

Pubblicato il 05/07/2017

N. 01115/2017 REG.PROV.COLL.

N. 00057/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso, numero di registro generale 57 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
... s. r. l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. ..., con
domicilio eletto, in Salerno, al ...;

contro

Comune di Nocera Superiore, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e
difeso dall'Avv. ..., con domicilio eletto, in Salerno, alla via ...;

..., in persona del legale rappresentante pro tempore, ..., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- A) del provvedimento n. 33760 del 7.12.2016, successivamente notificato, con il quale il Responsabile dell'Area Urbanistica – Ecologia – Cimiteriale – SUAP del Comune di Nocera Superiore ha comunicato la determinazione di conclusione negativa della Conferenza di Servizi decisoria, ex art. 14 bis l. 241/1990, per la sanatoria di modeste opere edilizie e l'ampliamento di un preesistente impianto distribuzione carburanti, in via G. Garibaldi, 55;
- B) del verbale n. 4 del 5.12.2016, di conclusione negativa della Conferenza di Servizi, ai sensi dell'art. 14 bis l. 241/1990;
- C) dei verbali di Conferenza di Servizi, n. 1 del 14.09.2016, n. 2 del 17.10.2016 e n. 3 del 21.11.2016;
- D) del parere negativo, espresso dal Responsabile del Settore Urbanistica del Comune di Nocera Superiore;

- E) ove e per quanto occorra, dei provvedimenti nn. 25806/2016, 883/2016, 892/2016;
- F) di tutti gli atti presupposti, ivi compresi gli atti istruttori, non conosciuti, collegati, connessi e consequenziali;

per quanto riguarda i motivi aggiunti, presentati il 13.03.2017:

- G) del provvedimento n. 11229/2016, successivamente comunicato, con il quale la Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino ha dichiarato di non partecipare alle ulteriori riunioni della Conferenza di Servizi, in quanto non sarebbe consentito il cumulo, in un unico procedimento, della sanatoria di opere eseguite e dell'autorizzazione ai lavori di completamento;
- H) di tutti gli atti presupposti, ivi compresi, gli atti istruttori, non conosciuti, collegati, connessi e consequenziali;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Nocera Superiore;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2017, il dott. Paolo Severini;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue;

FATTO

La Società... proprietaria di un impianto distribuzione carburanti, regolarmente assentito, in Nocera Superiore, vi...in area sottoposta a vincolo archeologico, premesso che:

- il Comune di Nocera Superiore, con titolo unico n. 3/2015, aveva autorizzato il potenziamento dell'impianto, con aggiunta di GPL e realizzazione di un autolavaggio self – car e ampliamento del fabbricato servizi;
- peraltro, l'Amministrazione Comunale, con successivo provvedimento, n. 8464 del 31.03.2016, aveva annullato il titolo unico 3/2015, per carenza d'autorizzazione della Soprintendenza Paesaggistica (annullamento impugnato con ricorso innanzi a questo T. A. R. Salerno – R. G. 986/2016, tuttora pendente);
- aveva allora chiesto, avvalendosi delle novità, introdotte dal D. L.vo 127/2016 (cd. Legge Madia), la convocazione di una nuova conferenza di servizi, in data 28.07.2016, diretta alla sanatoria di una tettoia e di una colonnina GPL, oltre che di un serbatoio interrato, realizzati in virtù del titolo unico

3/2015 (annullato), nonché all'ultimazione dell'impianto, attraverso lo spostamento del serbatoio GPL e la costruzione di un autolavaggio self – car e l'ampliamento del fabbricato servizi;

- il Comune, con nota del 10.08.2016 (prot. n. 660), ritenendo procedibile l'istanza, aveva convocato conferenza di servizi decisoria, ai sensi dell'art. 14 bis l. 241/1990;

- sul progetto, erano stati acquisiti i pareri favorevoli (anche *per silentium*) di tutte le Autorità competenti, ivi compresa la Commissione Locale del Paesaggio (verbale n. 65 del 28.09.2016);

- il Responsabile del Settore Urbanistica, tuttavia, “*nonostante la compatibilità paesistica delle opere*”, aveva subordinato il parere favorevole alla preventiva sanatoria delle opere realizzate, in base al titolo unico 3/2015 (annullato);

- l'Amministrazione Comunale, “*con un singolare provvedimento, n. 33760 del 7.12.2016*”, aveva, quindi, comunicato la determinazione conclusiva negativa della Conferenza di Servizi, rilevando:

- che il Responsabile del Settore Urbanistica avrebbe espresso parere negativo per la contestuale sanatoria (delle opere abusive) e l'ampliamento dell'impianto;

- che tale parere negativo non sarebbe stato superabile, perché la Soprintendenza ai B. A. P. non avrebbe espresso, nei termini, il prescritto parere di competenza;

tanto premesso, impugnava i provvedimenti in epigrafe, come “sicuramente illegittimi”, per le seguenti ragioni:

- I) VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 14 E 14 BIS L. 241/1990) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEL PRESUPPOSTO – ERRONEITÀ – ARBITRARIETÀ – SVIAMENTO): il Comune di Nocera Superiore aveva definito negativamente la Conferenza di Servizi semplificata, ritenendo non cumulabile, in un unico procedimento, la “sanatoria” delle opere già eseguite e il successivo completamento dell'impianto; peraltro, rilevava la ricorrente, in contrario, che: il recente d. l.vo 127/2016 (“Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi”), anzitutto, “muovendosi nel solco tracciato dal legislatore con il Decreto Sviluppo (D. L. 70/2011), il Decreto del Fare (L. 98/2013) ed il Decreto Sblocca Italia (D. L. 133/2014)”, aveva configurato una nuova tipologia di Conferenza di Servizi decisoria, cd. semplificata (disciplinata dall'art. 14 bis l. 241/1990), preordinata a snellire e ad accelerare tutti i procedimenti autorizzatori, così articolata:

- l'Amministrazione (precedente), entro 5 giorni (dalla domanda), convoca Conferenza di Servizi;

- le Autorità fanno pervenire i pareri o richieste, a mezzo posta o altre forme di comunicazione elettronica;

- le Autorità possono chiedere integrazioni, entro il termine perentorio di 15 giorni;

- i termini possono essere sospesi, per un massimo di 30 giorni;

- il termine perentorio per la conclusione della conferenza non può essere superiore a 45 giorni (90 nel caso siano coinvolte Amministrazioni preposte alla tutela ambientale e paesaggistica);

- la mancata comunicazione del parere, entro il termine di legge (45 o 90 giorni), equivale ad assenso senza condizioni;

osservava, quindi, come la nuova disciplina avesse introdotto, in particolare, un modulo procedimentale cd. “asincrono”, in cui le Amministrazioni non s’incontrano, ma comunicano telematicamente, la cui finalità, di tutta evidenza, non solo era quella d’accelerare i procedimenti autorizzatori, eliminando i “tempi morti” di attesa (30 giorni per convocare la conferenza) e il “rischio” di conferenze deserte e di continui rinvii, ma anche di concentrare in un unico contesto tutti i distinti procedimenti, per pervenire alla autorizzazione conclusiva; date tali premesse, “si svelava il primo radicale errore del provvedimento conclusivo negativo della Conferenza di Servizi che, in violazione della normativa sopravvenuta (artt. 14 e 14 bis l. 241/1990, come modificati dal d. l.vo 156/2016), ha ritenuto non cumulabile in un unico contesto l’assenso edilizio in sanatoria ed il completamento delle opere, aggravando il procedimento”; detto diniego, infatti, non risultava “reso per contrasto con la strumentazione urbanistica vigente (P. U. C. in itinere)”, ma l’Amministrazione procedente, pur dando atto della conformità urbanistico – edilizia delle opere (realizzate e a farsi), aveva “ritenuto, a torto, di dover scindere il procedimento di sanatoria edilizia (art. 36 d. P. R. 380/2001) da quello di completamento (art. 20 d. P. R. 380/2001), incorrendo in violazione del regime della Conferenza di Servizi, regolata dagli artt. 14 e 14 bis l. 241/90 (come modificato dal d. l.vo 156/2016)”, “onde l’Amministrazione Comunale non poteva rifiutare l’approvazione del progetto (di sanatoria e di completamento), duplicando i relativi procedimenti”;

- II) VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 14, 14 BIS E 17 BIS L. 241/1990) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEL PRESUPPOSTO – ERRONEITÀ – ARBITRARIETÀ – SVIAMENTO): il secondo “errore”, in cui sarebbe incorsa l’Amministrazione Comunale consisteva nel ritenere non acquisito il parere della Soprintendenza ai B. A. P., il che non corrispondeva alla realtà; infatti, l’art. 14 bis comma 4 L. 241/1990 aveva espressamente statuito che il silenzio dell’Amministrazione, in sede di Conferenza di Servizi semplificata, equivaleva ad assenso senza condizioni; ma il legislatore aveva esteso il modulo generalizzato di silenzio – assenso, anche ai procedimenti relativi al patrimonio culturale e paesaggistico, caratterizzati da una fase decisoria polistrutturata, in cui era necessario acquisire parere o nulla – osta (vincolante), da parte di un’Amministrazione, diversa da quella cui compete il rilascio del provvedimento finale (art. 17 bis L. 241/1990); sicché, in virtù del combinato disposto degli artt. 17 bis e 14 bis l. 241/1990, si poteva concludere nel senso che, decorso il termine di 90 giorni, in assenza di una espressa pronuncia (della Soprintendenza ai B. A. P.), s’intendeva acquisito l’assenso, senza condizioni; sicché “cadeva l’ulteriore rilievo negativo a base dell’illegittimo diniego impugnato, dal momento che il progetto controverso ha registrato assenso, senza condizioni (ancorché implicito), della Soprintendenza, che ha superato tutte le astratte questioni d’ammissibilità del procedimento di contestuale sanatoria e d’autorizzazione all’implementazione della stazione di rifornimento”; infine, la Soprintendenza, in data 19.09.2016, ben oltre il termine perentorio di 15 giorni, assegnato dall’art. 14 bis l. 241/1990, aveva formulato richiesta istruttoria, evasa in data 10.10.2016, con la conseguenza che, ove si fosse ritenuto, in tale contesto, che il termine per l’espressione del parere decorresse solo dalla successiva integrazione documentale, il Comune non avrebbe potuto concludere negativamente i lavori della Conferenza di Servizi, in data 5.12.2016, essendo tuttora pendente, a tale data, il termine di 90 giorni (in scadenza all’8.01.2017); in conclusione, il diniego impugnato, era “sicuramente illegittimo”:

- “perché la Soprintendenza aveva espresso assenso favorevole, senza condizioni, alla sanatoria e al completamento dell’impianto;

- perché, diversamente, il Comune di Nocera Superiore, in ogni caso, aveva illegittimamente concluso i lavori della Conferenza di Servizi, prima dello spirare del termine (di legge) per l’espressione del parere della Soprintendenza, incorrendo in una violazione di legge e del giusto procedimento”;

- III) VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 14, 14 BIS E 17 BIS L. 241/1990) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEL PRESUPPOSTO – ERRONEITÀ – ARBITRARIETÀ – SVIAMENTO): il diniego gravato, infine, risentiva anche “di un gravissimo deficit motivazionale”; l’art. 14 bis, comma 5, l. 241/1990 ha prescritto che: “qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, l’amministrazione precedente adotta, entro il medesimo termine, la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l’effetto del rigetto della domanda”; ne derivava che il Comune non poteva concludere negativamente la Conferenza di Servizi e negare il rilascio del Titolo Unico, sulla base del mero parere negativo del Responsabile del Settore Urbanistica, ma era tenuto, necessariamente, a fornire una congrua motivazione delle ragioni, per le quali riteneva che il dissenso non fosse superabile.

Si costituiva in giudizio il Comune di Nocera Superiore, con memoria in cui concludeva per l’infondatezza del gravame, osservando come il diniego poggiasse su due, distinti ambiti motivazionali:

- il primo, relativo alla mancata espressione delle determinazioni da parte della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio di Salerno in relazione al vincolo di tutela paesaggistica della “zona di interesse archeologico”;

- il secondo – chiarito nel corso della conferenza dei servizi e specificamente nei verbali nn. 2 e 3 – che la conferenza dei servizi non poteva favorevolmente definirsi, in difetto della previa acquisizione della legittimazione postuma delle opere abusivamente realizzate;

le predette valutazioni, esposte dal Responsabile dell’Area Urbanistica, sarebbero state “inappuntabili”:

- quanto alla prima, non era condivisibile l’assunto di parte ricorrente – espresso nel secondo motivo – secondo cui, a norma dell’art. 17 bis della l. 241/1990, il silenzio della Soprintendenza, nel procedimento di conferenza dei servizi ex art. 14 bis, equivarrebbe, al decorso di 90 giorni, ad assenso senza condizioni; infatti, come ribadito dal Cons. Stato, in sede consultiva, con il parere n. 1640/2016 del 13.07.2016, dovrebbe escludersi che “il nuovo silenzio – assenso tra pubbliche amministrazioni possa operare nei casi in cui l’atto di assenso sia chiesto da un’altra pubblica amministrazione non nel proprio interesse, ma nell’interesse del privato (destinatario finale dell’atto) che abbia presentato la relativa domanda tramite lo sportello unico”; il silenzio – assenso nei rapporti con i privati, infatti, resterebbe regolato dall’art. 20 della L. 241/1990, che, al comma 4, elenca i casi tassativi di esclusione del silenzio – assenso, tra cui “gli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico”; diversamente, “l’effetto pratico sarebbe quello di determinare un <implicito> silenzio assenso in quei casi in cui l’art. 20 lo esclude espressamente”, pervenendosi alla “tacita abrogazione di norme espresse (escludenti il silenzio assenso), per di più poste a tutela di interessi pubblici primari” (parere n. 1640/2016, cit.); né potrebbe ipotizzarsi “un superamento dell’art. 20 co. IV tramite l’art. 14 bis, ai fini dell’espressione del parere paesaggistico, laddove è evidente che l’art. 14 bis presidia, con l’espressa comminatoria di assenso implicito, il superamento del termine di 45 o 90 giorni per la comunicazione della determinazione finale della conferenza dei servizi (disciplinata dal comma IV dell’art. 14 bis) e non l’emanazione delle determinazioni delle Amministrazioni coinvolte (disciplinata dal comma III dell’art. 14 bis)”; ne seguirebbe l’infondatezza del rilievo e l’inammissibilità del ricorso (atteso che, in presenza di motivazione plurima, soltanto l’accertata illegittimità di tutti i singoli e autonomi punti, in cui essa risulta articolata, può comportare l’effetto demolitorio dell’atto impugnato);

- in ogni caso, sarebbe “corretta” anche l’affermazione secondo cui, in difetto di previa legittimazione delle opere già realizzate, il procedimento non avrebbe potuto riguardare in modo

unitario sia le opere abusivamente realizzate per le quali era chiesto l'accertamento di compatibilità postuma che i nuovi interventi, essendo quelle, relative al procedimento di sanatoria edilizia e quelle relative al procedimento di autorizzazione preventiva, valutazioni distinte, la prima delle quali sarebbe "logicamente prioritaria rispetto alla seconda"; solo "dopo il positivo esame di compatibilità dell'opera abusiva possono essere, con distinto procedimento, valutate le opere ulteriori e additive al fabbricato originario in completamento o miglioramento"; né tampoco poteva condividersi l'assunto di cui al punto 2.2 del ricorso, in ordine alla pretesa mancata attesa dello scadere, da parte del Comune, del termine di 90 gg. per il parere della Soprintendenza; infatti, la richiesta istruttoria della Soprintendenza, di cui alla nota prot. n. 5003 del 19.09.2016, aveva riguardato espressamente l'istanza di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146, piuttosto che la pratica d'accertamento di compatibilità paesaggistica, ex art. 167 e 181 D. Lgs. 42/2004, sicché, anche sotto tale profilo, restava confermata "la correttezza della presa d'atto circa la mancata espressione delle determinazioni della Soprintendenza sull'accertamento di compatibilità paesaggistica, per quanto più volte richieste dal Comune di Nocera Superiore in sede di conferenza dei servizi"; anche l'ultimo motivo di ricorso, secondo cui il Comune avrebbe dovuto motivare le ragioni dell'insuperabilità del parere, espresso in conferenza dal Responsabile del Settore Urbanistica, era del resto infondato, posto che la norma, invocata da controparte, ossia l'art. 14 bis co. V L. 241/1990, "pone in capo all'Amministrazione procedente la verifica di insindacabilità del/i dissenso/i pervenuto/i, ed è all'evidenza diretta ad una valutazione di pertinenza del dissenso, rispetto all'oggetto ed al merito del procedimento", non potendo – quindi – estendersi alla fattispecie in esame, "in cui la chiusura della conferenza è dipesa da problematiche non afferenti al merito delle valutazioni espresse dalle Amministrazioni coinvolte".

Seguiva, nell'interesse della società ricorrente, la produzione di un atto di motivi aggiunti, diretto avverso l'atto, specificato in epigrafe, in cui la stessa società faceva presente come il Comune di Nocera Superiore, in data 3.02.2017, avesse depositato "un criptico provvedimento della locale Soprintendenza (n. 11229/2016), con il quale, in data 13.12.2016, dopo la conclusione dei lavori (del 5.12.2016), si sarebbe comunicato, tardivamente, di non partecipare ad ulteriori riunioni della Conferenza di Servizi, non essendo possibile ricorrere al modulo procedimentale unico per l'esame di sanatoria e di nuove autorizzazioni"; anche tale provvedimento era impugnato, per i seguenti motivi:

- I) VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 14 E 14 BIS L. 241/1990) – VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 146 E 167 D.LVO 42/2004) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEL PRESUPPOSTO – ERRONEITÀ – ARBITRARIETÀ – SVIAMENTO): la Soprintendenza, con nota n. 11229/2016, aveva dichiarato di non partecipare ad ulteriori convocazioni della conferenza dei servizi ritenendo, "in virtù degli approdi normativi", che non sarebbe possibile ricorrere ad un modulo procedimentale unico per "sanatoria" e "completamento"; tale preclusione, tuttavia, non sussisteva; sul punto occorre infatti ribadire le radicali novità introdotte dalla recente Riforma della conferenza dei servizi con la cd. Legge Madia, richiamate sopra, grazie alle quali sarebbe caduta "ogni preclusione formale a riunire in un unico procedimento conferenziale sia il procedimento di sanatoria che di completamento, rientrando nelle finalità della riforma la concentrazione e la accelerazione dei procedimenti autorizzatori", a nulla valendo invocare "precedenti approdi che sono ormai definitivamente rimossi dal nuovo strumento, cui s'è attribuito un ruolo di concentrazione dei distinti procedimenti decisori che regolano anche le trasformazioni urbane"; onde la Soprintendenza non poteva "sottrarsi alla partecipazione unitaria ed esprimere, in un unico contesto, parere sia sulle modeste opere di sanatoria, sia sul completamento";

- II) VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 14, 14 BIS E 17 BIS L. 241/1990) VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 146 E 167 D.LVO 42/2004) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEL PRESUPPOSTO – ERRONEITÀ – ARBITRARIETÀ – SVIAMENTO) – CARENZA DI

MOTIVAZIONE: era posto in risalto anche “un radicale profilo di contraddittorietà posto che la Conferenza di Servizi è stata indetta dopo la riforma introdotta dal D. Lvo 152/2016, per cui la Soprintendenza, una volta preso parte non poteva, poi, sottrarsi alle ulteriori riunioni”;

- III) VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 14, 14 BIS E 17 BIS L. 241/1990) – VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 146 E 167 D.LVO 42/2004) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEL PRESUPPOSTO – ERRONEITÀ – ARBITRARIETÀ – SVIAMENTO) – CARENZA DI MOTIVAZIONE: la Soprintendenza, ancora, non avrebbe “contestato tempestivamente la convocazione della Conferenza dei Servizi (del 10.08.2016) entro il termine (perentorio) di 90 giorni”; e, infatti:

- la società ricorrente, avvalendosi delle novità introdotte dal D.Lvo 127/2016 (c.d. Legge Madia), ha chiesto la convocazione della nuova Conferenza dei Servizi (semplificata) in data 28.07.2016;

- il Comune, con nota del 10.08.2016 (prot. n. 660), ritenendo procedibile l’istanza, ha convocato Conferenza dei servizi decisoria, il cui termine per la conclusione è di 90 giorni, ai sensi dell’art. 14 bis l. 241/1990;

- l’art. 14 bis l. 241/1990 ha disposto che la mancata comunicazione del parere nel termine di legge (90 giorni) equivale ad assenso senza condizioni, con esclusione solo dei casi in cui il diritto dell’Unione Europea richiede l’adozione di un provvedimento espresso;

- l’art. 17 bis l. 241/1990, in ogni caso, ha esteso il modulo generalizzato di silenzio – assenso anche ai procedimenti relativi al patrimonio culturale e paesaggistico, caratterizzati da una fase decisoria polistrutturata, in cui è necessario acquisire parere o nulla – osta (vincolante), da parte di un’Amministrazione diversa da quella cui compete il rilascio del provvedimento finale;

