra le destinazioni d'uso ammissibili nel rispetto della pianificazione urbanistica, e pertanto si configura come una variante urbanistica la cui approvazione è soggetta alla specifica disciplina..."

6. Il procedimento è stato, infine, concluso con il provvedimento prot. n. 39994 del 29 agosto 2025, con cui il Comune nel riscontrare le osservazioni dei ricorrenti e nel rigettarne l'istanza ha inoltre ribadito che:

"...se la valutazione tecnica sulla compatibilità con gli strumenti urbanistici di esclusiva competenza dell'ufficio Tecnico è negativa, l'iter si conclude con un diniego della pratica, senza interessare inutilmente della questione il Consiglio Comunale" e che nella fattispecie "Il riesame della pratica, così per come ordinato dal TAR, è stato effettuato dopo l'avvenuta pianificazione urbanistica dell'area interessata, come detto a seguito della presa d'atto del Consiglio Comunale, legittimata con Deliberazione del 15/07/2025 n. 40 del registro, con la quale è stato valutato ed approvato l'assetto della pianificazione territoriale, attraverso la conferma delle norme di attuazione e del regolamento edilizio del P.R.G. del Comune di Agrigento, che nel caso specifico individua l'ampia zona trattata con la pratica di cui in oggetto come zona "E1", agricola per la conduzione del

fondo. Quindi oggi con l'avvenuta presa d'atto del Consiglio Comunale viene a mancare l'evidente peculiarità sulla mancata destinazione urbanistica della zona, in virtù della quale il Collegio riteneva opportuno investire il Consiglio Comunale”.

7. Tanto premesso, con incidente di esecuzione notificato il 15 settembre 2025 e depositato il giorno successivo, parte ricorrente ha chiesto che il Collegio a mente dell'art. 114, comma 4, lett. b), del codice del processo amministrativo provvedesse a dichiarare inefficaci i citati provvedimenti da ultimo adottati dal Comune di Favara, in quanto asseritamente elusivi delle richiamate sentenze n. 660/2025 e n. 1531/2025 di questo TAR, evidenziando anche che, sulla scorta di essi, il responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale, con nota del 9 settembre 2025, aveva invitato il Commissario *ad acta* nominato a non insediarsi.

Ha lamentato in sostanza parte ricorrente che l'Amministrazione non avrebbe correttamente adempiuto alle statuizioni di questo Tribunale Amministrativo. Infatti il dirigente si sarebbe sostituito al Consiglio Comunale per disporre sulla richiesta di permesso in deroga, proponendo all'organo politico soltanto di prendere atto della variazione territoriale di cui alla legge regionale n. 25/2019 e delle destinazioni urbanistiche previste nei Comuni di origine delle particelle acquisite, attività estranea al giudizio e, peraltro, non richiesta con il ricorso, né ordinata dal TAR. Mentre il Consiglio Comunale non è stato chiamato a pronunciarsi sulla istanza dei ricorrenti *ex art. 14 DPR n. 380/2001*, contrariamente a quanto stabilito dalla norma citata e dal Tribunale per il caso di specie.

8. Con nota prot. 43202 del 17 settembre 2025, anche il Commissario *ad acta*, in pari data insediatosi presso il Comune di Favara, ha rappresentato le questioni sopra evidenziate al Collegio onde ottenere chiarimenti.

Con memoria del 23 settembre 2025, il Comune di Favara ha chiesto il rigetto dell'incidente di esecuzione promosso dalla parte ricorrente sostenendo:

- di avere adempiuto a quanto disposto dal Tribunale Amministrativo Regionale;
- che nella fattispecie non vi sarebbero stati gli estremi per l'intervento del Commissario *ad acta*;
- che, anzi, ove fosse stata sottoposta al Consiglio Comunale l'istanza di permesso di costruire in deroga presentata dai ricorrenti, l'organo politico sarebbe stato investito di una questione rispetto alla quale sarebbe incompetente (cfr. pag. 4 della memoria citata).

9. Con ricorso r.g. n. 2145/2025, notificato il 29 ottobre 2025 e depositato il 13 novembre successivo, parte ricorrente ha inoltre agito per l'annullamento del provvedimento di diniego dell'istanza di permesso di costruire in deroga, prot.n. 39994/2025 del 29 agosto 2025, del prodromico preavviso di rigetto prot. n. 37976 del 12 agosto 2025, nonché della delibera del Consiglio Comunale di Favara n. 40 del 15 luglio 2025.

9.1. Il mezzo di tutela è affidato alle seguenti censure:

I) Violazione dell'art. 114 c.p.a. e dell'art. 21 septies della legge n. 241/1990 in relazione all'art. 42 del d.lgs. n. 267/2000) e all'art. 14 del d.p.r. n. 380/2001. Difetto assoluto di attribuzione.

II) Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 del DPR n.380/2001 e 14, comma 1-bis, D.P.R. n. 380 del 2001. Incompetenza. Erroneità nei presupposti. Difetto di istruttoria.

III) Violazione e falsa applicazione dell'art. 10-bis, l. n. 241/1990. Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento dalla causa tipica. Difetto d'istruttoria e di motivazione.

Con il primo motivo, parte ricorrente lamenta che gli atti impugnati sarebbero elusivi del giudicato e adottati in violazione dell'art. 21 *septies* della legge n. 241/1990, anche per difetto assoluto di attribuzione, atteso che il responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale, contrariamente a quanto stabilito dal TAR nella fattispecie, avrebbe colpevolmente omesso di investire della questione il Consiglio Comunale, illegittimamente

arrogandosi una competenza che non farebbe capo a lui. L'elusione sarebbe per un verso sostanziale, perché la presa d'atto della precedente destinazione urbanistica dei fondi interessati dalla rivisitazione dei confini tra Favara ed Agrigento sarebbe stata effettuata proprio per impedire l'esecuzione delle sentenze di questo TAR e, per altro verso, anche processuale, atteso che l'Amministrazione, pur soggetta ai poteri del Giudice dell'ottemperanza, avrebbe agito per frustrare il giudicato anziché eseguirlo, eludendo anche le specifiche norme di legge che radicano la competenza sull'istanza per cui è causa in capo al Consiglio Comunale.

Con il secondo motivo, parte ricorrente, da un lato, contesta il merito dell'avversato diniego e, dall'altro, ribadisce come, nella vicenda all'esame, l'organo tecnico tenti inammissibilmente di sostituirsi all'organo politico prospettando valutazioni solo al secondo riservate.

Con il terzo motivo, infine, parte ricorrente denuncia la violazione dell'art. 10 *bis* della legge n. 241/1990. Premesso che l'Amministrazione solamente con il citato preavviso di rigetto, prot. n. 37976 del 12 agosto 2025, ha eccepito che il progetto dei ricorrenti sarebbe da respingere anche in ragione del fatto che una parte del fondo di loro proprietà ricade in fascia di rispetto del vincolo cimiteriale. Ciò posto i ricorrenti, nel contestare che il fabbricato interessato sarebbe interessato dal vincolo in parola, lamentano altresì la violazione del primo comma della norma citata, che prevede tra l'altro che *“In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato”*.

In sostanza, parte ricorrente lamenta che la, per altro verso contestata, violazione della fascia di rispetto cimiteriale avrebbe dovuto essere rilevata dal Comune nel corso del procedimento definito con il provvedimento prot. 38699 del 12 agosto 2024. Una volta annullato questo ultimo con la sentenza n. 660/2025, il Comune non avrebbe potuto ancorare il nuovo

diniego ad argomentazioni che avrebbero dovuto essere sollevate nel corso della prima istruttoria.

10. Con ordinanza n. 696 del 4 dicembre 2025, la sezione ha disposto la riunione dei ricorsi in epigrafe, in ragione della evidente connessione soggettiva e oggettiva e, rilevato “...*che i mezzi di tutela attivati dalla parte ricorrente abbiano determinato un cumulo di domande connesse*”, ha “...*disposto il mutamento del rito, ai sensi dell’art. 32, comma 1, del codice del processo amministrativo, ai fini della trattazione della causa con il rito ordinario*”.

Con la medesima ordinanza, infine, si è ritenuto quanto alla domanda cautelare articolata con il ricorso r.g. n. 2145/2025 che la posizione dei ricorrenti fosse “...*adeguatamente tutelata attraverso la fissazione dell’udienza di trattazione del merito, ai sensi dell’art. 55, comma 10, del codice del processo amministrativo*”.

In vista della discussione le parti hanno depositato documenti e la causa è stata trattenuta in decisione in esito all’udienza pubblica del 13 febbraio 2026.

11. Il Collegio ritiene che siano infondati e da respingere sia l’incidente di esecuzione, con cui parte ricorrente ha chiesto la declaratoria di inefficacia dei provvedimenti da ultimo adottati dal Comune di Favara, sia il successivo ricorso, con cui è stato chiesto l’annullamento del provvedimento (prot. n. 39994/2025 del 29.8.2025) di diniego dell’istanza di permesso di costruire in deroga, del prodromico preavviso di rigetto del 12 agosto 2025 e della delibera del Consiglio Comunale di Favara n. 40 del 15 luglio 2025.

12. Per la loro stretta connessione logica e funzionale, si ritiene necessario scrutinare congiuntamente le censure articolate con l’azione *ex art. 114, comma 4, lett. b)*, del codice del processo amministrativo e quelle di cui al primo ed al secondo motivo del successivo ricorso r.g. n. 2145/2025.

12.1. Va rammentato preliminarmente che la sentenza di accoglimento n. 660/2025 era stata ancorata dalla Sezione all'incerta destinazione urbanistica delle aree interessate.

Era stato, infatti, espressamente sottolineato come *“l'Ufficio Tecnico del Comune di Favara avrebbe dovuto effettivamente rimettere la questione al Consiglio Comunale onde valutare, se non la fondatezza dell'istanza, certamente l'assetto della pianificazione territoriale dell'area interessata, nelle more della conferma o della modifica di quello precedentemente definito dal P.R.G. del Comune di Agrigento”* e che *“Se, dunque, in linea generale, come detto, la valutazione della compatibilità con gli strumenti urbanistici, ai fini del rilascio del permesso in deroga, rientra nella competenza dell'Ufficio Tecnico, in una situazione di oggettiva incertezza circa l'assetto urbanistico dell'area interessata non può che riespandersi la generale competenza pianificatoria del Consiglio Comunale”*.

Tanto premesso, non può non osservarsi che, però, la descritta situazione di incertezza in ordine alla destinazione urbanistica delle aree interessate è venuta meno per effetto della citata delibera n. 40/2025, con la quale nell'esercizio dell'ampia discrezionalità che, come è noto, connota le scelte delle Amministrazioni in materia di pianificazione urbanistica, il Consiglio Comunale di Favara ha attribuito al fondo dei ricorrenti destinazione agricola.

La tesi, sostenuta dalla parte ricorrente, secondo cui la citata delibera n. 40 del 15 luglio 2025 sarebbe elusiva del giudicato appare al Collegio infondata.

Con il gravato atto deliberativo, che per altro non reca alcun riferimento alla sentenza di questo TAR n. 660/2025, la resistente Amministrazione ha infatti attribuito una destinazione urbanistica, non solo al fondo di proprietà dei ricorrenti, ma a tutte le aree interessate alla variazione territoriale intervenuta tra i Comuni di Agrigento, Favara ed Aragona, ed approvata con la legge regionale 14 dicembre 2019, n. 25. Per altro il Comune di

Favara non ha effettuato alcuna specifica valutazione in ordine all'eventuale ritipizzazione urbanistica delle aree in discorso limitandosi ad attribuire alle stesse la medesima destinazione che il Comune di Agrigento aveva assegnato alle aree citate.

In altri termini, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte ricorrente, dalla documentazione in atti non emerge alcun elemento che possa sorreggere la prospettazione secondo cui la presa d'atto della precedente destinazione urbanistica dei fondi interessati dalla rivisitazione dei confini tra Favara ed Agrigento sarebbe stata effettuata proprio per impedire l'esecuzione dei provvedimenti adottati da questo Tribunale nella vicenda all'esame.

12.2. Preso atto dunque delle scelte effettuate dall'Amministrazione, il Collegio non può che trarne la conseguenza che l'attribuzione al fondo in questione di una destinazione urbanistica incompatibile con la realizzazione della prospettata attività commerciale esclude in effetti, di per sé, la possibilità di rilascio di un permesso in deroga *ex art. 14 del D.P.R. n. 380/2001*.

Non vi sono ragioni nella vicenda all'esame per disattendere la costante giurisprudenza amministrativa, che evidenzia come la norma in questione *"...riferisce la deroga esclusivamente ai limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi; da qui il corollario che, fuori dei limiti indicati dall'art. 14, viene a configurarsi un'ipotesi di variante urbanistica, la cui approvazione è soggetta a specifica disciplina (cfr. Cass. pen., sez. III, cit., rimarcando che "la deroga non può incidere sulle scelte di tipo urbanistico e Cons. Stato, sez. IV, 28.9.2009, n. 5847, che, con riferimento alle disposizioni poi confluite nell'art. 14 cit., ha affermato che gli articoli "che disciplinano la possibilità di rilasciare concessioni edilizie in deroga ai piani regolatori ed alle norme di regolamento edilizio, vanno interpretati restrittivamente, nel senso che tali deroghe non possono*

travolgere le esigenze di ordine urbanistico a suo tempo recepite nel piano, con la conseguenza che non possono essere oggetto di deroga le destinazioni di zona che attengono all'impostazione stessa del piano regolatore generale e ne costituiscono le norme direttrici"» (T.A.R. Catania, sez. II, n. 2890 del 2015 e giurisprudenza ivi citata; in termini, Tar Palermo, sez. II, 3 novembre 2022, n. 3096).

Sulla natura del permesso di costruire in deroga, il Collegio non può che ribadire quanto già rilevato con la sentenza n. 660 del 24 marzo 2025, ossia che:

“Sulla scorta di quanto affermato dalla costante giurisprudenza (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. IV, 7 settembre 2018 n. 5277 e 26 luglio 2017 n. 3680) va evidenziato anzitutto che il permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 è istituito di carattere eccezionale rispetto all'ordinario titolo edilizio e rappresenta l'espressione di un potere ampiamente discrezionale che si concretizza in una decisione di natura urbanistica, da cui trova giustificazione la necessità di una previa delibera del Consiglio comunale. In tale procedimento il Consiglio Comunale è chiamato ad operare una comparazione tra l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica e quello del privato ad attuare l'interesse costruttivo. A ciò si aggiunga che la valutazione di interesse pubblico della realizzazione di un intervento in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico è espressione dell'ampia discrezionalità tecnica di cui l'Amministrazione dispone in materia, dalla quale discende la sua sindacabilità in sede giurisdizionale nei ristretti limiti costituiti dalla manifesta illogicità e dall'evidente travisamento dei fatti.

In sostanza, la eventuale sussistenza dei presupposti di cui all'art. 14, commi 1-bis, 2 e 3, del D.P.R. n. 380/2001 per il rilascio del permesso di costruire in deroga costituisce condizione minima necessaria, ma non sufficiente, per l'assentibilità dell'intervento, permanendo in capo

all'Amministrazione un'ampia discrezionalità circa l'an e il quomodo dell'eventuale assenso.

Tanto premesso, il Collegio ritiene necessario rilevare altresì che “Nell'ambito del procedimento per l'adozione del permesso di costruire in deroga, deve pertanto essere distinta la competenza del Consiglio comunale, che è soggetto chiamato ad operare una comparazione tra l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica e quello del privato ad attuare l'interesse costruttivo e la competenza degli uffici tecnici, che devono invece istruire la pratica” (Consiglio di Stato, sez. VI, 14 giugno 2021, n. 4591).

12.3. Tanto premesso, va precisato poi che è nota al Collegio la recente giurisprudenza che evidenzia come sull'istanza presentata dall'interessato debba, in primo luogo, intervenire la delibera consiliare all'esito di una comparazione fra l'interesse privato alla realizzazione dell'intervento costruttivo e l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica, fermo restando, ai fini del rilascio del titolo edilizio, la verifica - da parte del competente ufficio comunale - del rispetto delle condizioni normativamente imposte (cfr. in termini TAR Catania, sez. V, 5 novembre 2025, n. 3130 e C.G.A.R.S., parere n. 178 del 19 agosto 2025, ove si afferma che “... la “previa” deliberazione del Consiglio comunale, quindi, la determinazione dell'organo collegiale, ad avviso del Collegio, costituisce un elemento indefettibile che deve comunque necessariamente precedere l'adozione, da parte del responsabile del competente ufficio comunale, del provvedimento di rilascio o diniego della concessione in deroga...”).

Tali arresti, pure astrattamente condivisibili, non sembrano tuttavia idonei a legittimare l'utilizzo dell'istituto del permesso di costruire per finalità non consentite dalla legge.

Il Collegio ritiene, in sostanza, che la deroga allo strumento urbanistico rispetto alla quale il Consiglio Comunale è necessariamente, e

prioritariamente, chiamato ad esprimersi a mente dell'art. 14 del D.P.R. n. 380/2001 non possa afferire alla modifica *tout cort* della destinazione urbanistica dell'area interessata prevista dagli strumenti di pianificazione, ma riguardi esclusivamente, come del resto chiarito dalla lettera della norma, i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati, di cui alle norme di attuazione dei citati strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d'uso ammissibili (cfr. art. 14, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001).

In altri e più chiari termini, il Collegio ritiene che l'ambito di operatività della deroga prevista dall'art. 14 del D.P.R. n. 380/2001 non possa, come del resto graniticamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, essere ampliato sino ad invadere il campo che è proprio della variante urbanistica.

Se dunque è senz'altro vero, come rilevato dal Giudice delle leggi (cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 51 del 18 aprile 2025), che “*Nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14 comma 1 bis t.u. edilizia, la delibera del Consiglio comunale rappresenta...un momento essenziale*”, a parere di questo Collegio anche vero è, però, che tale procedimento non può dirsi *sic et simpliciter* avviato sulla scorta della mera pretesa del privato di ottenere una deroga alla destinazione urbanistica assegnata all'area interessata, che si risolverebbe in una surrettizia modifica alle procedure ed alle garanzie previste per l'adozione di una variante urbanistica.

Ne consegue che il Consiglio Comunale debba previamente pronunciarsi sulla sussistenza dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera solo a condizione che l'istanza non sia in realtà volta ad ottenere una modifica della zonizzazione (che è altro dalla mera “destinazione d'uso ammissibile”), esulando in tal caso l'ipotesi dall'ambito di applicazione dell'art. 14 D.P.R. n. 380/2001.

12.4. In definitiva, alla luce di quanto esposto, le censure articolate dalla parte ricorrente con l'incidente di esecuzione e con i primi due motivi del ricorso r.g. n. 2145/2025 non superano, a parere del Collegio, i rilievi per cui:

- ogni dubbio circa la destinazione urbanistica dell'area interessata è venuto meno;
- tale destinazione è stata attribuita dal Comune nell'esercizio di scelte di merito non sindacabili dal Giudice Amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, non ravvisabili nella fattispecie all'esame;
- l'attribuzione della destinazione agricola è manifestamente incompatibile con la natura commerciale dell'attività che i ricorrenti avrebbero voluto insediare sul fondo e rende, per un verso, *ex se* inutilizzabile lo strumento del permesso di costruire in deroga, atteso che l'art. 14 del D.P.R. n. 380 del 2001 riferisce, come detto, la deroga esclusivamente ai limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, sicché essa non può risolversi in un arbitrario aggiramento della pianificazione urbanistica e, pertanto, un'istanza che esondasse dai limiti indicati configurerebbe un'ipotesi di variante urbanistica, la cui approvazione è soggetta a specifica disciplina;
- per altro verso, un'istanza di permesso di costruire in deroga che, come nel caso di specie, si ponga in manifesto contrasto con la destinazione urbanistica del fondo interessato legittima gli uffici comunali a respingerla senza investire della questione l'organo consiliare, avuto riguardo all'esito negativo della valutazione di compatibilità dell'istanza con gli strumenti urbanistici, che rientra certamente nella competenza dell'Ufficio Tecnico.

13. Non resta che scrutinare l'ultimo motivo del ricorso r.g. n. 2145/2025, con cui parte ricorrente denuncia la violazione dell'art. 10 *bis* della legge n. 241/1990.

Lamenta parte ricorrente la violazione della norma citata, atteso che soltanto con il preavviso di rigetto prot. n. 37976 del 12 agosto 2025, l'Amministrazione ha rilevato che il progetto dei ricorrenti sarebbe da respingere anche perché una parte del fondo interessato ricade in fascia di rispetto del vincolo cimiteriale e che tale rilievo non avrebbe potuto essere sollevato, stante la preclusione derivante dalla norma in questione, che, in caso di annullamento giurisdizionale, impedisce di addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato.

Anche a non considerare la natura ampiamente pluri-motivata del provvedimento impugnato, il motivo è infondato atteso che, a mente dell'articolo 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990, non è annullabile il provvedimento per vizi formali non incidenti sulla sua legittimità sostanziale e il cui contenuto non avrebbe potuto essere differente da quello in concreto adottato. In sostanza, il gravato diniego resiste alla doglianza in questione avuto riguardo alla impossibilità di definire il procedimento con un provvedimento diverso da quello adottato, derivante dalla predetta incompatibilità della progettata struttura commerciale con la destinazione agricola impressa dal Comune di Favara al fondo interessato.

13.1. La censura appare in ogni caso fuori fuoco.

L'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990, così come modificato dal D.L. n. 76 del 2020, è espressione della positivizzazione del c.d. *one shot* puro, in applicazione del quale, a seguito di un giudicato di annullamento su vizi sostanziali dell'atto impugnato, la riedizione del potere ne integra una violazione ogniqualvolta il nuovo provvedimento contenga una nuova valutazione su aspetti incontrovertibili e non indicati dal giudicato come necessitanti di essere rivalutati dall'Amministrazione precedente.

Il novellato 10-*bis*, quindi, impone alla P.A. un onere di *clare loqui*, dovendosi esplicitare in modo esaustivo e con effetto preclusivo, nel "primo" provvedimento, tutte le ragioni per giustificare l'esito. Lo scopo

della riforma dell'istituto del preavviso di rigetto è quello di evitare che l'annullamento conseguente al mancato accoglimento delle osservazioni del privato a seguito della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza dia luogo a plurime reiterazioni dello stesso esito sfavorevole con motivazioni sempre diverse, parcellizzando anche il processo. In sostanza, la volontà del Legislatore era quella di ricondurre ad un'unica impugnazione giurisdizionale l'intera vicenda evitando che la parte sia costretta a proporre tanti ricorsi quante le ragioni del diniego, non comunicate tutte nel medesimo atto.

Detto questo, il Collegio concorda con la giurisprudenza che evidenzia come l'impatto pratico dell'applicazione della disposizione in parola debba essere modulato tenendo conto della tipologia di pronuncia caducatoria adottata in precedenza, “...*ossia verificando quale sia la tipologia di vizio censurata nella pronuncia giurisdizionale e quale sia lo spazio di riedizione del potere di cui disponga l'amministrazione a seguito del giudicato*” (cfr. TAR Catania, sez. III, 6 ottobre 2025, n. 2812).

Ebbene, nella fattispecie in esame la Sezione come ripetutamente evidenziato ha dichiarato, con la sentenza n. 660/2025, l'illegittimità del primo provvedimento di diniego dell'istanza di permesso di costruire in deroga presentata dai ricorrenti ritenendo che, nel silenzio della legge regionale con cui venne approvata la modifica del territorio dei Comuni di Agrigento, Favara ed Aragona “*non sembra possibile ritenere, come invece ipotizzato dal Comune di Favara, che le aree interessate vengano, di punto in bianco, private della loro pregressa destinazione urbanistica*” e che “*avuto riguardo alla singolarità della vicenda ed all'incerto assetto della disciplina legislativa regionale...l'Ufficio Tecnico del Comune di Favara avrebbe dovuto effettivamente rimettere la questione al Consiglio Comunale onde valutare, se non la fondatezza dell'istanza, certamente l'assetto della pianificazione territoriale dell'area interessata, nelle more*

della conferma o della modifica di quello precedentemente definito dal P.R.G. del Comune di Agrigento”.

Con la citata pronuncia n. 660/2025, il Tribunale non ha però intaccato in alcun modo il rilievo per cui lo strumento dell'art. 14 del D.P.R. n. 380/2001 non possa essere utilizzato per aggirare vincoli di natura urbanistica rilevando invece che, nella specifica situazione, ad essere incerta era proprio la destinazione urbanistica dell'area interessata e che, per questa ragione, della questione avrebbe dovuto essere investito il Consiglio Comunale.

L'Amministrazione, pertanto, nell'attribuire una chiara destinazione urbanistica al fondo dei ricorrenti ha dato esecuzione alla sentenza in parola, precisando poi le ragioni del nuovo diniego opposto all'istante (nel senso sopra riportato) e ribadendo (anche sotto il profilo della violazione della zona di rispetto cimiteriale) la necessità di una variante urbanistica per la realizzazione della progettata attività commerciale.

La censura, di conseguenza, risulta infondata, non risultando provata la violazione del giudicato e la dedotta violazione dell'art. 10-*bis* nei termini esposti dal ricorrente.

14. Per le ragioni esposte, in conclusione:

- va respinto l'incidente di esecuzione sollevato dalla parte ricorrente, a mente dell'art. 114, comma 4, lett. b), del codice del processo amministrativo, in esito alla sentenza di ottemperanza di questo Tribunale n. 1531 del 4 luglio 2025;
- nei termini esposti in motivazione sono resi chiarimenti al Commissario *ad acta* nominato in quel giudizio di ottemperanza, il cui compito è da ritenere perciò esaurito;
- va rigettato il ricorso r.g. n. 2145/2025.

15. Sussistono giuste ragioni in considerazione della eccezionalità e della complessità della vicenda all'esame per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra tutte le parti, eccezion fatta per le spese relative alla

limitata attività svolta dal Commissario *ad acta* nominato, che rimangono a carico del Comune di Favara come già statuito con la citata sentenza n. 1531 del 4 luglio 2025 e alla cui liquidazione si provvederà prevista istanza dell'interessato da presentarsi entro il termine di 100 giorni dalla comunicazione della presente sentenza che statuisce la conclusione dell'incarico.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti come in epigrafe proposti, così provvede:

- rigetta l'incidente di esecuzione proposto dalla parte ricorrente nell'ambito del ricorso r.g. n. 746/2025;
- rende chiarimenti nei termini esposti al Commissario *ad acta* nominato in quel giudizio di ottemperanza;
- rigetta il ricorso r.g. n. 2145/2025.

Compensa integralmente le spese di lite tra le parti, con le precisazioni di cui in motivazione.

Manda alla segreteria per la comunicazione del presente provvedimento anche al Commissario *ad acta* nominato.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Antonino Scianna, Primo Referendario, Estensore

Elena Farhat, Referendario

L'ESTENSORE
Antonino Scianna

IL PRESIDENTE
Federica Cabrini

IL SEGRETARIO