



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5739 del 2023, proposto dalla Società Kais s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e dalla signora Katia Perna, rappresentati e difesi dall'avvocato Riccardo Lutrario, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

*contro*

il Comune di Fontana Liri, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Cocco, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, sez. I, 13 dicembre 2022, n. 952, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Fontana Liri;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'ordinanza del 26 luglio 2023, n. 3083;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2024, il Cons. Antonella Manzione e uditi per le parti l'avvocato Riccardo Lutrario e l'avvocato Enrico Di

Ienno, su delega dell'avvocato Massimo Cocco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con l'ordinanza n. 2 del 30 gennaio 2012, notificata il 27 febbraio 2012, il Responsabile del Settore tecnico-urbanistico del Comune di Fontana Liri annullava in autotutela tutti i titoli di legittimazione inerenti l'avvenuta realizzazione ed attivazione del complesso "Easy Life", sito in via Capozzelli, destinato a piscine e giochi d'acqua, a partire dalla concessione edilizia in sanatoria n. 1 del 24 dicembre 1986, fino all'ultimo in ordine di tempo, ovvero la d.i.a. del 10 gennaio 2002, presentata per lavori di manutenzione ordinaria, sistemazione e rivestimenti esterni e realizzazione di marciapiedi, e così per un totale di otto provvedimenti/procedimenti dichiarativi, dei quali sette inerenti la costruzione di varie parti della struttura e uno (autorizzazione sindacale del 1° luglio 1997), il suo utilizzo. Con il medesimo atto esprimeva parere negativo al rilascio del condono di cui alla pratica prot. n. 769 del 1° marzo 1995 e ingiungeva la demolizione dell'intero complesso.

2. Con ricorso al T.a.r. per il Lazio, sezione staccata di Latina, la Società Kais s.r.l. e la signora Katia Perna, destinatari dell'atto in qualità di comproprietari, ne chiedevano l'annullamento contestandone la legittimità per i seguenti motivi:

a) violazione dell'art. 7 della l. n. 241/1990, come modificata dalla l. n. 15/2005 e n. 80/2005;

b) difetto assoluto di motivazione;

c) errore nei presupposti, travisamento e non esatta valutazione dei fatti, eccesso di potere, difetto ed errata motivazione, distintamente per ciascuno degli undici provvedimenti/procedimenti menzionati.

3. L'adito T.a.r., nella resistenza dell'Amministrazione, respingeva il ricorso, condannando i ricorrenti alle spese di giudizio.

4. Con rituale atto di appello la Società Kais s.r.l. e la signora Katia Perna hanno chiesto la riforma della predetta sentenza, lamentandone l'erroneità e l'ingiustizia alla stregua di tre motivi di gravame, aventi identica rubrica (*«eccesso di potere per violazione del giusto procedimento di legge, difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità dei*

*presupposti, contraddittorietà e perplessità. Violazione dei principi di correttezza e buona fede, di trasparenza e di buon andamento. Eccesso di potere. Difetto del presupposto, travisamento, difetto di motivazione, illogicità»*), ancorché il primo sia riferito al punto n. 7, pag. 4, cpv. 5 della sentenza impugnata; il secondo, al punto n. 8, medesima pagina e capoverso; il terzo, al punto n. 9. Con tale terzo motivo in particolare gli appellanti, premessi alcuni rilievi a carattere generale sull'avvenuto esercizio del potere di autotutela a distanza di 25 anni e un mese dalla data di rilascio del primo titolo edilizio, hanno riproposto in chiave critica le censure originarie riferite ai presunti vizi di tutti gli atti menzionati nel provvedimento impugnato, ivi compresi quelli non fatti oggetto di caducazione. A premessa di tale elencazione, hanno criticato la sentenza del T.a.r. per avere mutuato pedissequamente la motivazione in relazione alla asserita correttezza dell'annullamento di ciascuno di essi dalla relazione ricognitiva redatta dagli uffici comunali, seppure sconfessata da quelli della Regione Lazio, debitamente interpellati in merito (ovvero sia l'Area legislativa, giuridico e conferenze dei servizi e la Direzione Territorio, urbanistica, mobilità e rifiuti), che si erano espressi negativamente sull'ordinanza, paventandone le possibili ripercussioni risarcitorie.