- la richiesta d’ulteriore documentazione, da parte della Soprintendenza, è stata formulata solo in data 10.09.2016, ovvero dopo la scadenza del termine perentorio (15 giorni ai sensi dell’art. 14 bis comma 2 lett. b) per integrazioni documentali e, pertanto, non è idonea ad interrompere il termine per la conclusione dei lavori;

- la Soprintendenza nel termine di legge non ha espresso parere e, dunque, si intende acquisito assenso senza condizioni, ai sensi dell’art. 14 bis l. 241/1990;

- il “rifiuto” della Soprintendenza a partecipare ad ulteriori convocazioni della Conferenza dei Servizi è stato inoltrato, al Comune, solo in data 13.12.2016 e, dunque, ben oltre il termine di 90 giorni dalla convocazione (decorrente dal 10.08.2016), entro cui le Amministrazioni possono far pervenire il loro dissenso;

con la conclusione, che “la Soprintendenza non poteva contestare il modulo procedimentale della Conferenza dei Servizi per la trattazione congiunta dell’istanza di sanatoria e di completamento dopo la formazione (*per silentium*) dell’assenso senza condizioni, ai sensi dell’art. 14 bis l. 241/1990, e la conclusione della Conferenza di Servizi, avendo definitivamente consumato il proprio potere”.

Il Comune di Nocera Superiore, con memoria di stile, contestava anche i motivi aggiunti di cui sopra.

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il controinteressato intimato non si costituivano in giudizio.

Seguiva, nell'imminenza della discussione, la produzione di memoria riepilogativa, per la ricorrente.

All'udienza in camera di consiglio del 10 maggio 2017, il ricorso passava in decisione.

DIRITTO

Rileva il Tribunale che le due ragioni, ostantive all'accoglimento dell'istanza di potenziamento del proprio impianto di distribuzione carburanti, con aggiunta di GPL, ampliamento del fabbricato servizi e installazione di un autolavaggio self – car, presentata dalla società ricorrente, ragioni poste dal Comune di Nocera Superiore a fondamento del provvedimento impugnato, in sede di atto introduttivo del giudizio, prot. SUAP n. 914 – prot. gen. 33760 del 7.12.2016, a firma del Responsabile dell'Area Urbanistica – SUAP dell'ente locale, emergono, la prima, dalla posizione assunta dallo stesso dirigente comunale, che pur avendo riconosciuto “la compatibilità dell'intervento al nuovo strumento urbanistico adottato”, pur tuttavia aveva condizionato (nel verbale di conferenza di servizi, n. 2 del 17.10.2016) il proprio parere favorevole “alla preventiva legittimazione delle opere oggi esistenti sui luoghi e realizzate in assenza della prescritta autorizzazione paesaggistica” (*id est*, aveva espresso parere nel senso che la realizzazione delle nuove opere non potesse essere assentita, se non previa sanatoria di quelle - tettoia, colonnina GPL, serbatoio interrato - già edificate in base al titolo unico n. 3/2015, indi annullato, dallo stesso Comune, per assenza di autorizzazione paesaggistica); e, la seconda, dalla convinzione, manifestata direttamente nel testo del provvedimento di cui sopra, che la mancata espressione del parere di competenza, in sede di conferenza di servizi, da parte della Soprintendenza ai B. A. P. di Salerno, avrebbe reso “non superabili” le ragioni di diniego sopra evidenziate (consistenti nell'assenza del previo nulla osta paesaggistico, e nella dedotta impossibilità di sovrapporre le valutazioni, inerenti alla sanatoria delle opere già realizzate, a quelle concernenti il rilascio del titolo abilitativo per le opere soltanto progettate).

Orbene, il Collegio ritiene, anzitutto, che la seconda ragione, come sopra riassunta, sia evidentemente in contrasto con il dato normativo, rappresentato dall'art. 14 bis della l. 241/90, come da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 1, D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 127 (“Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124”), applicabile alla fattispecie in esame in base alla disposizione transitoria, ex art. 7 dello stesso d. l.vo 127/2016, in vigore dal 28 luglio 2016, secondo cui: “Le disposizioni del presente decreto trovano applicazione ai procedimenti avviati successivamente alla data della sua entrata in vigore” (nella specie, la conferenza decisoria in forma semplificata era stata indetta, dal Comune di Nocera Superiore, con nota del 10 agosto 2016, prot. 22353), i cui primi quattro commi recitano:

“1. La conferenza decisoria di cui all'articolo 14, comma 2, si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona, salvo i casi di cui ai commi 6 e 7. Le comunicazioni avvengono secondo le modalità previste dall'articolo 47 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

2. La conferenza è indetta dall'amministrazione procedente entro cinque giorni lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte. A tal fine l'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate:

a) l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione ovvero le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria;

b) il termine perentorio, non superiore a quindici giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni;

c) il termine perentorio, comunque non superiore a quarantacinque giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento. Se tra le suddette amministrazioni vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il suddetto termine è fissato in novanta giorni;

d) la data della eventuale riunione in modalità sincrona di cui all'articolo 14-ter, da tenersi entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera c), fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.

3. Entro il termine di cui al comma 2, lettera c), le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza. Tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico.

4. Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito”.

In particolare, per quanto qui rileva, dal combinato disposto del comma 2 lett. c), del comma 3 e del comma 4 di tale disposizione legislativa, nel caso che ci occupa “la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c)” da parte della Soprintendenza ai B. A. P. di Salerno (amministrazione preposta alla tutela ambientale e paesaggistico – territoriale, termine che è quindi di novanta giorni), contrariamente a quanto ritenuto dal dirigente del Comune di Nocera Superiore, corrisponde ad un “assenso senza condizioni”, stante l’espressa e incondizionata clausola d’equivalenza, sancita dal comma 4 dell’articolo in commento e non vertendosi, all’evidenza, in un’ipotesi in cui disposizioni del diritto dell’Unione Europea richiedano l’adozione di un provvedimento espresso.

Le ragioni, manifestate in contrario dalla difesa dell’Amministrazione Comunale, nella propria memoria in atti, francamente non convincono.

Non convince il primo argomento, fondato sull’art. 20 della l. 241/90, che soltanto regolerebbe il silenzio – assenso nei rapporti tra Amministrazione e privati, con conseguente operatività del divieto d’applicazione di tale meccanismo di semplificazione procedimentale “agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico e l’ambiente” (come s’esprime il comma 4 dell’art. 20 cit.), e ciò in quanto trattasi, evidentemente, della pretesa trasposizione, a un

caso affatto diverso, di regole e principi concernenti un differente istituto giuridico, laddove la riforma della conferenza di servizi decisoria, in forma semplificata, concretizzatasi nel nuovo testo dell'art. 14 bis della legge sul procedimento amministrativo, è istituto di carattere generale, la cui applicabilità deve quindi necessariamente postularsi anche a procedimenti, sorti su istanza del privato, e nel suo precipuo interesse (del resto, il cpv. dell'art. 14 l. 241/90 lo sancisce, in maniera esplicita: “La conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. *Quando l'attività del privato sia subordinata a più atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, da una delle amministrazioni procedenti*”).

Del resto, lo stesso comma 2 dell'art. 14 bis l. 241/90, come sostituito dal d.lgs. 127/2016, indica i termini per l'indizione della conferenza anche a decorrere dall'istanza di parte (“dal ricevimento della domanda”), senza distinguere tra parte pubblica e parte privata (ricorrendo, inoltre, le medesime esigenze di semplificazione e accelerazione procedimentale, sottese all'intera novella).

Né convince l'ulteriore argomento, secondo cui la disposizione in commento presiederebbe, con espressa comminatoria d'assenso implicito, esclusivamente il superamento del termine di novanta giorni (nella specie) per la comunicazione della determinazione finale della conferenza di servizi, ex art. 14 bis comma 4, piuttosto che l'emanazione delle determinazioni delle Amministrazioni coinvolte, ex art. 14 bis, comma 3, l. 241/90.

Stante, infatti, l'inequivocabile espressione adoperata dal legislatore: “Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni”, non si vede, davvero, come l'effetto di assenso incondizionato possa essere limitato, contrariamente alla logica e al buon senso, soltanto alla mancata comunicazione della determinazione finale, piuttosto che all'espressione del parere di competenza, da parte delle amministrazioni coinvolte, le quali testualmente “rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza, entro il termine di cui al comma 2, lettera c)” (comma 3 dell'art. 14 bis cit.).

