

Pubblicato il 01/10/2019

N. 01521/2019 REG.PROV.COLL.

N. 00654/2019 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 la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 654 del 2019, proposto da Auto Simeone S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Saverio Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Carovigno non costituito in giudizio;

Per l'accertamento

dell'illegittimità del silenzio serbato dall'A.c. di Carovigno sull'istanza protocollata in data 8.4.2019 (e, prima ancora, sull'istanza protocollata in data 20.3.2018), nonché per l'accertamento e la declaratoria dell'obbligo dell'A.c. di Carovigno di concludere con l'adozione di un provvedimento espresso la procedura (avviata in data 20.3.2018) di cui all'istanza protocollata in data 8.4.2019 e per la condanna dell'A.c. di Carovigno a provvedere.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2019 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I fatti oggetto della odierna controversia sono i seguenti.

La Auto Simeone srl riferisce di aver chiesto all'Amministrazione comunale di Carovigno, con istanza protocollata in data 20 marzo 2018, l'approvazione ex art. 8 del D.P.R. n. 160/2010 di un progetto volto alla realizzazione di *“un edificio con strutture prefabbricate da adibire all'assemblaggio finale di componenti specifiche su autoveicoli prima della consegna finale alle concessionarie”*.

All'esito della Conferenza di servizi convocata per il 22 maggio 2018 – nell'ambito della quale la Regione Puglia ha affermato che *“non sussistono i presupposti per l'attivazione dell'art. 8 del D.P.R. 160/2010”* – è stato deciso di *“assegnare al proponente 30 giorni per la trasmissione della documentazione richiesta dagli Enti Interessati”*, e che *“i lavori della Conferenza di Servizio si svolgeranno nelle modalità di seguito indicate: a) assegnare 10 giorni, dal ricevimento del presente verbale, agli Enti interessati per richiedere eventuali richieste di documentazione integrativa; b) entro i 30 giorni successivi alla trasmissione della documentazione integrativa da parte dei proponenti sarà convocata la seconda seduta della conferenza dei servizi fatto salvo la verifica della completezza della documentazione trasmessa dal proponente”*.

Solamente in data 10 marzo 2019 l'esponente ha proceduto a trasmettere all'Ente civico un atto avente ad oggetto *“Riscontro risultanze C. di S. del 22.05.2018 art. 8 D.P.R. 160/2010”*, recante la controdeduzioni al predetto parere della Regione, ed

il successivo 8 aprile, ritenendo l'insussistenza *“di impedimenti a che codesto Comune convochi conferenza di servizi e definisca la pratica pendente”*, ha invitato e diffidato il Comune *“a provvedere, entro e non oltre 15 giorni dal ricevimento della presente, alla convocazione di conferenza di servizi ed alla definizione della pratica pendente”*.

A seguito del silenzio serbato dall'Amministrazione, l'8 maggio 2019 l'esponente ha proceduto a notificare il ricorso in esame all'Ente civico, chiedendo l'accertamento e la declaratoria dell'obbligo dell'Amministrazione comunale di concludere con l'adozione di un provvedimento espresso il procedimento in esame e la sua espressa condanna a provvedere.

L'esponente ha articolato il seguente motivo di ricorso: *“Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 2, 14, 14 bis e 14 ter della L. 7.8.1990, n. 241. Violazione del principio del giusto procedimento, nonché dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per erronea presupposizione in diritto, nonché per illogicità ed irragionevolezza dell'azione amministrativa”*.

In sintesi, secondo la prospettazione della ricorrente, ai sensi del novellato art. 2 della legge 241/1990, il procedimento, sia che consegua ad una istanza di parte sia che debba essere iniziato d'ufficio, deve essere concluso mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

Il Comune non si è costituito.

Alla camera di consiglio del 25 settembre 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è fondato e deve essere accolto limitatamente alla dichiarazione dell'obbligo del Comune di concludere il procedimento amministrativo con provvedimento espresso.

3. Osserva il Collegio che l'art. 2 della l. n. 241/1990 dispone che, *“ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso”*.

Prevede, altresì, che *“i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni”*.

La norma in esame ha, dunque, formalizzato l'obbligo degli Enti pubblici di provvedere sull'istanza del privato, adottando un provvedimento finale, espresso e motivato, nel rispetto dei termini prefissati dalla legge o da apposito regolamento e, comunque, in mancanza di specifica disposizione, non oltre 30 giorni.

Le recenti modifiche alla normativa generale del procedimento amministrativo hanno, inoltre, espressamente sancito che la mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento costituisce *“elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo - contabile del dirigente e del funzionario inadempiente”*, ed hanno, altresì, riconosciuto la risarcibilità del *“danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”*.

Il legislatore sembra, dunque, aver recepito l'orientamento giurisprudenziale prevalente che, partendo dal principio generale della doverosità dell'azione amministrativa, ed integrandolo con le regole di ragionevolezza e buona fede, tendeva ad ampliare l'ambito delle situazioni in cui vi è obbligo di provvedere, al di là di quelle espressamente riconosciute dalla legge.

Questo Collegio non ignora che, tutt'ora, parte della giurisprudenza ritiene sussistente detto *“obbligo di provvedere”* solo nei casi in cui sia espressamente previsto dalla legge.

Si preferisce tuttavia di aderire al diverso, e più convincente, orientamento in forza del quale detto dovere si configura anche nelle ipotesi in cui l'atteggiamento omissivo delle Pubbliche Amministrazioni, interferendo con posizioni legittimanti dei privati, reca di per se stesso una lesione giuridicamente apprezzabile e, dunque, radica un interesse concreto ed attuale all'instaurazione di un giudizio cognitivo.

In particolare, il Consiglio di Stato ha rilevato in più pronunce che l'Amministrazione non ha la potestà di non decidere sull'istanza del privato, posto che ciò contrasta col diritto a una buona amministrazione, tenendo presente che la violazione dell'obbligo di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso ha una rilevanza specifica non solo sul versante del rimedio apprestato dall'ordinamento all'art. 2 comma 1 L. 7 agosto 1990 n. 241, ma anche come precipitato tecnico del buon andamento della cosa pubblica che non riconosce diritto di cittadinanza a una facoltà soprassessoria capace di tramutarsi in un rinvio sine die delle determinazioni sulla fattispecie concreta.

E' stato altresì precisato che tale dovere sussiste tutte le volte in cui l'Amministrazione contravvenga ad un preciso obbligo di provvedere, derivante da una norma di legge, di regolamento o di un atto amministrativo, ovvero dai principi informatori dell'azione amministrativa, quando in particolari fattispecie ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento (Cons. Stato, Sez. V, n. 4235 del 13/10/2016; TAR Lecce n. 181/2019; Tar Salerno n. 1767/2017; Tar Lazio n. 12473/2017). Scopo del ricorso è, invero, ottenere un provvedimento esplicito, che elimini lo stato di inerzia e assicuri al privato una decisione, non potendo a tal fine ritenersi soddisfattivi atti endoprocedimentali meramente preparatori (cfr. T. A. R. Lazio – Roma n. 10340/2017).

Conseguentemente, detto obbligo di provvedere sussiste anche in assenza di un'espressa previsione legislativa che tipizzi l'istanza del privato. In particolare, una istanza diretta ad ottenere un provvedimento favorevole, determina un obbligo di provvedere quando chi la presenta sia titolare di un interesse legittimo pretensivo, pur in assenza di una norma specifica che attribuisca al privato un autonomo diritto di iniziativa (*ex plurimis*: C. di St. 2318/2007; C. di St. 7975/2004).

Deve, ancora, essere evidenziato che, in forza del secondo periodo dell'art. 1 della legge 241/90: “*Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o*

infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo”.

La novella normativa, espressamente prevedendo forme semplificate del provvedimento in ipotesi di manifesta infondatezza o inammissibilità dell'istanza proposta, quindi, implicitamente impone alla P.A. di esprimersi sempre e in ogni caso sulle richieste dei cittadini anche se queste, appunto, si rappresentino manifestamente infondate o inammissibili.

Tanto è vero che, da ultimo, la giurisprudenza ha ulteriormente ribadito che *“in presenza di una formale istanza, l'Amministrazione è tenuta a concludere il procedimento anche se ritiene che la domanda sia irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, non potendo rimanere inerte: il legislatore, infatti, ha imposto alla P.A. di rispondere in ogni caso (tranne i casi limite di palese pretestuosità) alle istanze dei privati nel rispetto dei principi di correttezza, buon andamento, trasparenza, consentendo alle parti di difendersi in giudizio in caso di provvedimenti lesivi dei loro interessi giuridici”* (ex plurimis: T.A.R. Roma n. 3454/2019).

4. Nella fattispecie in esame la Conferenza di Servizi del 22 maggio ha previsto espressamente che il proponente avrebbe dovuto procedere alla trasmissione della documentazione integrativa richiesta dagli Enti interessati nel termine di 30 giorni e l'odierno ricorrente ha proceduto ad inviare all'Ente civico un atto avente ad oggetto *“Riscontro risultanze C. di S. del 22.05.2018 art. 8 D.P.R. 160/2010”*, anche se solamente in data 10 marzo 2019.

Pertanto, in disparte qualunque considerazione circa l'ammissibilità e/o fondatezza della istanza citata, ritiene il Collegio che sussista l'obbligo dell'Amministrazione di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, sia esso di contenuto negativo o positivo, nel termine di 30 giorni decorsi i quali si procederà, su istanza di parte, alla nomina di un commissario ad acta le cui spese saranno poste in carico al Comune stesso.

6. Alla luce delle superiori considerazioni, il ricorso in esame deve essere accolto in relazione all'obbligo di provvedere, con le precisazioni di cui si è detto.

7. Sussistono i presupposti per dichiarare l'irripetibilità delle spese di lite, in ragione dell'accoglimento della domanda solo per profili formali e della mancata costituzione dell'Ente civico.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, dichiara l'obbligo del Comune di Carovigno di concludere il procedimento con un provvedimento espresso (sia esso di accoglimento o rigetto dell'istanza) nel termine di 30 gg. decorsi i quali si procederà, su istanza di parte, alla nomina di un commissario ad acta le cui spese saranno poste in carico al Comune intimato.

Spese irripetibili.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Ferrazzoli

IL PRESIDENTE
Antonio Pasca

IL SEGRETARIO