5. Ha resistito al gravame il Comune di Fontana Liri, chiedendone il rigetto, in quanto la richiamata relazione ricognitiva redatta in data 26 luglio 2010 dal Responsabile del Settore Tecnico-urbanistico-manutentivo dello stesso, con le sue 56 pagine, avrebbe dato compiutamente conto di tutti i vizi ascritti agli atti di causa.

6. Con l'ordinanza del 26 luglio 2023, n. 3083, *«Preso atto che i provvedimenti demolitori, seppure mai sospesi, non hanno avuto il dovuto seguito, sicché oggi la vicenda merita una soluzione definitiva al merito non essendo state evidenziate circostanze sopravvenute che rendano urgente procedere dopo una persistenza pluriennale del rilevato stato di fatto»*, la Sezione ha accolto l'istanza cautelare incidentalmente presentata dagli appellanti.

7. In data 12 gennaio 2024 questi ultimi hanno versato in atti un prospetto riepilogativo a firma di un tecnico incaricato che riporta in apposita tabella le motivazioni dell'annullamento in relazione a ciascun atto, nonché, in una colonna a parte rubricata *«Analisi delle motivazioni»*, le proprie controdeduzioni. Le stesse sono

state riepilogate in forma discorsiva nella memoria *ex art. 73 c.p.a.* del 25 gennaio 2024. Con riferimento al parere negativo sul condono hanno ricordato come il Comune non abbia dato riscontro alla richiesta di avviare un'integrazione istruttoria, espressamente avanzata con nota prot. n. 3405 del 29 novembre 2000 dalla Società Kais s.r.l., divenuta, *medio tempore*, proprietaria dell'immobile.

8. La difesa civica a sua volta ha depositato memoria e memoria di replica, ribadendo la propria prospettazione. Ha eccepito altresì l'inammissibilità del prospetto riepilogativo, assimilandolo ad una perizia prodotta fuori termini e chiedendone pertanto lo stralcio, con contestuale declaratoria di inammissibilità anche delle argomentazioni contenute nella successiva memoria di controparte, che ne avrebbe surrettiziamente riproposto le argomentazioni tecniche.

9. In data 13 febbraio 2024 e 14 febbraio 2024 sia la difesa civica che gli appellanti hanno versato in atti un'istanza di rinvio a firma congiunta, motivata in riferimento allo «*stato avanzato delle trattative definitive della vicenda*», sicché ne sarebbe ipotizzabile la risoluzione in via conciliativa «*per la parte economica*».

10. All'udienza pubblica del 27 febbraio 2024, dopo la rituale discussione, nel corso della quale le parti hanno reiterato la richiesta di rinvio, la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

11. In via preliminare deve essere esaminata la richiesta di rinvio della trattazione.

Essa va respinta.

Infatti la risalenza nel tempo del contenzioso, riferito ad un atto del 2012, non consente di procrastinarne ulteriormente la definizione, non potendosi ravvisare nelle motivazioni addotte la sussistenza di uno dei «*casi eccezionali*» cui l'art. 73, comma 1-*bis*, c.p.a., condiziona la possibilità di differire la trattazione della causa. L'interesse pubblico *ex se* indisponibile sotteso al corretto governo del territorio rende poco comprensibili la natura e i contenuti della trattativa asseritamente pendente tra le parti per la soluzione della controversia, così come altrettanto incomprensibili sono le questioni economiche cui pure l'istanza di rinvio fa riferimento, stante che l'ammontare degli importi dovuti a titolo di oblazione o per

oneri concessori consegue *ope legis* alla qualificazione e all'entità dell'intervento cui si riferiscono.

11. Prima di procedere all'esame dell'appello si rendono necessari ad avviso della Sezione le osservazioni che seguono circa la natura del provvedimento impugnato in primo grado. Ciò al fine della migliore comprensione della vicenda.

Occorre innanzitutto soffermare l'attenzione sul contenuto plurimo dell'ordinanza impugnata.