Ciò posto, va ora esaminata l'altra ragione, posta dal Comune di Nocera Superiore a base della determinazione negativa gravata, vale a dire la recisa affermazione secondo cui il modulo della conferenza decisoria semplificata non potrebbe riguardare, contestualmente, la sanatoria delle opere già realizzate *sine titulo* (ovvero, come nella specie, sul fondamento di un titolo, poi annullato in autotutela), e la legittimazione di ulteriori manufatti, soltanto progettati, dovendosi, invece, inizialmente pervenire alla sanatoria delle prime, per poi estendersi, il procedimento, anche ai nuovi interventi, oggetto di domanda di titolo abilitativo, da parte della società ricorrente.

Ritiene in contrario il Collegio che non si vede per quale ragione – tenute presenti le pressanti esigenze di semplificazione procedimentale, su cui s'è imperniata la riforma della conferenza di servizi decisoria cd. semplificata, realizzata con il d. l.vo 127/2016 – il modulo in esame non possa riguardare, nello stesso contesto, sia l'assenso postumo sulle opere già edificate *sine titulo*, sia il rilascio del titolo abilitativo per quelle ancora da realizzarsi; del resto, alcun divieto esplicito, in tal senso, si ricava dal sistema; e ciò vale tanto più, se si raccorda tale convinzione del Collegio a quanto sopra osservato, circa la valenza d'assenso incondizionato, ascrivibile alla mancata espressione, da parte della Soprintendenza ai B. A. P. di Salerno, del proprio parere all'interno di

tale modulo procedimentale, nel termine di novanta giorni fissato dalla legge, con conseguente venir meno proprio dell'ostacolo, costituito dal mancato previo nulla – osta, ai fini paesaggistici, delle opere già edificate, e se si tiene conto, altresì, che il responsabile del S. U. A.P., dal canto suo, è già convinto dell'assentibilità delle stesse opere, ai fini urbanistici, come espressamente dal medesimo dichiarato, nel corso della seconda seduta della conferenza di servizi in oggetto.

Sicché, in conclusione, entrambi i motivi, posti a base del censurato provvedimento del Comune di Nocera Superiore, non sono fondati, con conseguente accoglimento del ricorso introduttivo e annullamento dello stesso provvedimento, e con i conseguenti obblighi conformativi, a carico dell'Amministrazione, in ossequio ai dettami della presente pronuncia.

Quanto, poi, ai motivi aggiunti, diretti avverso la nota della Soprintendenza B. A. P. di Salerno e Avellino del 13.12.2016, prot. 11229, con cui, a conferenza di servizi ormai conclusa, l'organo periferico del Ministero B. A. C. dichiarava che non avrebbe partecipato ad ulteriori convocazioni di conferenze di servizi, aventi ad oggetto richieste di parere paesaggistico in sanatoria (in aggiunta ad opere di completamento, come nella specie), non può che rilevarsi la natura non provvedimentale e, comunque, l'assoluta non incidenza sul tenore dispositivo del provvedimento comunale, impugnato nel ricorso originario, e – quindi – la sua non lesività; i motivi aggiunti *de quibus* si presentano pertanto inammissibili, per carenza d'interesse ad agire.

Per la regola della soccombenza, il Comune di Nocera Superiore è tenuto a rifondere alla società ricorrente spese e compensi di lite, liquidate come in dispositivo, oltre che il contributo unificato versato, relativamente al ricorso originario; quanto al Ministro B. A. C., e, *a fortiori*, quanto al condominio controinteressato, emergono invece eccezionali ragioni per compensare spese e competenze di lite; stante, poi, la decisione in termini d'inammissibilità dei motivi aggiunti, per carenza originaria d'interesse ad agire (a cagione della natura non provvedimentale e non lesiva della nota soprintendentizia impugnata), il contributo unificato, versato dalla ricorrente per detti motivi aggiunti, resta a carico della stessa società.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, e sui relativi motivi aggiunti, così decide:

accoglie l'atto introduttivo del giudizio, e per l'effetto annulla il provvedimento, ivi impugnato sub A);

dichiara inammissibili, nei sensi di cui in motivazione, i motivi aggiunti;

condanna il Comune di Nocera Superiore al pagamento, in favore della A. R. Petroli s. r. l., di spese e compensi di lite, relativi al ricorso originario, che complessivamente liquida in € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori come per legge, e lo condanna, altresì, alla restituzione, in favore della stessa società, del contributo unificato, pure versato in sede di ricorso originario;

compensa ogni altra spesa di lite tra le parti.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2017, con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Paolo Severini, Consigliere, Estensore

Valeria Ianniello, Referendario

L'ESTENSORE

Paolo Severini

IL PRESIDENTE

Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO