



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 della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5902 del 2024, proposto da
Inwit S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dall'avvocato Giovanni Zucchi, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

contro

Ente Parco Regionale Area Vulcanica di Roccamonfina e Foce del Garigliano, in
persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato
Vincenzo Capuano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico
legale presso la sede di questa, in Napoli, via A. Diaz, n. 11;
Regione Campania e Comune di Roccamonfina, in persona dei rispettivi legali
rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

udienza a seguito della dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse resa dalla Società ricorrente nel ricorso connesso n. 5766/2024, in cui la ricorrente “*ha impugnato il provvedimento con cui il Comune di Roccamonfina ha sospeso i lavori per la realizzazione dell’infrastruttura, contestando la mancanza del provvedimento di svincolo idrogeologico*”).

1. - Con il primo motivo di gravame, la Società ricorrente lamenta “*l’illegittimità dell’impugnato provvedimento di autotutela, con cui l’Ente Parco ha, invece, annullato il nullaosta rilasciato senza la preventiva comunicazione di avvio del procedimento*”, in violazione dell’art. 7 della L. n. 241/1990.

Il motivo di ricorso è, *re melius perpensa*, infondato.

Giova, anzitutto, ricordare che il richiamato art. 7 della Legge n. 241/1990 prevede che l’avvio del procedimento amministrativo sia comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti. La medesima disposizione esclude, poi, la necessità di tale comunicazione qualora sussistano “*ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento*”.

La giurisprudenza amministrativa prevalente e condivisibile, da un lato, ha affermato che “*il grado di urgenza necessario che consente di omettere le garanzie partecipative, va valutato, di volta in volta, in relazione alle circostanze e alla conoscenza da parte dell’autorità amministrativa dei fatti, che risultino obiettivamente di tale gravità ed evidenza da non consentire di procrastinare ulteriormente l’adozione del provvedimento o di rendere necessario l’apporto collaborativo dell’interessato (Cons. St. n. 3581 del 2013) e che comunque l’urgenza qualificata che, ai sensi dell’art. 7 della l. 241/90, consente all’amministrazione di derogare all’obbligo di comunicare l’avvio del procedimento, non può che attenersi al singolo procedimento e trovare giustificazione nelle esigenze proprie e peculiari dello stesso, (Cons. St. n. 3048 del 2013). Pertanto l’amministrazione, se ritenga esistenti i presupposti di celerità che legittimano l’omissione della comunicazione dell’avvio del procedimento, deve*

numerose segnalazioni a mezzo social, inerenti la salvaguardia e tutela del territorio di competenza istituzionale della suddetta area” - e le esigenze di celerità causate dalla necessità di “inibire ogni ulteriore compromissione dell’area protetta”, come peraltro precisato nello stesso provvedimento impugnato, “impediscono, sul piano giuridico e, ancor prima, materiale, di ottemperare all’obbligo della preventiva comunicazione di avvio del procedimento” (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 14 ottobre 2014, n. 5120, cit.).

In ogni caso, poi, nel caso di specie, si può fare applicazione dell’art 21 *octies*, secondo comma, della Legge n. 241 del 1990 e ss.mm., come evidenziato da parte resistente nella memoria di replica del 14/03/2025.

L’art. 21 *octies*, secondo comma, contiene, infatti, due disposizioni: la prima (secondo la quale “*Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*”) è applicabile solo ai procedimenti vincolati e, pertanto, non è applicabile nella fattispecie *de qua*, atteso il carattere discrezionale del provvedimento di annullamento in autotutela impugnato; l’altra (secondo la quale “*Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell’avvio del procedimento qualora l’amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*”), relativa agli atti discrezionali (quale deve ritenersi il gravato provvedimento di annullamento in autotutela), *pone in capo all’Amministrazione l’onere di dimostrare, in caso di mancata comunicazione dell’avvio, che l’esito del procedimento non poteva essere diverso (cfr. Consiglio di Stato n. 3083 del 2012)*” (T.A.R. Lazio, Sezione II Quater, 16/04/2015, n. 5659, cit.), dimostrazione che, nel caso di specie - ad avviso del Collegio - è stata fornita dall’Amministrazione resistente, attesa la evidenziata fondatezza delle motivazioni poste alla base del gravato provvedimento di annullamento in autotutela, come di seguito precisato.

2. - Con il secondo motivo di gravame, la Società ricorrente contesta le motivazioni poste dall'Ente Parco resistente alla base del gravato provvedimento di annullamento in autotutela (*"- sono stati realizzati interventi di movimentazione terra, per una quantità stimata di almeno 20,00 m³, che non sono stati contemplati nel progetto autorizzato, poiché veniva considerata solo la parte di scavo interessata dalla realizzazione della fondazione del plinto di supporto dell'infrastruttura in acciaio; - sono stati tagliati esemplari di piante da frutto (castagno da frutto) che ricadono all'interno dell'area di sedime del cantiere (N.2 Esemplari) ed un Terzo esemplare non tagliato, ubicato nella parte retrostante dell'area, risulta per buona parte sradicato dal terreno, per tale tipologia di intervento non è stata sottoposta nessuna richiesta autorizzativa;...in esito a quanto accertato dal sopralluogo effettuato in data odierna, si può ritenere che l'intervento in corso d'opera, attualmente sospeso per altri motivi, sulla base del progetto autorizzato, risulta difforme ed in contrasto con le Norme di Salvaguardia dell'Ente Parco Area Vulcanica di Roccamonfina e Foce del Garigliano e per quanto sopra descritto"*), ritenendolo destituito di fondamento poiché, da un lato, *"la movimentazione di terra, diversamente da quanto ritenuto dal provvedimento impugnato, era prevista nel progetto sulla base del quale è stato rilasciato il nullaosta, atteso che, all'interno dello stesso (v. pag. 5 – descrizione dell'intervento), è stato espressamente indicato che il palo portante sarebbe stato ancorato "ad una fondazione a plinto interrato", per cui tale interrimento del plinto presupponeva necessariamente uno scavo e, quindi, una movimentazione di terra. E l'entità di tale movimentazione di terra era evidentemente proporzionata alla necessità di realizzare un plinto di fondazione in grado di sostenere un palo alto 36 m. (altezza del pari indicata in progetto)", e, dall'altro lato, il taglio degli alberi "non è avvenuto nel corso dei lavori, ma era preesistente all'inizio degli stessi ed è stato evidentemente effettuato non già dalla società ricorrente, ma da altri"*.

Anche le predette censure vanno disattese, anzitutto, alla stregua di quanto sopra detto a proposito della ritenuta fondatezza delle motivazioni poste dall'Ente Parco resistente a base del provvedimento di annullamento in autotutela impugnato.

Inoltre, nel caso di specie, l'Ente Parco resistente non doveva dare conto, nel provvedimento impugnato, della valutazione degli interessi dei destinatari del provvedimento, dal momento che, come sopra detto, per giurisprudenza costante, non si pongono esigenze di tutela nei confronti del privato che abbia ottenuto un vantaggio sulla base di una non veritiera prospettazione delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole, non potendo l'interessato vantare il proprio legittimo affidamento nella persistenza di un titolo ottenuto attraverso l'induzione in errore dell'amministrazione procedente (*ex multis*, T.A.R. Campania, Salerno, Sezione II, 05/01/2021, n. 18).

Infine, occorre considerare che, secondo la giurisprudenza prevalente e condivisibile del Consiglio di Stato, «*il favor assicurato, soprattutto dagli artt. 86 ss. del d. lgs. 259/2003, alla diffusione delle infrastrutture a rete della comunicazione elettronica, se comporta una forte compressione dei poteri urbanistici conformativi ordinariamente spettanti ai Comuni, non arriva a derogare alle discipline poste a tutela degli interessi differenziati (in quanto espressione di principi fondamentali della Costituzione), come quello naturalistico ambientale*» (*sentenza n. 723 del 2014*)» (*ex multis*, T.A.R. Campania, Sezione VII, 13/03/2023, n. 1628; cfr., anche, Consiglio di Stato, Sezione IV, 05/03/2025, n. 1877, in tema di energie rinnovabili).

5. - Per tutto quanto innanzi illustrato, il ricorso deve essere respinto.

6. - Sussistono i presupposti di legge per compensare integralmente tra le parti le spese del presente giudizio (anche in considerazione delle peculiarità fattuali della causa). Nulla per le spese nei confronti del Comune di Roccamonfina e della Regione Campania, non costituiti nel presente giudizio.

P.Q.M.

"Norme di Salvaguardia" di questo Ente e la conformità del progetto approvato rispetto a quanto è in corso di realizzazione".

Peraltro, "L'interesse pubblico all'eliminazione, ai sensi dell'art. 21 nonies l. n. 241 del 1990, di un titolo abilitativo illegittimo è in re ipsa, a fronte di falsa, infedele, erronea o inesatta rappresentazione, dolosa o colposa, della realtà da parte dell'interessato, risultata rilevante o decisiva ai fini del provvedimento ampliativo, non potendo l'interessato vantare il proprio legittimo affidamento nella persistenza di un titolo ottenuto attraverso l'induzione in errore dell'amministrazione procedente" (T.A.R Lombardia, Brescia, Sezione I, 12 giugno 2018, n. 574), e, in tal senso, nel provvedimento di annullamento in autotutela impugnato, si dà espressamente atto che "questo Ente ha ritenuto, nell'esercizio dei suoi poteri, di inibire ogni ulteriore compromissione dell'area protetta ed ha quindi annullato in autotutela l'Atto con il quale, sulla base di una diversa rappresentazione della realtà, aveva in precedenza ritenuto che i lavori potessero essere realizzati".

4. - Con il quarto motivo di gravame, la Società ricorrente lamenta la violazione della Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2/11/2023, che ha espressamente previsto all'art. 4, che *"i soggetti pubblici titolari di competenze di amministrazione attiva sono responsabili della proficua e leale collaborazione istituzionale e devono evitare l'adozione di atti o di comportamenti che possano determinare interruzioni o ritardi nella realizzazione delle reti pubbliche di comunicazione"*, e, in particolare, *"l'illegittimità del provvedimento impugnato che, sulla scorta di motivazioni del tutto infondate e senza una adeguata comparazione degli interessi in gioco, ha annullato il nullaosta precedentemente rilasciato ed ha intimato la rimessione in pristino dello stato dei luoghi (a seguito, peraltro, delle denunce di taluni cittadini ed associazioni ambientaliste), impedendo, in tal modo, il completamento dell'infrastruttura programmata, che, si ripete, oltre ad essere un'opera di pubblica utilità equiparata alle opere di urbanizzazione primaria, è finanziata con fondi del PNRR"*.

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

- a) del provvedimento prot. n. 0000948 del 18.11.2024 (successivamente pervenuto), con cui l'Ente Parco Regionale Area Vulcanica di Roccamonfina e Foce del Garigliano ha annullato in autotutela il nullaosta precedentemente rilasciato ai fini della realizzazione, da parte della società ricorrente, di un'infrastruttura per le comunicazioni elettroniche;
- b) dell'accertamento dello stato dei luoghi – verbale di sopralluogo, di cui all'ordine di servizio del 25.10.2024;
- c) di ogni altro atto anteriore, connesso e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Ente Parco Regionale Area Vulcanica di Roccamonfina e Foce del Garigliano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2025 la dott.ssa Anna Abbate e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Società ricorrente, con ricorso notificato il 21/11/2024 e depositato in giudizio in pari data, impugna a) il provvedimento prot. n. 0000948 del 18/11/2024, con cui l'Ente Parco Regionale Area Vulcanica di Roccamonfina e Foce del Garigliano (i) ha annullato in autotutela il nullaosta precedentemente rilasciato il 12/04/2024 (nell'ambito della Conferenza di servizi decisoria indetta dal Comune di Roccamonfina, con nota prot. 2721 del 15/03/2024, nella quale, invece, la Soprintendenza ha reso parere negativo con nota del 15/05/2024 e il Comune di Roccamonfina ha emesso il diniego di autorizzazione paesaggistica con provvedimento prot. n. 5191 del 22/05/2024, poi annullati con sentenza di questo Tribunale n. 2765 del 09/07/2024, a seguito della quale la Società ricorrente, il

giudizio, il ricorso appare, solo in parte, assistito dal necessario fumus boni iuris sotto il profilo della denunciata violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990, per omissione della preventiva comunicazione di avvio del procedimento, limitatamente all' "annullamento in autotutela di autorizzazione all'esecuzione dei lavori";

Ritenuto, pertanto, di accogliere, solo in parte, nei sensi sopra precisati, l'istanza cautelare di parte ricorrente, sospendendo interinalmente l'efficacia del provvedimento impugnato nella sola parte recante "annullamento in autotutela di autorizzazione all'esecuzione dei lavori", fatti salvi i successivi provvedimenti dell'Ente Parco resistente, e fermo restando l'ordine di "sospensione immediata dei lavori in corso", per "inibire ogni ulteriore compromissione dell'area protetta" (sospensione, peraltro, già ordinata, per altri motivi, dal Comune di Roccamonfina, con il provvedimento prot. n. 0012059 del 14/11/2024 impugnato dalla odierna ricorrente nel giudizio r.g. 5766/2024, rispetto al quale avanza istanza di riunione), anche al fine di consentire al Tribunale una decisione della causa "re adhuc integra";».

Il 05/03/2025, la Società ricorrente ha depositato in giudizio una memoria difensiva ex art. 73 c.p.a., nella quale ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

Il 14/03/2025, l'Ente Parco Regionale Area Vulcanica di Roccamonfina e Foce del Garigliano ha depositato in giudizio una memoria di replica, insistendo per il rigetto del ricorso.

Non si sono costituiti in giudizio il Comune di Roccamonfina e la Regione Campania.

Nella pubblica udienza del 27/03/2025, ad esito della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

0. - Il ricorso è infondato nel merito e, pertanto, deve essere respinto (il che consente di prescindere dall'esame della eccezione di improcedibilità del ricorso introduttivo del presente giudizio sollevata dall'Ente Parco resistente nella pubblica

dare contezza, nel provvedimento finale, dell'urgenza atteso che le ragioni della speditezza devono essere poste a raffronto con le esigenze di tutela del contraddittorio, soprattutto nel caso in cui il provvedimento da adottare consista nel ritiro o nella modificazione di un atto favorevole per i destinatari con conseguente venir meno di un effetto positivo (Tar Lazio n. 1663 del 2013, Tar Palermo, n. 2252/2017)" (T.A.R. Napoli, Sezione VI, 08/02/2018, n. 862; T.A.R. Lazio, Sezione II Quater, 16/04/2015, n. 5659), e, dall'altro lato, ha precisato che, "con riguardo all'esonero dall'applicazione dell'art. 7 e ss. della L. 241 del 1990 l'urgenza è in re ipsa nel caso in cui la definizione immediata del procedimento risponda ad esigenze di tutela dell'integrità dell'ambiente (cfr. sul punto, ad es., Cons. Stato, Sez. V, 21 giugno 2007 n. 3431)" (Consiglio di Stato, Sezione V, 14 ottobre 2014, n. 5120; Consiglio di Stato, Sezione III, 19/11/2018, n. 6542).

Ebbene, nel caso di specie, la gravità della situazione riscontrata in occasione del sopralluogo del 18/11/2024 (*"- sono stati realizzati interventi di movimentazione terra, per una quantità stimata di almeno 20,00 m³, che non sono stati contemplati nel progetto autorizzato, poiché veniva considerata solo la parte di scavo interessata dalla realizzazione della fondazione del plinto di supporto dell'infrastruttura in acciaio; - sono stati tagliati esemplari di piante da frutto (castagno da frutto) che ricadono all'interno dell'area di sedime del cantiere (N.2 Esemplari) ed un Terzo esemplare non tagliato, ubicato nella parte retrostante dell'area, risulta per buona parte sradicato dal terreno, per tale tipologia di intervento non è stata sottoposta nessuna richiesta autorizzativa"*), come riportato nel provvedimento di annullamento in autotutela impugnato e nella presupposta *"relazione sulla segnalazione di abuso e violazione nel Comune di Roccamonfina via Pellegrini località Gallo-lotto individuato al foglio di mappa catastale al n° 13 particella n° 460"* del 18/11/2024) - effettuato dall'Ente Parco resistente a seguito della segnalazione, in data 24/10/2024, da parte di un residente di tagli di alberi di castagni e interventi di movimentazione di terra, nonché *"in considerazione delle*

Le predette censure sono infondate, ove si consideri, in via dirimente:

- in ordine alla movimentazione di terra, che nella relazione tecnica di compatibilità alle norme tecniche di attuazione del P.R.G. redatta dal progettista dell'impianto in questione nel Febbraio 2024 (versata in atti dall'Ente Parco resistente), si precisa, in particolare, che *“l'opera necessita di scavi limitati alla realizzazione del plinto di fondazione...”*, sicché è evidente che nel progetto autorizzato (in cui si parla solo di *“scavi limitati alla realizzazione del plinto di fondazione”*) non siano stati compiutamente e correttamente rappresentati gli interventi di movimentazione terra da effettuare per l'infrastruttura di che trattasi; e

- in ordine al taglio degli alberi da frutto, che nella relazione tecnica di compatibilità alle norme tecniche di attuazione del P.R.G. di cui sopra detto si precisa, inoltre, *“che il futuro impianto sarà mascherato per buona parte dagli alberi di castagno presenti sul lotto di terreno che ospiterà la SRB”* e che *“Il lotto presenta, allo stato dei luoghi, un castagneto che non sarà toccato e pertanto aiuterà anche a mascherare l'intervento in oggetto”*, nel mentre è documentata la circostanza che il taglio di due piante da frutto (castagno da frutto) - ricadenti all'interno dell'area di sedime del cantiere (come indicato nel provvedimento di annullamento in autotutela impugnato e nella relazione di sopralluogo) - sia stato, invece, effettuato (quand'anche da parte di terzi, secondo la tesi di parte ricorrente).

3. - Con il terzo motivo di gravame, la Società ricorrente lamenta la violazione dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990, in quanto *“il provvedimento impugnato non reca alcuna specifica motivazione in ordine all'interesse pubblico sotteso all'annullamento del nullaosta, limitandosi ad addurre la violazione (peraltro genericamente affermata) della normativa di salvaguardia dell'Ente Parco”*.

Anche la predetta censura è infondata.

Osserva, infatti, il Collegio che, a ben vedere, dal complessivo tenore dell'atto di annullamento di autotutela impugnato emerge la specifica motivazione in ordine all'interesse pubblico ad esso sotteso, consistente nel *“fine di tutelare gli aspetti naturalistici e paesaggistici dell'area interessata”*, oltreché *“il pieno rispetto delle*

04/09/2024, comunicava agli Enti preposti in autocertificazione l'asserita avvenuta autorizzazione unica ai sensi dell'art. 44 del D.lgs. 259/2003 per decorrenza dei termini - che la Soprintendenza disconosceva con nota prot. n. 724 del 30/09/2024 - ed intraprendeva i lavori oggetto dell'istanza di autorizzazione unica del 18/01/2024), ai fini della realizzazione, da parte della Società ricorrente, di un'infrastruttura per le comunicazioni elettroniche, su cui ospitare impianti TIM, nel Comune di Roccamonfina, alla via Pellegrini (su terreno catastalmente individuato al foglio 13, particella 460), di cui alla predetta istanza di autorizzazione unica ai sensi degli artt. 43, 44 e 49 del D. Lgs. n. 259/2003 del 18/01/2024, e (ii) ha inviato la Società ricorrente "*alla sospensione immediata dei lavori ed adempiere a propria cura e spese al ripristino dello stato dei luoghi*"; b) l'accertamento dello stato dei luoghi - verbale di sopralluogo, di cui all'ordine di servizio del 25/10/2024; c) ogni altro atto anteriore, connesso e conseguente.

A sostegno del ricorso deduce le seguenti censure:

I) Violazione dell'art. 7 della legge n. 241/90 - Eccesso di potere per illogicità ed arbitrarietà.

II) Eccesso di potere per difetto di presupposti, illogicità ed arbitrarietà.

III) Violazione dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990 - Violazione dei principi generali in materia di annullamento d'ufficio - Violazione del principio del buon andamento dell'azione amministrativa - Eccesso di potere per difetto di presupposti ed illogicità manifesta.

IV) Violazione della Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2.11.2023 - Violazione del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost. - Eccesso di potere per illogicità manifesta.

Il 26/11/2024, si è costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la difesa dell'Avvocatura dello Stato, depositando all'uopo un mero atto di costituzione formale.

Il 02/12/2024, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha depositato in giudizio una memoria difensiva, nella quale ha rappresentato il proprio "*interesse a tutelare*

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Spese compensate nei confronti dell'Ente Parco Regionale Area Vulcanica di Roccamonfina e Foce del Garigliano e della Presidenza del Consiglio dei Ministri e nulla per le spese nei confronti del Comune di Roccamonfina e della Regione Campania.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Laura Maddalena, Presidente

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere

Anna Abbate, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Anna Abbate

IL PRESIDENTE

Maria Laura Maddalena

IL SEGRETARIO