11.1. Il Responsabile del Settore tecnico-urbanistico firmatario dell'atto, dopo avere richiamato *per relationem* la propria «*Relazione ricognitiva*» del 26 luglio 2010, prot. 4961, reiterandone per stralcio talune conclusioni, ha sia ordinato l'annullamento per autotutela di una serie di titoli, per lo più edilizi, nominativamente indicati, sia espresso «*parere negativo sulla condonabilità della Domanda di condono edilizio prot. n. 769 del 01/03/1995*», sia infine ingiunto ai proprietari delle opere la loro demolizione, indicandole come «*Complesso Piscine dell'“Easy Life”*», censito al Foglio 9 del Catasto, «*identificabile in una porzione del mappale 1547 e precisamente quella corrispondente e coincidente con gli ex mapp. 239-241-242-243-244- 961 dello stesso foglio e riportata graficamente negli allegati nn. R/2°-R/2b, all'uopo predisposti e allegati alla Relazione ricognitiva [...]*».

11.2. Tanto in sede di ricorso di primo grado che di appello, le parti hanno seguito la sistematica, anche numerica, di tale “relazione ricognitiva”, con il risultato che la pratica di condono prot. n. 769 del 1° marzo 1995, che figura alla lettera “G” della stessa, non viene in alcun modo disgiunta dagli ulteriori atti in elenco, sui quali si è agito in autotutela. Nell'atto di appello addirittura la parte dispositiva riferita alla stessa viene espressamente qualificata come «*annullamento d'ufficio*» (pag. 17, motivo *sub* 3, lett. E), laddove invece si tratta di un parere, quali che ne siano state le motivazioni giuridiche, il che avrebbe dovuto condurre alla declaratoria di inammissibilità del gravame, essendo esso un atto endoprocedimentale riferito peraltro ad un *iter* dichiaratamente non ancora concluso. A ciò consegue tra l'altro che non possono trovare rilievo le considerazioni svolte sulla tempistica di definizione del procedimento che il legislatore ha declinato con riferimento a quelli di secondo livello.

D'altro canto, l'attenzione incentrata sulla mancanza dei presupposti, sostanziali e procedurali, per l'esercizio dell'autotutela ha portato altresì ad obliare totalmente il contenuto sanzionatorio dell'atto, ovvero l'ingiunzione a demolire tutte le opere insistenti *in loco*, giusta la loro sopravvenuta abusività, stante che avverso la stessa non è stata avanzata alcuna specifica censura.

Su entrambe le questioni si tornerà in seguito all'esito dello scrutinio dei più generali e assorbenti motivi di gravame.

11.3. L'ordinanza *de qua* va ricondotta al *genus* degli atti a contenuto plurimo, ovvero alla particolare categoria concettuale spesso assimilata per alcuni profili ad altre, più tipiche della tassonomia del provvedimento amministrativo, quali quella dell'atto plurimo.

L'atto a contenuto plurimo si caratterizza per la concentrazione delle finalità che normalmente connotano atti distinti in un unico contesto, spesso anche motivazionale, giusta la stretta interconnessione e talvolta consequenzialità, fra le (diverse) scelte operate dall'Amministrazione. Esso non necessariamente ha anche una pluralità di destinatari, come avviene invece per l'atto plurimo *stricto sensu* inteso, ove la pluralità dei provvedimenti nasce dalla loro omogeneità di contenuto, che ne rende inutilmente dispendiosa la moltiplicazione in ragione del numero dei soggetti nella cui sfera giuridica si va ad incidere. Tale fattispecie, come noto, è stata oggetto di approfondimento in giurisprudenza in particolare con riferimento agli effetti di un possibile annullamento giurisdizionale, per regola efficace solo nei confronti di coloro che hanno impugnato l'atto, che può essere scomposto in tanti provvedimenti individuali quanti ne sono i destinatari (Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2014, n. 4587).

11.4. Va evidenziato come non sussista alcuna pregiudiziale sistematica alla legittimità della confluenza in un unico provvedimento di scelte normalmente riconducibili ad atti distinti. È indubbio infatti che l'ordinamento contempra la categoria degli atti a contenuto plurimo, caratterizzati da un'unitarietà solo formale, non anche sostanziale, essi pure scindibili in molteplici atti, ma diversi per oggetto, e non in relazione ai soggetti cui si rivolgono (cfr. Cons. Stato, sez. II, 28 agosto 2020, n. 5288). Una simile esplicitazione dell'agire amministrativo risponde del resto

quanto meno astrattamente, ai fondamentali canoni di economicità e di efficacia di cui all'art. 1, comma 1, della l. 7 agosto 1990, n. 241, potendosi per tal via – analogamente a quanto avviene attraverso la conferenza di servizi – tramite unico ed organico atto sintetizzare valutazioni e incidere su situazioni tra loro funzionalmente intrecciate, ancorché teleologicamente distinte. Ciò soprattutto quando i profili valutativi in gioco si trovino in stretta interrelazione reciproca, tale per cui l'incidenza positiva o negativa dell'uno si rifletta inevitabilmente sull'apprezzamento dell'altro.

11.5. Le considerazioni svolte non possono non valere anche in relazione all'esercizio del potere di autotutela. Il principio generale della libertà di forma, infatti, in mancanza di una norma che imponga espressamente l'adozione di tanti provvedimenti di annullamento quante sono le determinazioni da porre nel nulla, non osta a che tale potere sia esercitato con un unico atto a contenuto plurimo; pertanto, è astrattamente legittimo il provvedimento che dispone l'annullamento d'ufficio di più titoli riferiti ai medesimi soggetti.

11.6. Né si può dire che l'atto a contenuto plurimo, proprio in quanto contiene più atti, viola i principi di nominatività e tipicità dei poteri e dei provvedimenti amministrativi, che comunque non impongono di scindere necessariamente il contenuto di ciascuno di essi. Quanto detto purché evidentemente esso sia fondato su una completa ponderazione di tutti gli interessi pubblici emergenti e sia presidiato da tutte le forme e le garanzie procedurali previste dalla legge in relazione alle sue singole componenti.

11.7. L'atto a contenuto plurimo, che per lo più ha un unico destinatario (nel caso di specie, due, in ragione della condivisa qualifica di proprietari delle strutture), prima ancora che nelle sue specifiche disposizioni, deve essere esaminato nella sua declinazione contestuale.

Con riferimento allo stesso, il giudice amministrativo, nell'esercizio del sindacato giurisdizionale, è quindi chiamato ad assumere quale oggetto la valutazione in termini concreti della coesistenza di tali molteplici e distinti atti nel provvedimento che li compendia, ovvero la possibilità che ciascuna delle determinazioni assunte dall'Amministrazione conservi, pur se inserita in un unico contenitore, l'idoneità

ad esplicitare la finalità che vi è sottesa, *ex se* e in relazione con le altre, ai cui contenuti non può attingere, *a fortiori* quante volte le stesse risultino eterogenee nei presupposti. In altre parole, egli deve quindi innanzi tutto esprimersi sulla compatibilità della compresenza di ogni singolo atto in quello che li riunisce e solo successivamente sulla correttezza di ciascuno di essi in relazione alla mantenuta possibilità di esplicitare le proprie potenzialità, senza doverle obbligatoriamente ricavare dai contenuti degli altri.

11.8. Tale compatibilità deve essere apprezzata anche con riferimento al principio della necessaria chiarezza e intelleggibilità degli atti amministrativi, che trova nel combinato disposto in particolare degli artt. 1, che richiede la trasparenza dell'agire amministrativo, oltre che la sua economicità e efficacia, e 3, sull'obbligo di motivazione, della l. n. 241 del 1990, la sua espressione più tipica. A tale proposito, va altresì ricordato come con l'art. 12, comma 1, lett. 0a), della l. n. 120 del 2020, il richiamato art. 1 della l. n. 241 del 1990 è stato implementato del comma 2-*bis* al fine di arricchire in maniera espressa l'ordinamento di una norma di principio che vuole i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione improntati ai principi della collaborazione e della buona fede. La disposizione, evidentemente inapplicabile *ratione temporis*, non può non ispirare la lettura della precedente cornice giuridica, avendo dato continuità al consolidato e preesistente canone giurisprudenziale per cui la tutela dell'affidamento e il principio della buona fede in via generale devono essere osservati anche dalla P.A. (Cons. Stato, Ad. Plen., 30 agosto 2018, n. 12).

L'applicazione del principio di trasparenza, quale strumento di verifica del rispetto dell'obbligo di motivazione, impone all'Amministrazione di rendere una pronuncia non solo espressa (*ex art. 2 della l. n. 241 del 1990*) e motivata, ma anche conoscibile, ovvero, in un'accezione più caratterizzante, comprensibile, sia per il suo contenuto (positivo o negativo), che in relazione alle ragioni che lo hanno determinato. Il che non si risolve certo in un obbligo di motivazione integrale, ma di *clare loqui*, rispettato anche laddove vengano messi in evidenza i motivi autosufficienti considerati più significativi, purché ne risulti, appunto, accessibile la portata dispositiva (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2010, n. 3487).



Quanto più numeroso e variegato è il contenuto di un provvedimento, tanto maggiore deve essere lo sforzo di renderlo intellegibile al destinatario, rifuggendo da semplicistici raggruppamenti motivazionali che finiscono per operare un'indebita commistione osmotica tra le differenti decisioni adottate, seppure esplicitate in un atto formalmente unico.

11.9. Nel caso di specie, peraltro, la mancata evidenziazione di sopravvenienze che abbiano reso improvvisamente urgente l'esigenza di intervenire sul sito, ove il complesso insiste da decenni, rende innanzitutto di per sé poco comprensibile la scelta acceleratoria seguita, accomunando disposizioni eterogenee tra di loro, a totale discapito della chiarezza ricostruttiva.

Inoltre l'accorpamento nell'atto impugnato non solo di tre finalità distinte (annullamento d'ufficio, definizione del procedimento di sanatoria e di quello sanzionatorio, limitatamente peraltro all'ambito edilizio), ma addirittura, relativamente alla prima, di otto separate decisioni, per un verso ha finito per confondere l'ambito di ciascuna, per altro ha fatto perdere di vista le peculiarità dei provvedimenti caducati, non assimilabili tra di loro. Ne è riprova l'errore nel quale è incorso lo stesso T.a.r., che non ha attribuito alcun rilievo autonomo alla - pur distinta anche formalmente nella parte dispositiva dell'ordinanza impugnata - funzione istruttoria della pratica di condono non ancora definita, equiparata in un'asettica elencazione a quella caducatoria riferita invece a titoli già rilasciati. Nella stessa logica per così dire massiva, nessun rilievo finisce per avere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, e conseguentemente la mancanza di indicazioni sanzionatorie riferite alla stessa, seppure assai più urgenti delle scelte demolitorie, comunque non eseguibili in tempo reale, ove si acceda alla tesi del Comune circa la carenza nei locali utilizzati delle prescritte certificazioni dei requisiti di sicurezza.

La tecnica di stesura della relazione ricognitiva, che si dilunga nell'esposizione di opinioni personali, talvolta perfino sotto forma di interrogativa retorica, non consente affatto di recuperare ridette distinzioni sistematiche. Quello che ne emerge è piuttosto un obiettivo di sostanziale ripristino dello stato dei luoghi, facendolo retroagire all'avvio delle opere edificatorie abusive, la cui unica

esplicitata ragione parrebbe l'esigenza di ristabilire la legalità della cui lesione il Comune si è evidentemente accorto dopo decenni.

11.10. Per un più agevole inquadramento delle modalità di stesura della relazione è utile riportare le notazioni riferite a taluni atti: in relazione alla concessione in sanatoria n. 1 del 24 dicembre 1986, ad esempio, la ipotizzata illegittimità trarrebbe fondamento (anche) in attestazioni false ascritte addirittura al Sindaco dell'epoca, senza che peraltro vi sia traccia della doverosa informativa all'Autorità giudiziaria penale di tale circostanza e degli esiti della stessa. Il responsabile dell'ufficio al termine della sua analisi esclude di essere addivenuto ad una conclusione definitiva, tanto da dichiarare di ritenere *«opportuno soprassedere tale analisi ricognitiva (riservandosi di farne oggetto di un esame più approfondito nell'ambito di un altro procedimento), in quanto, in questa verifica relativa alle strutture natatorie, si occuperà solo dei processi edilizi successivi, quelli che hanno interessato, specificamente, la “zona ed impianto piscine ed annessi”»*. Non si comprende allora perché all'esito ridetta concessione finisca comunque nell'elenco degli atti annullati. Lo stesso è a dire della concessione n. 15 del 31 marzo 1989, in riferimento alla quale l'estensore si pone una serie di domande alle quali *«forse, è necessario ed opportuno dare delle risposte certe, perché minano, sicuramente, la legittimità del costruito [...]»*, salvo poi fornirle implicitamente con l'annullamento dell'atto.

Lo sforzo di fare *tabula rasa* di tutti gli atti che in un modo o nell'altro hanno consentito la realizzazione dell'impianto nella sua attuale consistenza fa sì che oggetto di analisi finiscano per essere anche il nulla osta del Consorzio degli Aurunci, prot. 2448 del 2 marzo 1990, necessario a fini di rilascio dell'autorizzazione allo scarico in fognatura e quello a sanatoria del vincolo idrogeologico del 18 agosto 2003 rilasciato dalla Provincia di Frosinone, entrambi non di competenza del Comune di Fontana Liri. Anche a tale riguardo il T.a.r. segue pedissequamente la narrativa dell'ufficio, a sua volta riproposta nel ricorso, senza porsi alcun problema di rilevanza, non essendo - né potendo essere - gli atti in questione oggetto dell'annullamento d'ufficio.

12. Sulla base di tali indispensabili precisazioni si può procedere allo scrutinio dei tre motivi di appello.

12.1. Gli appellanti contestano *in primis* il mancato inoltro della comunicazione di avvio del procedimento, sull'assunto che sarebbe erronea l'affermazione del T.a.r. circa l'esistenza della stessa preordinata «*alla valutazione di tutti gli atti ed attività edilizia, comunque correlati ad un ambito e ad un periodo ben definito*» (§ 7 della sentenza impugnata).

La censura è fondata.

La delineata natura di atto plurimo dell'ordinanza impugnata in primo grado non può risolversi in una riduzione delle garanzie partecipative, che devono pertanto essere rispettate in relazione a ciascuno di essi. Non può quindi essere condivisa la ricostruzione operata dal primo giudice secondo il quale sarebbe sufficiente l'esistenza di una comunicazione di avvio del procedimento preordinato alla valutazione della legittimità di «*tutti*» gli atti in quanto individuati in relazione a un ambito e a un periodo ben definito (segnatamente, la nota del 28 luglio 2010, prot. n. 5000, richiamata nell'ordinanza impugnata, ove si fa riferimento alla «*parte relativa alle tre piscine ed alle strutture connesse a seguito dei vari atti concessori, autorizzazioni edilizie e/o DIA rilasciate negli anni 1986 -2010*»). Peraltro, il rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza che devono sovrintendere alla stesura del provvedimento, non possono non riverberarsi anche sul sotteso procedimento di adozione: è intuitivo del resto che anche l'impatto nella sfera giuridica del privato è tanto maggiore quanto più ampio è il contenuto dispositivo dell'atto, sicché è evidente che alla struttura (plurima) dello stesso non possono che corrispondere informative plurime, ovvero anche un'unica informativa sotto il profilo formale, purché articolata in relazione agli effetti di ciascuno dei futuri atti accorpati.

Al contrario, gli appellanti hanno individuato atti in relazione ai quali la comunicazione di avvio del procedimento non recava alcuna indicazione, sicché la stessa non poteva certo essere tratta dalla circostanza che emergeva comunque una volontà ripristinatoria dello stato dei luoghi riferita ad una zona ben delineata. Emblematico al riguardo si palesa ancora una volta la pretermissione di indicazioni circa la volontà di annullare anche l'autorizzazione del 1° luglio 1997 all'esercizio dell'attività commerciale, che proprio in quanto non necessariamente e soltanto

correlata all'abusività dei locali sotto il profilo edilizio, necessitava dell'apporto partecipativo degli interessati.

12.2. Con il secondo motivo di appello, le parti contestano il mancato rispetto delle regole in materia di autotutela, evidenziando in particolare il lasso di tempo intercorso tra l'adozione dell'atto impugnato e quella della originaria sanatoria (oltre 25 anni).

Anche tale motivo è fondato.

Sul punto rileva quanto detto dalla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che, con sentenza n. 8 del 17 ottobre 2017, ha affermato i seguenti principi: «*Nella vigenza dell'art. 21-novies, l. 7 agosto 1990, n. 241 - introdotto dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15 – l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio in sanatoria, intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato, deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'adozione dell'atto di ritiro anche tenuto conto degli interessi dei privati destinatari del provvedimento sfavorevole. In tali ipotesi, tuttavia, deve ritenersi: a) che il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consumi il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio e che, in ogni caso, il termine "ragionevole" per la sua adozione decorra soltanto dal momento della scoperta, da parte dell'amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro; b) che l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione risulterà attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati (al punto che, nelle ipotesi di maggior rilievo, esso potrà essere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate, che normalmente possano integrare, ove necessario, le ragioni di interesse pubblico che depongano nel senso dell'esercizio del ius poenitendi); c) che la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte».*

L'atto impugnato non fa emergere in alcun modo elementi fattuali sopravvenuti ostativi alla conoscenza degli atti ovvero dei vizi che li affliggerebbero per un lasso

di tempo così considerevole, né gli stessi sono ravvisabili nella più volte richiamata relazione ricognitiva.

L'art. 21-*novies* della l. n. 241 del 1990 ha altresì codificato la tipologia di valutazione richiesta alla pubblica amministrazione che decide di autoemendarsi, ovvero l'individuazione di un interesse pubblico che in comparazione con l'affidamento riposto dal privato sulla correttezza dell'operato della p.a., risulti comunque prevalente. Esso non si identifica nel mero ripristino della legalità lesa, come pretenderebbe dichiaratamente l'ordinanza n. 2 del 2012, ma richiede una approfondita analisi di contesto costituzionalmente orientata secondo i canoni dell'imparzialità e del buon andamento (art. 97 Cost.), retta altresì dai principi generali dell'azione amministrativa sanciti dal già ricordato art. 1 della legge n. 241/1990. Occorre dunque tenere conto in particolare della necessaria "proporzionalità" dell'azione amministrativa, intesa quest'ultima come dovere di non comprimere le situazioni giuridiche soggettive dei privati, se non nei casi di stretta necessità ovvero di indispensabilità, procedendo all'annullamento d'ufficio quando ciò sia necessario al fine di evitare un danno non proporzionato agli interessi dei privati coinvolti nel procedimento.

Tali rilievi peraltro coincidono con le perplessità manifestate anche dalla Regione Lazio, sollecitata ad intervenire nel procedimento. Vero è che le relative affermazioni, cui gli appellanti fanno ampio riferimento, assurgono a mera valenza di suggerimento interpretativo, avendo la Regione competenza ad annullare d'ufficio le deliberazioni e i provvedimenti comunali che autorizzano interventi non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione (art. 39 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), ma non a sindacare le autonome scelte di autotutela degli Enti locali. Esse tuttavia, nel dare atto, tra l'altro, di come risulti «*difficile ad una preliminare lettura poter suddividere e percepire con nettezza l'oggetto dei provvedimenti sia autorizzati che annullati, racchiusi in un unico limitato, quanto poco chiaro, provvedimento di annullamento*», si pongono nel solco delle considerazioni svolte, sulle quali sarebbe stata opportuna da parte del Comune quanto meno una riflessione postuma.

12.3. L'accoglimento del primo, secondo, e, per la parte generale, terzo motivo di appello, rende superfluo scrutinare in dettaglio le censure mirate a confutare i vizi ascritti a ciascuno degli atti menzionati nell'ordinanza impugnata, ivi compresi, in maniera nuovamente ultronea, quelli non fatti oggetto di annullamento d'ufficio (che il primo giudice, in pedissequa adesione alla narrazione della Relazione ricognitiva, ha a sua volta fatto oggetto di decisione).

13. In ragione tuttavia della specificità del contenuto dispositivo dell'atto, occorre svolgere alcune autonome considerazioni con riferimento al parere negativo al rilascio della sanatoria prot. n. 769 del 1 marzo 1995. Esso costituisce, come anticipato, dichiaratamente un atto interinale destinato se del caso a confluire nel definitivo diniego, sicché il riferimento alla lamentata mancata attivazione del soccorso istruttorio, seppure compulsato, risulta del tutto inconferente. L'art. 35, comma 9, della l. n. 47 del 1985, sulla possibilità di integrazione documentale, richiamato anche dagli uffici regionali, attiene infatti alla possibilità del privato di integrare spontaneamente la domanda della cui incompiutezza si avveda entro un termine dato, ma non impone certo al Comune di adoperarsi in tal senso. Ciò in ragione della natura eccezionale del condono connotato anche dalla significatività del silenzio in termini di accoglimento dell'istanza, purché essa sia completa del corredo documentale imposto dalla legge. Nel caso di specie non solo emergono dubbi in ordine all'epoca di effettiva realizzazione delle opere, il cui onere probatorio ricade interamente sul privato; ma emerge chiaramente la possibile errata indicazione della superficie da sanare, con impatto, a tacer d'altro, quanto meno sull'entità dell'importo dovuto a fini di oblazione; questioni tutte che il Comune ben potrà *-recte*, dovrà- valutare in sede di formalizzazione della definizione del procedimento di sanatoria, del diniego della quale parrebbero essere già emersi tutti i presupposti.

14. Quanto infine all'ingiunzione a demolire, seppure non fatta oggetto di alcuna censura, è da chiarire, ai fini dell'effetto conformativo, che di essa non era evidentemente necessario gravame in quanto basata esclusivamente sull'avvenuto annullamento dei titoli edilizi legittimanti la realizzazione del complesso. Venuta meno la prima, è evidente la caducazione anche dell'altra. Resta ferma ovviamente

la facoltà del Comune di intervenire in vigilanza sia all'esito del perfezionamento dell'eventuale diniego della sanatoria prot. n. 769 del 1° marzo 1995, sia, comunque, per le parti non ricomprese nella stessa, ovvero comunque realizzate *sine titulo* o travalicandone i confini autorizzatori.

15. La conferma invece dell'autorizzazione all'esercizio del 1997 non implica in alcun modo una "sanatoria" delle eventuali sopravvenute carenze in termini di solidità e sicurezza dei locali per l'utilizzo cui sono destinati. La mancanza della c.d. "licenza di agibilità", infatti, di cui all'art. 80 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (T.u.l.p.s.), ove non assorbita nell'autorizzazione di polizia, seppure facendo riferimento al parere della Commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo di cui agli artt. 141 e seguenti del regolamento di esecuzione del medesimo Testo unico (r.d. 6 maggio 1940, n. 635), ovvero ove non più attuale o non rispondente all'effettivo stato dei luoghi, costituisce reato punto ai sensi dell'art. 681 c.p., cui consegue l'adozione da parte del Comune di tutti i provvedimenti necessari a salvaguardia dell'incolumità pubblica. Ciò anche alla luce delle previsioni dell'art. 142 del r.d. del 1940 che impone alle Commissioni di «*controllare con frequenza che vengano osservate le norme e le cautele imposte e che i meccanismi di sicurezza funzionino regolarmente, suggerendo all'autorità competente gli eventuali provvedimenti*» (art. 141, comma 1, lett. e). Questioni tutte estranee al perimetro dell'odierna decisione, sulle quali tuttavia è opportuno ricordare i compiti di vigilanza e controllo cui il Comune di Fontana Liri è da sempre tenuto, a prescindere dagli esiti dell'odierna controversia.

16. In definitiva l'appello deve essere accolto, nella parte in cui si riferisce all'annullamento d'ufficio e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso di primo grado ed annullata *in parte qua* l'ordinanza n. 2 del 30 gennaio 2012 del Comune di Fontana Liri; va dichiarato inammissibile il motivo di ricorso afferente al parere negativo al rilascio della sanatoria richiesta nel 1995, in quanto non qualificabile come annullamento d'ufficio e comunque rivolto avverso atto endoprocedimentale (in tal senso, va dichiarato inammissibile l'analogo motivo del ricorso di primo grado con conseguente riforma in tal senso della medesima sentenza del T.a.r.).

17. La complessità in fatto della vicenda trattata e la parziale novità di talune delle questioni affrontate giustificano la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Carmelina Adesso, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Antonella Manzione**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Saltelli**

IL SEGRETARIO