

Pubblicato il 02/11/2021

Sent. n. 366/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 370 del 2020, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dagli avvocati Salvatore Di Pardo e Andrea Latessa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Campobasso, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Matteo Iacovelli e Elisabetta Di Giovine, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. n [omissis] con il quale il Comune di Campobasso – area Operativa Sviluppo del Territorio ha sospeso la segnalazione certificata di inizio attività presentata dalla sig.ra [omissis] in data [omissis] e integrata con atto del [omissis], volta alla demolizione e ricostruzione di un fabbricato con ampliamento volumetrico;

- per quanto di interesse, della delibera di Consiglio Comunale del Comune di Campobasso n. 2/2016 e delle norme tecniche di attuazione e delle altre disposizioni con la stessa approvate;

- di ogni ulteriore atto preordinato, consequenziale, o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Campobasso;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2021 la dott.ssa Marianna Scali e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La sig.ra [omissis] è comproprietaria di un un'area sita nel Comune di Campobasso, in [omissis], ricadente in parte in zona agricola ed in parte in zona "F residenziale esterna" del Piano Regolatore Comunale, fondo sul quale insiste un fabbricato ad uso promiscuo.

In data [omissis] l'interessata ha presentato al Comune una s.c.i.a., successivamente integrata [omissis], volta alla demolizione dell'edificio esistente e alla sua ricostruzione con ampliamento volumetrico, da destinare ad attività commerciale, ai sensi dell'art. 3 della l.r. n. 30/2009.

Il Comune di Campobasso con provvedimento del 23.7.2020 ha comunicato però all'istante che la predetta s.c.i.a. si poneva in contrasto con le norme di salvaguardia della deliberazione di C.C. n. 2/2016 riguardante l'aggiornamento ed integrazione della perimetrazione degli insediamenti abusivi ai sensi dell'art. 3 ter della l.r. n. 7/2015.

2. In data [omissis] [omissis] ha proposto quindi ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per ottenere l'annullamento del predetto provvedimento.

A fondamento del gravame venivano dedotti i seguenti motivi di ricorso:

I. violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 7, 10 bis, 19 e 21-nonies della l. n. 241/1990; violazione e falsa applicazione degli artt. 12, 22 e 23 del d.P.R. n. 380/2001; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l.r. Molise n. 30/2009; eccesso di potere per errore nei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria, perplessità, contraddittorietà manifesta, difetto di motivazione;
II. difetto di motivazione, non essendo chiariti i profili di contrasto dell'intervento con le norme di salvaguardia;
III. violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.P.R. n. 380/2001; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l.r. Molise n. 30/2009.

3. Il Comune con atto notificato il 18.12.2020 ha chiesto che il ricorso straordinario venisse deciso in sede giurisdizionale.

4. La ricorrente con atto di trasposizione notificato il 29.12.2020 si è dunque costituita dinanzi al T.A.R. Molise ai sensi e per gli effetti dell'art. 48 cod.proc.amm..

5. Con ordinanza n. 40 del 2021 di questo Tribunale, pubblicata in data 29.01.2021, è stata accolta l'istanza cautelare.

6. All'udienza pubblica del 20.10.2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il ricorso è fondato.

8. Ai fini della disamina del primo motivo di gravame risulta opportuno premettere il quadro normativo in materia di s.c.i.a., con particolare riferimento alla materia edilizia.

8.1. L'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001 espressamente dispone che:

“1. Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la segnalazione certificata di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico la segnalazione, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienicosanitarie.”

(...)

“6. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine indicato al comma 1 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento (...).”

L'art. 19 della l. 241/1990, a sua volta, stabilisce quanto segue: *“6-bis. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali”*. Il citato articolo 19, al comma 4, precisa infine che, decorso il termine di legge (per l'edilizia, 30 giorni), l'amministrazione competente può adottare comunque i provvedimenti inibitori o conformativi della s.c.i.a. (di cui al comma 3) allorché ricorra la presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies della l. n. 241 del 1990.

Dal quadro normativo appena delineato emerge in maniera chiara, pertanto, che l'Amministrazione può legittimamente inibire i lavori di cui alla s.c.i.a. in materia edilizia solo entro il termine perentorio di 30 giorni dalla presentazione della segnalazione, decorso il quale residua la sola possibilità di agire in autotutela.

La giurisprudenza è unanime in tal senso. *“In generale, infatti, è illegittimo l'operato dell'Amministrazione comunale che, in presenza di una denuncia d'inizio attività per la realizzazione di un intervento edilizio, adotta provvedimenti inibitori o sanzionatori dopo che sia decorso il termine previsto per il consolidamento del titolo, senza rispettare i limiti e le condizioni in base ai quali è possibile esercitare i poteri di autotutela ai sensi degli artt. 21 quinquies e 21 nonies, l. 7 agosto 1990 n. 241. (...) Il termine per l'esercizio del potere inibitorio doveroso, nel caso di d.i.a., è perentorio;*

comunque, anche dopo il decorso di tale spazio temporale, la p.a. conserva un potere residuale di autotutela. Tale potere, con cui l'amministrazione è chiamata a porre rimedio al mancato esercizio del doveroso potere inibitorio, condivide i principi regolatori sanciti, in materia di autotutela, dalle norme vigenti, con particolare riguardo alla necessità dell'avvio di un apposito procedimento in contraddittorio, al rispetto del limite del termine ragionevole, e soprattutto, alla necessità di una valutazione comparativa, di natura discrezionale, degli interessi in rilievo, idonea a giustificare la frustrazione dell'affidamento incolpevole maturato in capo al denunciante a seguito del decorso del tempo e della conseguente consumazione del potere inibitorio”: così Cons. St., Ad. Plen., n. 15 del 2011; Cons. St., sez. IV, n. 788 del 2014; conf.: T.A.R. Molise, n. 282 del 2013; T.A.R. Campania - Napoli, n. 2273 del 2013; T.A.R. Lazio – Roma, n. 3642 del 2013).

8.2. Dalla lineare applicazione di tali principi al caso di specie deriva pianamente l'illegittimità del provvedimento gravato, avendo il Comune disposto l'inibizione della s.c.i.a. solo in data 23.7.2020, e perciò oltre il termine di 30 giorni dalla sua presentazione e sua successiva integrazione (avvenuta il 21.05.2020), e senza rispettare le forme e condizioni previste per l'esercizio del potere di autotutela. Sussiste, pertanto, la dedotta violazione dell'art 23 del d.P.R. n. 380 del 2001, e degli art. 7, 19 e 21 nonies della l. n. 241/1990.

9. Parimenti fondata è la censura contenuta nel secondo motivo di ricorso.

9.1. Deve anzitutto ricordarsi che la giurisprudenza ha avuto modo di soffermarsi specificamente sul contenuto dell'onere motivazionale che incombe sull'amministrazione che intenda frapporre all'intervento del privato i vincoli derivanti dall'applicazione delle norme di salvaguardia.

È stato specificato, in particolare, che sussistono “degli obblighi di motivazione, pubblicità e di trasparenza per la legittimità dell'applicazione delle misure di salvaguardia (particolarmente lesive dello jus aedificandi spettante al privato), onde assicurare il giusto temperamento degli interessi, pubblici e privati, in gioco (facultando, per un verso, l'amministrazione a sospendere l'esame delle richieste di concessione edilizia quando queste ultime siano in contrasto con le nuove scelte di tutela e gestione del territorio contenute nello strumento urbanistico adottato (e sino alla sua approvazione), ma consentendo, per altro verso, all'interessato di verificare l'asserito contrasto della sua richiesta con la nuova previsione urbanistica attraverso la comunicazione del provvedimento di sospensione e le relative motivazioni), obblighi - anch'essi di natura evidentemente non meramente formale (...)”. (Consiglio di Stato n. 4968 del 2013).

Più in generale è stato affermato che: *«il diniego di permesso di costruire deve motivare l'effettivo contrasto tra l'opera realizzata e gli strumenti urbanistici. Tale contrasto deve essere evidenziato in maniera intelligibile, al fine di consentire al soggetto interessato di impugnare l'atto davanti al Giudice Amministrativo, denunciando non solo i vizi propri della motivazione, ma anche le errate interpretazioni delle norme urbanistiche valutate con il giudizio di non conformità. Si è detto, in particolare, che detto diniego, comportando una contrazione dello “ius aedificandi”, necessita di una circostanziata motivazione, esplicativa delle reali ragioni impeditive, da individuarsi nel contrasto del progetto presentato con specifiche norme urbanistiche, esplicitamente indicate e, quindi, deve evidenziare compiutamente e in modo intelligibile le ragioni per le quali sussiste la ritenuta difformità urbanistica. Di conseguenza, ai fini del diniego, è del tutto insufficiente l'allegazione di una generica contrarietà allo strumento urbanistico, in quanto il Comune è tenuto ad indicare le norme specifiche in contrasto con il progetto presentato dal richiedente »* (così T.A.R. Puglia - Lecce n. 1444 del 2019; in senso conforme T.A.R. Veneto, n. 205 del 2018; cfr. pure T.A.R. Salerno n. 426 del 2018, secondo cui *“i provvedimenti negativi in materia edilizia, sia pure a natura vincolata, devono essere motivati in modo esauriente, nel rispetto dell'art. 3, l. n. 241 del 1990, in modo da rendere palese al destinatario, prima, e al giudice, poi, l'iter logico - giuridico seguito dall'Amministrazione procedente”*; così già T.A.R. Friuli - Venezia Giulia, n. 410 del 2016).

9.2. Orbene, alla luce di questi principi risulta dimostrata l'illegittimità del provvedimento impugnato anche sotto il profilo che lo stesso, in violazione dell'articolo 3 della l. n. 241 del 1990, reca una motivazione solo apparente, in quanto non spiega in alcun modo perché l'intervento edilizio si porrebbe in contrasto con la variante al PRG di cui alla Delibera consiliare n. 2/2016.

10. L'accoglimento delle suesposte censure, in quanto satisfattivo dell'interesse della ricorrente, esime il Collegio dall'esame del terzo motivo di ricorso, che può pertanto rimanere assorbito.
11. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e per l'effetto annulla l'impugnato provvedimento del Comune di Campobasso n. 39283 del 23.07.2020.

Condanna il Comune al pagamento delle spese di lite, che liquida nella misura di euro 2.000,00 (oltre accessori come per legge), e alla restituzione del contributo unificato, il tutto da riconoscersi a favore dei procuratori dichiaratisi antistatari.

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

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Marianna Scali, Referendario, Estensore

Daniele Busico, Referendario

L'ESTENSORE

Marianna Scali

IL PRESIDENTE

Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO