

Pubblicato il 23/07/2021

Sent. n. 1814/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1287 del 2014, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Bruno Santamaria, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Galleria del Corso n. 2 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Seregno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Bertacco, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via San Damiano n. 9 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. [omissis], con il quale il Comune di Seregno ha comunicato che ogni determinazione sull'accogliibilità della S.C.I.A. presentata dalla ricorrente in data [omissis] rimarrà sospesa in applicazione delle misure di salvaguardia;

per quanto occorrer possa, della nota prot. n. [omissis] e della nota senza numero di protocollo pervenuta con telegramma il [omissis];

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Tenutasi l'udienza di smaltimento in data 16 luglio 2021, senza discussione orale ai sensi dell'art. 25 d.l. 137/2020, conv. in l. 176/2020, come specificato nel verbale, con relatore la dott.ssa Martina Arrivi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 26 novembre 2013, [omissis] ha presentato una S.C.I.A. per opere di manutenzione straordinaria relative a un fabbricato sito nel Comune di Seregno, accatastato in parte a residenza e in parte a uffici e studi privati. Le opere, iniziate in data 14 dicembre 2013, consistevano nella realizzazione di undici alloggi con pertinenziali parcheggi e prevedevano il parziale cambio della destinazione d'uso dell'immobile per renderlo interamente residenziale.

Senonché, con deliberazione del Consiglio comunale n. 125 del 12 dicembre 2013, pubblicata il 17 dicembre 2013, è stato adottato il Piano di Governo del Territorio (P.G.T.) – poi definitivamente approvato con delibera consiliare n. 51 del 28 giugno 2014 – il quale ha collocato l'immobile della ricorrente nell'ambito di trasformazione funzionale Atf-1, per il quale l'art. 8.6 del Documento di Piano limita le funzioni residenziali degli edifici a non oltre il 60% della s.l.p. di progetto.

Ciò posto, il Comune, dopo aver – con una nota interlocutoria del 7 gennaio 2014 – richiesto alla ricorrente alcuni documenti integrativi e delucidazioni di dettaglio, e – con un telegramma del 21 gennaio 2014 – preannunciato alla società che avrebbe dovuto sospendere i lavori in quanto non conformi al P.G.T., con la nota del 3 febbraio 2014, quivi impugnata, ha rappresentato la necessità di applicare le misure di salvaguardia di cui agli artt. 12, comma 3, d.p.r. 380/2001 e 13, comma 12, l.r. Lombardia 12/2005, inibendo la prosecuzione dei lavori per contrasto con l'art. 8.6 del Documento di Piano e l'art. 10 del Piano delle Regole del P.G.T. adottato e precisando, ai fini di un riesame del progetto, che lo stesso avrebbe dovuto essere conforme alla disciplina del nuovo P.G.T.

2. Insorgendo avverso quest'ultima nota, [omissis] ha formulando le seguenti censure.

I) Con il primo motivo, la ricorrente ha lamentato la violazione e falsa applicazione degli artt. 8.6 del Documento di Piano, 10 del Piano delle Regole e degli artt. 1, 3 e 19 l. 241/1990, nonché l'eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, sviamento e contraddittorietà manifesta.

Ha sostenuto, in primo luogo, che con la nota interlocutoria del 7 gennaio 2014, che si limitava a chiedere delle integrazioni documentali e di dettaglio, l'amministrazione avesse implicitamente confermato la conformità del progetto al P.G.T. adottato. L'art. 8.6 del Documento di Piano, inoltre, dovrebbe ritenersi operante solo per le opere che incidono sui parametri urbanistico-edilizi e quindi non troverebbe applicazione per gli interventi di manutenzione straordinaria, come quello oggetto di S.C.I.A.

Ulteriormente, stante l'immediata efficacia della S.C.I.A. (*ex art.* 19 l. 241/1990) e l'antecedenza dell'inizio dei lavori (14 dicembre 2013) rispetto alla pubblicazione della delibera di adozione del P.G.T. (17 dicembre 2013), l'intervento avrebbe dovuto essere fatto salvo dalla previsione, di cui all'art. 10 del Piano delle Regole, per cui i titoli abilitativi degli interventi per i quali siano iniziati i lavori mantengono inalterati i propri termini di efficacia.

La ricorrente ha denunciato, infine, che il provvedimento avverso non chiarisca quale sia il punto di contrasto tra le opere per cui è causa e l'art. 8.6 del Documento di Piano.

II) Con il secondo motivo, l'esponente ha dedotto la violazione delle norme in materia di misure di salvaguardia (art. 12, commi 3 e 4, d.p.r. 380/2001 e, a livello regionale, art. 13, comma 12, l.r. n. 12/2005) osservando come queste non possano applicarsi agli interventi sottoposti a S.C.I.A., poiché inidonei ad alterare i parametri urbanistico-edilizi.

Ha denunciato, inoltre, che l'amministrazione abbia esercitato il proprio potere inibitorio oltre il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della S.C.I.A., quando essa si era ormai consolidata e avrebbe potuto essere neutralizzata solamente mediante il ricorso al potere di autotutela.

3. Si è costituito il Comune di Seregno, argomentando in ordine all'infondatezza delle doglianze.

4. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica di smaltimento del 16 luglio 2021.

5. Le censure, che vengono analizzate assieme in quanto interconnesse, sono infondate.

6. Come premesso, l'intervento oggetto di S.C.I.A. contempla una riqualificazione complessiva di un fabbricato, allo stato parzialmente destinato a uffici e studi privati, in modo da renderlo, per mezzo di opere di manutenzione straordinaria connesse a un cambio parziale di destinazione d'uso, un immobile interamente residenziale. Vi è quindi un profilo di contrasto tra esso e l'art. 8.6 del Documento di Piano, che non ammette funzioni residenziali oltre il 60% della s.l.p. in progetto. L'operatività della disposizione urbanistica non è circoscritta a determinate tipologie d'intervento ed è quindi destinata ad applicarsi anche alle opere di manutenzione straordinaria, laddove – come nel caso di specie – incidano sulla destinazione dei fabbricati.

7. Tanto chiarito, occorre rilevare che alla data di adozione del P.G.T. (12 dicembre 2013) la S.C.I.A. non si era consolidata, non essendo ancora trascorso il termine di trenta giorni *ex art.* 19, comma 6 *bis*, l. 241/1990 dalla sua presentazione (26 novembre 2013). Ciò determina l'operatività delle misure di salvaguardia (disciplinate, a livello nazionale, dall'art. 12, comma 3, d.p.r. 380/2001 e, a livello regionale, dall'art. 13, comma 12, l.r. Lombardia 12/2005), che inibiscono l'assentibilità di opere in contrasto le previsioni degli strumenti urbanistici adottati.

8. Le misure di salvaguardia hanno la specifica funzione di evitare che, nelle more del procedimento di approvazione degli strumenti di pianificazione, le richieste dei privati, fondate su una

pianificazione ritenuta non più attuale, finiscano per alterare la situazione di fatto e, quindi, per pregiudicare definitivamente gli obiettivi generali cui invece è finalizzata la programmazione urbanistica *in itinere*.

Esse scattano automaticamente dalla data di adozione del nuovo piano urbanistico – peraltro senza necessità che questo sia stato pubblicato e reso esecutivo (Cons. Stato, Sez. IV, 20 aprile 2016, n. 1558; Id., 30 novembre 2020, n. 7516) – e si applicano a tutti i titoli edilizi non perfezionatisi, ivi inclusi quelli che si formano sulla scorta delle sole dichiarazioni dei privati, ossia la D.I.A. e – ora – la S.C.I.A.

Sul punto, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che le finalità proprie delle misure di salvaguardia *«sussistono in modo del tutto identico anche nelle ipotesi normativamente previste di richieste di interventi edilizi realizzabili senza alcun titolo abilitativo, come avviene nel caso della DIA, con la conseguenza che anche detti interventi debbono in ogni caso essere conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici adottati»* (Cons., Stato, sez. IV, 9 ottobre 2012, n. 5257; T.A.R. Bologna, Sez. I, 19 aprile 2017, n. 298; Cons. Stato, Sez. IV, 30 novembre 2020, n. 7516).

9. A quanto sopra consegue che non si può escludere l'assoggettamento dell'opera alle misure di salvaguardia né per il sol fatto che queste siano state oggetto di S.C.I.A. né per la circostanza che i lavori fossero già stati iniziati. Ciò che rileva, in termini di operatività temporale delle misure di salvaguardia è unicamente il mancato perfezionamento del titolo edilizio alla data di adozione del P.G.T., dunque, con riferimento alla S.C.I.A., il mancato decorso del termine di trenta giorni dalla sua presentazione, a prescindere dall'intervenuto inizio dei lavori, il quale non ha alcuna capacità di consolidare la segnalazione.

10. In senso contrario non milita l'art. 10 del Piano delle Regole. Questa previsione, rubricata *«permessi, autorizzazioni, concessioni già rilasciati»* dispone testualmente: *«Gli interventi in corso sono di norma ricompresi nel tessuto “in itinere”. Sono fatti salvi i piani attuativi e i titoli abilitativi anteriori alla data di adozione del PGT. I suddetti titoli ed atti abilitativi mantengono inalterati i propri termini di efficacia a condizione che siano effettivamente iniziati i lavori»*. La disposizione, che comunque non potrebbe derogare a quanto previsto dalla legge statale e regionale (artt. 12, comma 3, d.p.r. 380/2001 e 13, comma 12, l.r. Lombardia 12/2005), non fa altro che confermare il generale assoggettamento al P.G.T. adottato delle opere i cui titoli abilitativi non si siano ancora perfezionati. L'inizio effettivo dei lavori non esclude l'applicazione delle misure di salvaguardia, ma conferma la durata originaria di efficacia del titolo, sempre che questo si sia perfezionato.

11. Occorre, poi, considerare, che – avuto riguardo al tenore delle norme che le disciplinano – le misure di salvaguardia conseguono automaticamente all'adozione del piano, senza che sia riservato all'amministrazione un ulteriore momento valutativo-discrezionale circa l'opportunità o meno di applicarle (T.A.R. Milano, Sez. II, 11 gennaio 2021, n. 58).

Pertanto, la nota del [omissis], con cui il Comune ha rappresentato la necessità di applicare le misure di salvaguardia e la conseguente sospensione degli effetti della S.C.I.A. presentata dalla ricorrente, è un atto strettamente vincolato, a valenza latamente dichiarativa di un effetto prodottosi *ex lege*.

12. Di conseguenza, non ha alcuna rilevanza la circostanza che questo sia stato adottato dopo il decorso del termine di trenta giorni dalla presentazione della S.C.I.A., giacché il consolidamento di questa era stato già impedito dall'adozione del P.G.T. e dalla correlata operatività delle misure di salvaguardia. È quindi destituita di fondamento l'osservazione per cui il Comune avrebbe potuto inibire l'ulteriore realizzazione del progetto solo ricorrendo ai poteri di autotutela di cui all'art. 19, comma 4, l. 241/1990. Né in senso contrario può rilevare la precedente nota interlocutoria del 7 gennaio 2014, che – oltre a non contenere alcun riconoscimento di conformità delle opere al P.G.T. adottato – è certamente inidonea a impedire l'operatività automatica delle misure di salvaguardia.

13. Del pari infondata è la censura afferente il difetto motivazionale, giacché dal carattere vincolato dell'atto discende che questo deve considerarsi sufficientemente motivato con l'affermazione del contrasto tra l'opera e la nuova pianificazione, per come rinvenibile dal richiamo all'art. 8.6 del Documento di Piano. Anche con riferimento all'esercizio del potere di cui all'art. 19, comma 3, l. 241/1990, la giurisprudenza ha avuto modo di osservare che *«il difetto di motivazione di un*

provvedimento repressivo della s.c.i.a. si configura, sotto il profilo formale, allorché in esso non si reperisca alcuna motivazione e, pertanto, non è configurabile se il provvedimento indichi le ragioni su cui si fonda, seppur limitandosi ad individuare le norme che precludono l'intervento edilizio, essendo ciò necessario e nel contempo sufficiente a sostenere l'atto impugnato» (Cons. Stato, Sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3182). Detta considerazione vale a maggior ragione nel caso di specie, ove l'inibizione dei lavori non discende strettamente dal potere repressivo in materia di S.C.I.A., bensì consegue a monte dall'imperatività delle misure di salvaguardia.

14. Il ricorso deve essere pertanto rigettato.

15. La particolarità delle questioni affrontate giustifica la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2021, tenutasi in modalità telematica ai sensi del combinato disposto degli artt. 25 d.l. 137/2020, conv. in l. 176/2020 e s.m.i., e 4, comma 1, d.l. 28/2020, conv. in l. 70/2020, con l'intervento dei magistrati:

Antonio De Vita, Presidente FF

Oscar Marongiu, Consigliere

Martina Arrivi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Martina Arrivi

IL PRESIDENTE

Antonio De Vita

IL SEGRETARIO