

Pubblicato il 31/03/2023

Sent. n. 322/2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 418 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Ferruti e Rossana Saraceni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Monte Argentario, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della lettera del Comune di Monte Argentario, prot. n. [omissis] del 13 gennaio 2022, rif. pratica [omissis], successivamente ricevuta, con la quale è stato denegato al ricorrente il rilascio “*di attestazione circa il decorso dei termini del procedimento così come disposto dal comma 8 dell'art. 20 del D.P.R. 380/01*”;

- della lettera del Comune di Monte Argentario, prot. n. [omissis] del 14 febbraio 2022 con la quale è stato confermato il diniego del rilascio della predetta attestazione;

- nonché di ogni altro provvedimento preordinato, presupposto, collegato, connesso o dipendente, precedente o successivo, anche se non conosciuto, medio tempore eventualmente intervenuto;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 5 settembre 2022:

- della lettera del Comune di Monte Argentario, prot. [omissis] del 18 luglio 2022, prot. gen. [omissis], con la quale il Comune ha comunicato quanto segue: “*la richiesta di permesso di costruire presentata risulta irricevibile per i seguenti motivi: - Per il principio dell'unitarietà degli interventi secondo cui non possono essere presenti due pratiche edilizie sulla stessa particella, si evidenzia che è presente, agli atti di questo ufficio, una richiesta ancora in essere di Permesso di Costruire (P.E. n. [omissis]) e successive varianti, inoltrata in data 03/06/2016 con prot. [omissis], relativa alla stessa particella. Ciò premesso la richiesta di Permesso di Costruire da Lei inoltrata, per i motivi sopra specificati, è irricevibile, pertanto si comunica la definitiva archiviazione*”;

- di ogni atto connesso, collegato, consequenziale e presupposto, anche non conosciuto con riserva di proporre ulteriori motivi aggiunti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2023 la dott.ssa Silvia De Felice e uditi i difensori della parte ricorrente, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 11 giugno 2021, il ricorrente – proprietario di un fabbricato ad uso residenziale sito nel Comune di Monte Argentario – ha presentato istanza per il rilascio di un permesso di costruire in variante per la realizzazione di una tettoia (cfr. doc. 3 di parte ricorrente).

L'istanza è stata corredata dall'autorizzazione paesaggistica n. [omissis] del 10 febbraio 2021, rilasciata dal medesimo Comune (cfr. doc. 4 di parte ricorrente).

Con nota prot. n. [omissis] dell'11 gennaio 2022 il proprietario ha chiesto al Comune di rilasciare l'attestazione del decorso dei termini per la formazione del silenzio assenso sull'istanza suddetta, come previsto dall'art. 20, comma 8 del d.P.R. n. 380/2001.

Con nota del 13 gennaio 2022 il Comune ha negato il rilascio dell'attestazione, evidenziando che nel caso in esame, stante la presenza del vincolo paesaggistico sull'area interessata dall'intervento, non si sarebbe formato il silenzio assenso (cfr. doc. 1 di parte ricorrente).

Con nota del 14 febbraio 2022 il Comune ha risposto alle osservazioni difensive presentate dal ricorrente e ha confermato che - in presenza di beni insistenti in area vincolata - il silenzio assenso non può formarsi, nemmeno nel caso in cui le autorizzazioni e i nulla osta necessari siano stati già acquisiti (cfr. doc. 2 di parte ricorrente).

Il ricorrente è insorto, chiedendo l'annullamento dei suddetti provvedimenti, oltre all'accertamento dell'intervenuta formazione del silenzio assenso sull'istanza di rilascio del permesso di costruire in variante presentata e del conseguente diritto ad ottenere l'attestazione di cui all'art. 20, comma 8 del d.P.R. n. 380/2001; il ricorrente ha chiesto, inoltre, il risarcimento dei danni subiti a causa della ritardata realizzazione dei lavori, causata dalla condotta illegittima dell'Amministrazione.

2. Con ricorso per motivi aggiunti il ricorrente ha impugnato la nota del 18 luglio 2022, con la quale il Comune, a distanza di oltre un anno dalla presentazione, ha dichiarato irricevibile e archiviato la richiesta di permesso di costruire per la tettoia; l'Amministrazione, in particolare, ha rilevato la pendenza di un'altra pratica edilizia presentata per la stessa particella proprietaria e ha affermato di non poter esaminare l'istanza in forza di un non meglio definito "*principio dell'unitarietà degli interventi secondo cui non possono essere presenti due pratiche edilizie sulla stessa particella*".

3. Il Comune di Monte Argentario, seppure ritualmente evocato in giudizio, non si è costituito.

4. All'esito dell'udienza pubblica del 12 gennaio 2023, sentiti i difensori della parte ricorrente come specificato a verbale, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo del ricorso introduttivo il ricorrente denuncia la violazione delle norme nazionali che nel corso del tempo hanno introdotto, disciplinato e rafforzato l'operatività dell'istituto del silenzio assenso, anche in materia edilizia, per assicurare la massima semplificazione delle procedure amministrative e l'accelerazione degli investimenti (in particolare l'art. 20, comma 8 del d.P.R. n. 380/2001, come modificato dal d.l. n. 76/2020 convertito in legge n. 120/2020, l'art. 20 della legge n. 241/1990, l'art. 10, comma 1, lett. i) del d.l. n. 76/2020 e l'art. 62, comma 1 del d.l. n. 77/2021).

Nella fattispecie, infatti, la domanda di permesso di costruire è stata corredata dall'unica autorizzazione richiesta dalla legge, quella paesaggistica, precedentemente rilasciata dallo stesso Comune.

Secondo il ricorrente, pertanto, sussistevano tutti i presupposti per la formazione del silenzio assenso e per il rilascio dell'attestazione dell'avvenuto decorso dei termini; la pretesa del Comune di convocare la conferenza di servizi di cui all'art. 14 della l. n. 241/1990, nonostante la completezza della pratica edilizia, invece, risulterebbe illogica e determinerebbe un ingiustificato aggravamento del procedimento.

2. Con il secondo motivo del ricorso introduttivo il ricorrente lamenta la violazione delle norme regionali che, in recepimento dei principi e delle disposizioni nazionali sopra ricordate, hanno puntualmente disciplinato il procedimento di rilascio del permesso di costruire, prevedendo - in un'ottica di semplificazione e accelerazione - la formazione del silenzio assenso, il rilascio

dell'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e la possibilità per il richiedente di acquisire ed allegare personalmente tutti i nulla osta e le autorizzazioni necessarie al rilascio del titolo (in particolare cfr. artt. 141, 142 e 168 della l.r.t. n. 65/2014).

3. Con la prima censura formulata nel ricorso per motivi aggiunti il ricorrente evidenzia che il Comune avrebbe violato i termini stabiliti dalla legge nazionale e regionale che prevedono una precisa scansione temporale per lo svolgimento e la conclusione del procedimento di rilascio del permesso di costruire.

4. Con la seconda censura formulata nel ricorso per motivi aggiunti il ricorrente deduce nuovamente la violazione delle norme sulla formazione del silenzio assenso, posto che il provvedimento con cui è stata dichiarata irricevibile l'istanza di rilascio del permesso di costruire sarebbe stato adottato senza avere preventivamente annullato in autotutela il titolo edilizio formatosi tacitamente, nel rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 21 *nonies* della l. n. 241/1990.

5. Con la terza censura formulata nel ricorso per motivi aggiunti il ricorrente lamenta l'erroneità delle pratiche edilizie indicate dal Comune nel nuovo atto con cui è stata dichiarata l'irricevibilità e disposta l'archiviazione dell'istanza di permesso di costruire ed evidenzia, inoltre, che nessuna disposizione normativa prevede l'obbligo di presentare una sola pratica edilizia per la medesima particella; il comportamento del Comune determinerebbe dunque un ingiustificato aggravio del procedimento.

6. Con la quarta ed ultima censura formulata nel ricorso per motivi aggiunti il ricorrente lamenta l'ingiustizia del comportamento tenuto dall'Amministrazione che, dopo aver negato la formazione del silenzio assenso sulla domanda di rilascio del titolo edilizio, ha individuato - con molto ritardo - una causa di irricevibilità (inesistente) per archiviare la pratica, costringendo il ricorrente a proporre motivi aggiunti contro il nuovo atto.

7. Le censure sopra sintetizzate, che possono essere esaminate congiuntamente in ragione della loro evidente connessione, sono fondate nei termini di seguito precisati.

7.1. L'art. 20, comma 8 del d.P.R. n. 380/2001, da ultimo modificato dall'art. 10, comma 1, lett. i) del d.l. n. 76/2020, convertito in legge n. 120/2020, stabilisce che *“Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali si applicano le disposizioni di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti”*.

La norma, dunque, prevede la formazione del silenzio assenso sulle domande di rilascio del permesso di costruire, fatti salvi i casi in cui, per la presenza di vincoli, la pratica edilizia debba essere corredata da autorizzazioni e nulla osta, per l'acquisizione dei quali si prevede l'attivazione di una conferenza di servizi *ex art. 14* della l. n. 241/1990.

Quest'ultima norma, infatti, stabilisce che la conferenza di servizi deve essere indetta quando, per la conclusione del procedimento, occorre acquisire più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni.

L'istituto del silenzio assenso, che costituisce un rimedio messo a disposizione dei privati a fronte della inerzia dell'amministrazione, ha l'evidente scopo di assicurare la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi finalizzati al rilascio dei titoli edilizi, senza tuttavia sottrarre l'attività edilizia al controllo dell'amministrazione medesima che ha, a determinate condizioni, il potere di intervenire in autotutela sull'assetto di interessi formatosi *“silenziosamente”* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746).

Anche la conferenza di servizi persegue finalità di semplificazione, poiché - come evidenziato da costante giurisprudenza - costituisce un modulo procedimentale nell'ambito della quale si incontrano e si confrontano simultaneamente interessi concorrenti di diversa natura, al fine di trovarne il più

adeguato e sollecito bilanciamento (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 31 ottobre 2022, n. 9429; Id., sez. VI, 17 settembre 2021, n. 6336).

7.2. Nel caso in esame la domanda di permesso di costruire presentata dal ricorrente è stata corredata da tutti i documenti prescritti dalla legge.

In particolare, come previsto dall'art. 141, comma 4 della l.r.t. n. 65/2014, l'interessato ha acquisito personalmente l'autorizzazione paesaggistica n. [omissis]/2021 dallo stesso Comune di Monte Argentario - con la quale si attesta la compatibilità paesaggistica e ambientale dell'intervento con il vincolo operante sull'area - e l'ha prodotta assieme all'istanza.

Non occorre quindi acquisire alcun ulteriore atto di assenso, da parte di altre amministrazioni.

L'indizione di una conferenza di servizi, in tale contesto, non solo non avrebbe avuto alcuna utilità, ma avrebbe determinato un ingiustificato aggravamento del procedimento, in evidente contrasto con la finalità di semplificazione propria degli istituti e degli strumenti previsti dal legislatore di cui si è dato conto.

7.3. Si deve allora ritenere che nella fattispecie - una volta decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo da parte del Comune - sull'istanza del ricorrente si è formato il silenzio assenso previsto dall'art. 20, comma 8 del d.P.R. n. 380/2001 e, da quella data, il ricorrente avrebbe potuto eseguire l'intervento progettato in modo legittimo, in forza del titolo edilizio formatosi tacitamente.

Lo stesso, inoltre, da tale data aveva il diritto di ottenere dal Comune di Monte Argentario l'attestazione del decorso dei termini del procedimento in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego, per attribuire certezza alla propria situazione giuridica; in caso contrario, il Comune avrebbe dovuto comunque comunicare all'interessato che tali atti erano intervenuti.

Di qui l'illegittimità delle note impugnate, con le quali il Comune - violando le disposizioni sopra richiamate - ha negato il formarsi del silenzio assenso e il rilascio dell'attestazione di decorso dei termini del procedimento, inibendo l'efficacia del titolo edilizio già formatosi tacitamente *ex lege*, ai sensi dell'art. 20, comma 8 del d.P.R. n. 380/2001, e andando così a ledere la sfera giuridica del ricorrente.

7.4. Peraltro, è illegittima anche la nota del dl 18 luglio 2022, con la quale il Comune, ad oltre un anno dalla presentazione della pratica edilizia e nonostante il formarsi del silenzio assenso, ha dichiarato irricevibile la domanda di rilascio del permesso di costruire, impugnata con ricorso per motivi aggiunti.

Innanzitutto, siffatta determinazione poteva, al massimo, essere assunta dopo avere annullato in autotutela il titolo edilizio formatosi tacitamente, una volta verificata la sussistenza dei presupposti stabiliti dall'art. 21 *nonies* della l. n. 241/1990 e.

In secondo luogo, nell'ordinamento non si rinviene alcuna disposizione che impedisca di presentare più domande per il rilascio di distinti titoli edilizi per un medesimo bene, fermo restando che le singole opere per le quali si chiede l'autorizzazione - se funzionalmente connesse ed eseguite in uno stesso arco temporale - dovranno essere valutate dall'Amministrazione in modo unitario, per la corretta qualificazione dell'intervento e per l'individuazione del regime abilitativo applicabile.

7.5. In conclusione, il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti sono fondati e vanno accolti nella parte in cui si è chiesta la caducazione dei provvedimenti emessi dal Comune e l'accertamento del silenzio assenso formatosi sull'istanza del ricorrente e del suo diritto ad ottenere la relativa attestazione.

Per l'effetto, le note comunali impugnate devono essere annullate e il Comune è tenuto a rilasciare l'attestazione in ordine all'intervenuto decorso dei termini del procedimento e alla conseguente formazione, da tale data, del silenzio assenso sulla domanda di rilascio del permesso di costruire in variante presentata dal ricorrente in data 11 giugno 2021.

Con la precisazione che l'efficacia del titolo edilizio formatosi tacitamente - sospesa dal Comune per effetto delle note annullate - riprende a decorrere dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

8. Allo stato è invece infondata e va respinta la domanda di risarcimento dei danni formulata dal ricorrente, secondo il quale il pregiudizio subito consisterebbe nell'aumento del costo dei materiali e dei lavori che lo stesso dovrà sopportare per l'esecuzione delle opere, determinato dai recenti ed eccezionali eventi storici, sociali ed economici.

A prescindere da ogni altra considerazione, tali danni - ad oggi - sono meramente ipotetici ed eventuali.

Il ricorrente, infatti, non ha ancora realizzato le opere autorizzate con il permesso di costruire in variante, tacitamente formatosi e poi sospeso dall'Amministrazione, e potrebbe addirittura decidere di non realizzarle, non concretizzandosi in tal caso alcun pregiudizio legato ai costi di esecuzione.

Solo a seguito dell'effettiva realizzazione delle opere e in presenza di tutti i presupposti stabiliti dalla legge, il ricorrente potrà proporre azione per ottenere il risarcimento del danno dovuto all'eventuale incremento dei costi effettivamente sopportato a causa delle nuove condizioni di mercato.

5. Le spese di lite vanno poste a carico del Comune di Monte Argentario in ragione dell'accoglimento delle domande di annullamento e di accertamento formulate dal ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie, nei termini e per gli effetti precisati in motivazione.

Respinge la domanda di risarcimento del danno.

Condanna il Comune di Monte Argentario al pagamento delle spese di lite a favore del ricorrente, liquidandole in euro 5.000,00, oltre oneri accessori come per legge e rimborso del contributo unificato versato.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Silvia De Felice, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Silvia De Felice

IL PRESIDENTE

Eleonora Di Santo

IL SEGRETARIO