

N. 01608/2010 REG.SEN.
N. 01627/2008 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 il Piemonte
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1627 del 2008, proposto da:
Sinatra Nicolò, quale procuratore generale di Sinatra Silvana e La Delia
Daniela Maria, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Morano, con
domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via Cassini, 41;

contro

Comune di Torino, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dall'avv. Donatella Spinelli, presso la quale è elettivamente
domiciliato in Torino, Avvocatura comunale, via Corte d'Appello, 16;

per l'annullamento

del provvedimento di rigetto n. 533/2008 della denuncia di inizio attività
protocollo 2008-9-9360 presentata in data 27/6/2008 per eseguire le opere
in Torino, piazza Albera Don Paolo, 15, nonché di tutti gli atti preordinati,
connessi e conseguenti al provvedimento medesimo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Vista l'ordinanza cautelare n. 147 del 13 febbraio 2009;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12/2/2010 il dott. Richard Goso

e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

In data 27 giugno 2008, il signor Nicolò Sinatra, nella qualità di procuratore generale delle proprietarie Danicla Maria La Delia e Silvana Sinatra, presentava al Comune di Torino una denuncia di inizio attività avente ad oggetto l'esecuzione di opere edilizie presso un immobile sito in Torino, piazza Don Albera, con cambio di destinazione d'uso (da commerciale a residenziale).

I lavori in progetto avrebbero comportato, tra l'altro, l'accorpamento all'immobile di una parte del terrazzo adiacente.

Con nota del 24 luglio 2008, il responsabile del procedimento chiedeva di integrare l'istanza con la documentazione "attestante la legittimità urbanistica edilizia del locale deposito prospettante direttamente sul terrazzo e della tettoia chiusa così come indicate nello stato di fatto della tavola di progetto".

Con nota del 31 luglio 2008, pervenuta al Comune in pari data, il richiedente trasmetteva la documentazione richiesta, contestualmente precisando che le due strutture cui si faceva riferimento nella nota comunale traevano la propria legittimità da un'autorizzazione edilizia

rilasciata nel 1997 e da un successivo provvedimento di condono del 2006.

A seguito di ciò, veniva dato avvio ai lavori di cui alla d.i.a.

Con nota del 23 ottobre 2008, peraltro, il Comune di Torino diffidava il privato dall'eseguire le opere medesime, motivando la decisione "alla luce del referto dell'arch. Bolognesi, già a Vs. mani, relativo alla richiesta di revisione del condono prot. n. 2004-11-18688".

La motivazione fa riferimento ad un'istanza presentata dall'odierno ricorrente in data 6 agosto 2008 e tesa a ottenere, senza ulteriori precisazioni, "la revisione del condono" citato; essa era stata riscontrata negativamente dal Comune, con nota del responsabile del procedimento (arch. Guido Bolognesi) del 22 settembre 2008, nella quale si precisa che gli effetti del condono interessavano uno solo dei due manufatti esistenti sul terrazzo dell'immobile (mentre il richiedente avrebbe preteso, è quanto si arguisce dagli scritti difensivi, che nel provvedimento di sanatoria fossero compresi entrambi i manufatti).

Ciò premesso, l'interessato impugnava, con il ricorso giurisdizionale in trattazione, l'atto comunale di opposizione/diniego alla d.i.a., chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, sulla scorta dei seguenti motivi di gravame:

I) Violazione del D.P.R. n. 380/2001, capo III, art. 23, n. 6.

Il motivo di ricorso fa riferimento alla tardività del provvedimento impugnato, intervenuto ben oltre il termine di trenta giorni previsto dalla legge.

Parimenti tardiva sarebbe la richiesta di integrazione documentale del 24 luglio 2008, formulata oltre il prescritto termine di quindici giorni.

II) Eccesso di potere per difetto di motivazione

Il provvedimento impugnato non chiarirebbe le ragioni del diniego,

limitandosi a fare riferimento ad altro atto estraneo al procedimento in questione.

Si è costituito in giudizio il Comune di Torino, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, a causa della mancata impugnazione del provvedimento che aveva respinto l'istanza di revisione del condono, e, nel merito, contrastandone la fondatezza.

Con ordinanza n. 147 del 13 febbraio 2009, è stata respinta l'istanza cautelare proposta in via incidentale dalla parte ricorrente.

In prossimità della pubblica udienza, la difesa comunale ha depositato una breve memoria con cui ribadisce le già svolte eccezioni.

Chiamato all'udienza del 12 febbraio 2010, infine, il ricorso è stato ritenuto in decisione.

DIRITTO

1) E' controversa, nel presente giudizio, la legittimità del provvedimento in data 23 ottobre 2008, con cui il Comune di Torino ha diffidato l'odierno ricorrente dall'eseguire le opere oggetto della denuncia di inizio attività presentata il 27 giugno 2008.

Le opere in progetto riguardavano il cambio di destinazione d'uso (da commerciale a residenziale) di un edificio e comportavano, tra l'altro, l'accorpamento all'immobile di una parte del terrazzo adiacente.

L'atto di opposizione alla d.i.a. è motivato per relationem, con esclusivo riferimento al "referto dell'arch. Bolognesi, già a Vs. mani, relativo alla richiesta di revisione del condono prot. n. 2004-11-18688".

Il menzionato "referto", in realtà, è una nota comunale del 22 settembre 2008, con cui, riscontrando negativamente una generica richiesta dell'attuale ricorrente, il responsabile del procedimento aveva precisato che i precedenti provvedimenti di sanatoria edilizia rilasciati dal Comune

comprendevano una sola delle due strutture (tettoie o locali deposito) esistenti sul terrazzo dell'immobile.

2) In via preliminare, la difesa comunale eccepisce l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione del provvedimento 22.9.2008 da ultimo citato che, secondo la prospettazione difensiva, si porrebbe come atto necessariamente prodromico alla diffida impugnata.

L'eccezione non ha pregio e deve essere disattesa.

Anche ammettendo, infatti, che tra i due provvedimenti sussista un (dubbio) rapporto di derivazione logico-giuridica che consenta di configurare il primo di essi quale atto presupposto dell'opposizione alla d.i.a., resta il fatto che le censure dedotte dalla parte ricorrente non investono affatto vizi di legittimità del (preteso) atto presupposto, ma unicamente vizi propri dell'atto impugnato.

Deve escludersi, in ogni caso, la sussistenza del rapporto di presupposizione invocato dalla difesa comunale.

Tale rapporto, come noto, intercorre tra atti di un unico procedimento o anche tra atti autonomi, quando esista fra di essi un collegamento così stretto nel contenuto e negli effetti da far ritenere che l'atto successivo sia emanazione diretta e necessaria di quello precedente, così che il primo sia in concreto tanto condizionato dal secondo, nella statuizione e nelle conseguenze, da non potersene discostare (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 23 marzo 2000, n. 1561).

Nel caso di cui si controverte, non può certo scorgersi un simile collegamento fra atti (uno dei quali interviene su un precedente provvedimento di condono edilizio con pretesa efficacia interpretativa/confermativa e l'altro inibisce i lavori di cui alla d.i.a.) che appartengono a procedimenti del tutto distinti, originati da autonome

istanze del privato, e presentano quale unico elemento di collegamento la parziale identità del substrato materiale sul quale ricadono i rispettivi effetti.

3) Con il primo motivo di gravame, l'esponente denuncia la tardività dell'azione comunale sotto un duplice profilo: la richiesta di chiarimenti/integrazione documentale del 24 luglio 2008 non avrebbe rispettato il prescritto termine di quindici giorni e l'atto di opposizione alla d.i.a., intervenuto il 23 ottobre 2008, sarebbe ampiamente tardivo rispetto al termine di trenta giorni fissato dalla legge.

Il primo rilievo deve essere disatteso in ragione della sua genericità, poiché il deducente non indica il parametro normativo che sarebbe stato violato nel caso di specie, ma si limita a richiamare un precedente giurisprudenziale (T.A.R. Toscana, sez. III, 15 dicembre 2006, n. 7557) che non è conferente alla presente vicenda, poiché il termine di quindici giorni per la richiesta di chiarimenti era desunto, in quel caso, da una disposizione legislativa della Regione Toscana (che detta, sul punto, una disciplina differente rispetto a quella dell'ordinamento nazionale e della Regione Piemonte).

E' fondata e meritevole di accoglimento, invece, la seconda censura, poiché l'impugnato atto di diniego/opposizione alla d.i.a. presentata il 27 giugno 2008 è intervenuto solamente in data 23 ottobre 2008, quindi ben oltre il termine di trenta giorni di cui al combinato disposto dei commi 1 e 6 dell'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001.

Eccepisce la difesa comunale, al riguardo, che il termine de quo sarebbe stato interrotto, prima del suo spirare, per effetto della citata richiesta di integrazioni documentali e che, successivamente, il procedimento sarebbe stato sospeso a seguito della richiesta di "revisione del condono"

presentata il 6 agosto 2008.

Nessuno dei due rilievi coglie nel segno.

Quanto alla pretesa interruzione dei termini, la giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di precisare come, secondo la normativa nazionale, tale effetto sia estraneo alla richiesta di integrazione documentale successiva alla presentazione della d.i.a., poiché l'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001 attribuisce al responsabile del competente ufficio comunale, qualora sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite dalla legge, il solo potere di notificare all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento (T.A.R. Liguria, sez. I, 23 gennaio 2008, n. 53; idem, 18 marzo 2004, n. 268).

Si soggiunge che, laddove il legislatore ha inteso attribuire efficacia interruttiva dei termini procedurali alle richieste di integrazioni documentali da parte del responsabile del procedimento, ha provveduto espressamente in tal senso (cfr., ad esempio, l'art. 87, comma 5, del d.lgs. n. 259/2003, in materia di procedimenti autorizzativi e denunce di attività per l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici) e che la natura speciale di tali previsioni esclude la configurabilità di un generale potere soprassessorio dell'amministrazione in presenza di pretese carenze documentali della denuncia del privato.

Nell'ordinamento della Regione Piemonte, infine, l'interruzione dei termini del procedimento originato dalla d.i.a. è stato introdotto soltanto dall'art. 8, comma 6, della legge regionale 14 luglio 2009, n. 20: "Entro il termine di cui al comma 5" (trenta giorni dalla presentazione della d.i.a.), "in caso di incompletezza della documentazione, il competente ufficio comunale ne richiede l'integrazione e il termine per l'inizio dei lavori è interrotto sino al ricevimento degli atti necessari".

Tale previsione, peraltro, è entrata in vigore in epoca ampiamente successiva alle vicende di cui si controverte e non può certo essere invocata per legittimare la pretesa efficacia interruttiva della richiesta di chiarimenti operata nella fattispecie dal responsabile del procedimento.

Il termine del procedimento de quo, in ogni caso, avrebbe iniziato nuovamente a decorrere dal 31 luglio 2008, data in cui il privato ha prodotto le richieste integrazioni documentali.

Né può ritenersi, in accordo con la tesi dell'eccepiante, che detto termine sia stato sospeso a seguito della richiesta di revisione del condono edilizio presentata il 6 agosto 2008 dallo stesso ricorrente, poiché tale ipotesi non è contemplata dalla disciplina speciale della d.i.a. edilizia e non rientra in alcuno dei casi di sospensione del procedimento previsti dall'art. 19, comma 3, della legge n. 241/1990, riferiti all'acquisizione di pareri di organi o enti terzi.

Per tali motivi, deve ritenersi conclusivamente che, al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, si fosse da tempo formato il provvedimento abilitativo tacito conseguente alla denuncia del privato e all'inerzia dell'amministrazione la quale, ritenendo di doversi tardivamente opporre all'intervento perché in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia vigente, non poteva limitarsi a ordinare di non eseguire i lavori, dovendo previamente provvedere, in via di autotutela, alla rimozione del provvedimento implicito (cfr., ex multis, T.A.R. Piemonte, sez. I, 11 ottobre 2006, n. 3382).

4) Per completezza, deve anche rilevarsi la fondatezza del secondo motivo di ricorso, riferito al difetto di motivazione del provvedimento impugnato che, come già riferito, si limita a richiamare il riscontro negativo precedentemente offerto alla richiesta di revisione del condono edilizio.

Non è in discussione, ovviamente, la facoltà dell'amministrazione di motivare per relationem i propri atti, ma tale tecnica può essere legittimamente esercitata con riferimento a precedenti atti del procedimento nei quali siano chiaramente e compiutamente esplicitate le ragioni sottese alle scelte operate, così da assicurare al privato una garanzia di adeguata tutela delle proprie ragioni.

Tali presupposti non si rinvengono nel caso di specie, ove la decisione finale è motivata, in modo assai criptico e sbrigativo, con esclusivo riferimento ad un atto afferente un distinto e autonomo procedimento, senza che siano in alcun modo indicati i motivi per cui le decisioni quivi assunte risulterebbero ostative alla realizzazione dei lavori di cui alla d.i.a.

La patente violazione dell'obbligo di clare loqui determina, pertanto, un autonomo vizio di legittimità del provvedimento impugnato.

5) In conclusione, il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Si ravvisano, tuttavia, giusti motivi per compensare integralmente fra le parti le spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 12/2/2010 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente FF

Richard Goso, Primo Referendario, Estensore

Alfonso Graziano, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/03/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO