

Pubblicato il 26/03/2021

N. 03716/2021 REG.PROV.COLL.
N. 02065/2021 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 Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 c.p.a.;

sul ricorso numero di registro generale 2065 del 2021, proposto da Roberto Caponigro, rappresentato e difeso dall'avvocato Jacopo d'Auria, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via G.P. da Palestrina, n. 47 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Barbara Battistella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la declaratoria di nullità ovvero per l'annullamento:

- della nota prot. CS-N. 95617 del 21.12.2021, notificata il 5.1.2021 del Municipio XIII Roma Aurelio - Direzione Tecnica, con la quale è stata dichiarata priva di efficacia la SCIA prot. n. 85003 presentata il giorno 11.11.2020, ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. n. 380/01, per cambio di destinazione d'uso senza opere da direzionale a residenziale ai sensi dell'art. 6 della L.R. Lazio n. 7/2017 di un immobile sito in via Paolo

Bentivoglio n. 41, int. 46, ed è stato ordinato di non effettuare le previste trasformazioni ai sensi dell'art. 23 comma 6 del d.P.R. n. 380/2001;

- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso, compreso, ove occorrer possa, l'art. 45 comma 6 delle NTA del PRG approvate con Delibera C.C. n. 18/2008, ovvero per la loro disapplicazione;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2021 la dott.ssa Brunella Bruno ed uditi per le parti i difensori in collegamento da remoto in videoconferenza come indicato nel verbale di udienza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio il Dott. Roberto Caponigro – proprietario dell'unità immobiliare sita in Roma in via Paolo Bentivoglio, n. 41, int. 46, catastalmente censita al foglio 379, particella 58, sub 638, ad uso ufficio – ha agito per la declaratoria di nullità ovvero per l'annullamento del provvedimento in epigrafe indicato, con il quale l'amministrazione di Roma Capitale ha dichiarato priva di efficacia la SCIA prot. n. 85003 presentata in data 11.11.2020, ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. n. 380/01 e dell'art. 6 della L.R. Lazio n. 7/2017, per cambio di destinazione d'uso senza opere da direzionale a residenziale della sopra indicata unità immobiliare, con ingiunzione, altresì, dell'ordine di non procedere all'esecuzione delle previste trasformazioni ai sensi dell'art. 23 comma 6 del d.P.R. n. 380/2001.

1.2. Il ricorrente ha premesso che originariamente l'unità immobiliare in proprietà – insistente su area inclusa nella Città Consolidata T1 ed avente

una superficie di soli mq 36,54 –, aveva una destinazione residenziale, oggetto di mutamento ad ufficio con DIA n. 43475 presentata nel 2014 e che, intendendo ripristinare la precedente destinazione senza l'esecuzione di opere, ha presentato in data 11.11.2020, una SCIA (assunta al prot. n. 85003) ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. n. 380/01 e dell'art. 6 della L.R. Lazio n. 7/2017.

1.3. Illustrati gli sviluppi del procedimento ed i giustificativi alla base della determinazione impugnata, parte ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge ed eccesso di potere.

1.4. In particolare, la difesa del ricorrente ha censurato la nullità della determinazione gravata, per violazione dell'art. 2, comma 8 bis della Legge n. 241 del 1990 e dell'art. 19 commi 3 e 6 bis della medesima legge; l'amministrazione, infatti, avrebbe potuto procedere all'adozione del provvedimento inibitorio entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, residuando successivamente esclusivamente l'esercizio del potere di autotutela nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 21 *nonies* della l. n. 241 del 1990. In tale quadro, parte ricorrente ha sottolineato le innovazioni introdotte con il decreto legge 16 luglio 2020 n. 76 (c.d. decreto semplificazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che, attraverso l'inserimento, nel testo dell'art. 2 della legge fondamentale sul procedimento amministrativo, del comma 8 bis ha espressamente previsto l'inefficacia dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti. Su tali basi, dunque, attraverso articolate argomentazioni, parte ricorrente ha sostenuto l'illegittimità del provvedimento gravato, adottato oltre il prescritto termine e, dunque, inefficace, con conseguente declaratoria di nullità ovvero comunque con annullamento dello stesso. In via di subordine, il ricorrente ha articolato deduzioni al fine di contestare anche i giustificativi alla base della

determinazione gravata, stante l'erroneità dell'interpretazione dell'art. 6 della L.R. n. 7/2017 postulata dall'amministrazione, la cui portata applicativa deve essere contestualizzata nell'ambito delle finalità e degli obiettivi che il legislatore nazionale e regionale si sono posti, rilevando, altresì, l'assoluta lacunosità dell'istruttoria e l'omessa considerazione sia della originaria destinazione abitativa dell'unità immobiliare, sia della relativa consistenza, del tutto esigua. Quanto all'ulteriore circostanza ostativa all'esecuzione dell'intervento, individuata dall'amministrazione nelle previsioni dell'art. 45 comma 6 delle NTA del PRG, il ricorrente ha sottolineato la scarsa intellegibilità del riferimento a tale disposizione in assenza di una chiara e pertinente correlazione con l'intervento oggetto della SCIA, certamente conforme anche alle NTA delle PRG e in particolare alla sopra indicata disposizione in combinato disposto con l'art. 6 della L.R. n. 7/2017. Puntuali deduzioni, inoltre, sono state articolate dalla difesa del ricorrente per contestare le circostanze addotte dall'amministrazione al fine di sostenere un'asserita inefficacia della SCIA, in quanto radicalmente erronee sul piano fattuale ovvero del tutto inidonee a determinare la conseguenza pretesa.

2. Roma Capitale si è costituita in giudizio con atto di mera forma per resistere al gravame producendo documentazione.

3. Alla camera di consiglio del 24 marzo 2021, fissata per la trattazione della domanda interinale, il Collegio ha valutato la sussistenza dei presupposti per la definizione della presente controversia con sentenza in forma semplificata, in conformità alla disciplina recata dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137.

4. Il ricorso merita accoglimento.

5. Prioritarie ed assorbenti si palesano le deduzioni dirette a contestare l'adozione del provvedimento gravato oltre il termine di trenta giorni legislativamente stabilito.

6. L'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 prevede, infatti, che i poteri inibitori debbano essere esercitati entro il termine stabilito dal legislatore e che, decorso tale termine, *“l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies”* (così il comma 4 del suddetto articolo 19, come sostituito, da ultimo, dall'articolo 6, comma 1, lett. a), della legge 7 agosto 2015, n. 124). Il che equivale ad affermare, secondo quanto da tempo chiarito dalla giurisprudenza, che una volta che sia scaduto il periodo di trenta giorni stabilito dalla legge, il “consolidarsi” della denuncia di inizio attività determina – di regola – l'impossibilità per il Comune di intervenire, se non nell'esercizio dei poteri di autotutela (Cons. Stato, Sez. VI, 22 settembre 2014 n. 4780). Più esattamente, anche dopo la scadenza del termine di trenta giorni, i poteri esercitati dall'amministrazione sono pur sempre di tipo inibitorio, ma tali poteri sono azionabili solo subordinatamente al riscontro dei presupposti per l'intervento in autotutela (Cons. Stato, Sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717).

6.1. Come correttamente rilevato dalla difesa di parte ricorrente, inoltre, con il d.l. n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il legislatore ha introdotto rilevanti innovazioni alla legge n. 241 del 1990, stabilendo espressamente, attraverso l'inserimento del comma 8 bis dell'art. 2, l'inefficacia, ai fini che in questa sede vengono in rilievo, del provvedimento inibitorio tardivamente adottato dall'amministrazione in relazione alla SCIA.

6.2. La *ratio* sottesa alla previsione in esame è quella della riduzione dei tempi procedurali e della definizione delle conseguenze correlate alle inerzie dell'amministrazione; ed in tale prospettiva emerge la saldatura del comma 8 bis con le previsioni del comma 4 bis, pure introdotto con la novella, (ai sensi del quale *“le pubbliche amministrazioni misurano e rendono pubblici i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese,*

comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente”), con l’obiettivo di disincentivare le inerzie dell’amministrazione ed assicurare la piena effettività delle disposizioni richiamate nel comma 8 bis in esame, tra le quali anche l’art. 19, commi 3 e 6 bis della medesima legge.

6.3. Nella fattispecie la nuova disposizione è certamente applicabile *ratione temporis*, stante l’avvenuta presentazione della SCIA in data 11 novembre 2020 e, dunque, successivamente all’entrata in vigore della novella introdotta con l’art. 12, comma 1, lettera a), legge n. 120 del 2020.

6.4. Il provvedimento gravato, pertanto, è *ex lege* improduttivo di effetti, potendosi cogliere, quindi, la significativa portata innovativa della disposizione che in relazione ai provvedimenti specificamente considerati tardivamente adottati, quale eccezione alla generale regola della natura ordinatoria dei termini per provvedere (che, in quanto tali, non determinano la consumazione del potere di provvedere), stabilisce una radicale inefficacia.

6.5. La previsione *ex lege* dell’inefficacia, tuttavia, è stata introdotta senza alcun riferimento al rapporto con eventuali altri vizi di validità dell’atto, con conseguenti problematiche interpretative correlate all’autonomia della categoria pur con la stretta interrelazione sussistente con i vizi di validità, trovando, su di un piano generale, l’inefficacia primariamente radice nei vizi tipici dell’atto amministrativo.

6.6. Nella fattispecie, anche escludendo la qualificazione del vizio in termini di nullità, in quanto non espressamente prevista dal legislatore ed in quanto la consumazione del potere di provvedere in concreto non è assoluta, residuando la possibilità per l’amministrazione, al ricorrere dei relativi presupposti, di un intervento ex art. 21 *nonies* della l. n. 241 del 1990, non può revocarsi in dubbio, alla stregua delle considerazioni svolte ai precedenti capi della presente decisione, l’illegittimità della determinazione tardivamente adottata dall’ente.

6.5. Come evidenziato dalla costante giurisprudenza amministrativa *“una volta decorsi i termini per l'esercizio del potere inibitorio-repressivo, la scia (come già la dia) costituisce un titolo abilitativo valido ed efficace, che può essere rimosso, per espressa previsione legislativa, solo attraverso l'esercizio del potere di autotutela decisoria; pertanto, non solo deve ritenersi illegittima l'adozione, da parte di un'Amministrazione comunale, di un provvedimento repressivo-inibitorio oltre il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione e senza le garanzie e i presupposti previsti dall'ordinamento per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, ma neppure possono, più in generale, disconoscersi gli effetti abilitativi non formalmente inibiti o rimossi”* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 29.09.2020, n. 5725).

6.6. Le considerazioni sopra svolte rivestono carattere dirimente ai fini dell'accoglimento del ricorso, con conseguente assorbimento delle residue deduzioni.

6.8. Esclusivamente per completezza di analisi, il Collegio rileva la lacunosità dell'istruttoria svolta dall'amministrazione che non ha considerato le specificità della fattispecie costituite dalla originaria sussistenza di una destinazione residenziale, dalla consistenza talmente esigua dell'unità immobiliare da rendere palesemente illogico e non conferente il riferimento all'art. 45 comma 6 delle NTA del PRG concernente il c.d. mix funzionale, in specie tenuto conto della circostanza che nel caso che ne occupa viene in rilievo un ripristino della destinazione originaria in assenza di opere edilizie; tali elementi, infatti, complessivamente considerati, avrebbero dovuto costituire oggetto di esaustivo apprezzamento in quanto incidenti sulla ammissibilità dell'intervento ai sensi della generale disciplina recata nel d.P.R. n. 380 del 2001, pure richiamata nella relazione tecnica allegata alla SCIA ed a prescindere dal riferimento, pure contenuto in detta relazione, all'art. 6 della L.R. Lazio n. 7/2017.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Condanna Roma Capitale al pagamento delle spese di lite, liquidate complessivamente in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge ed oltre alla refusione del contributo unificato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2021, tenutasi in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Brunella Bruno

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO