

**ATTI AMMINISTRATIVI: 1. Effetti - Sospensione ex artt. 7, co. 2, e 21 quater, co. 2, l. 241/1990 - Condizioni e/o presupposti. 2. Sospensione ex artt. 7, co. 2, e 21 quater, co. 2, l. 241/1990 - Esclusivo riferimento al fatto che l'atto è stato impugnato in s.g. - Illegittimità - Ragioni.**

**Tar Piemonte - Torino, Sez. II, 1 giugno 2023, n. 514**

1. “[...] sebbene, in base al combinato disposto degli artt. 7, co. 2, e 21 quater, co. 2, l. 241/1990, l'amministrazione disponga di un generale potere cautelare di sospensione degli effetti di un atto amministrativo precedentemente adottato, tale potere si accompagna, da un lato, alla necessaria previsione di un termine “strettamente necessario” e comunque non superiore a quello di cui all'art. 21 nonies l. 241/1990 e, dall'altro lato, alla indispensabile presenza di “gravi ragioni”, cioè di circostanze tali da rendere quanto meno inopportuno che un provvedimento emanato, non inficiato da vizi macroscopici o facilmente riconoscibili, continui a svolgere i propri effetti per evitare che questi possano definitivamente alterare e compromettere il substrato fattuale sul quale incide [...]. I limiti sanciti dall'art. 21 quater, co. 2, l. 241/1990 sono giustificati dall'esigenza di circoscrivere l'esercizio del potere sospensivo a casi eccezionali, a tutela del buon andamento dell'amministrazione, della certezza dei rapporti giuridici, nonché del legittimo affidamento dei beneficiari del provvedimento stesso [...]”.

2. “[...] la mera proposizione di un ricorso giurisdizionale non costituisce un presupposto idoneo a giustificare l'esercizio del potere di cui all'art. 21 quater, co. 2, l. 241/1990, poiché, ove tale fosse l'interpretazione della norma, la sospensione provvedimento diverrebbe una prassi abituale, perdendo quella straordinarietà implicata nel concetto di “gravi ragioni”, senza considerare che la valutazione in ordine alla necessità di sospendere l'esecutività provvedimento in relazione alla pendenza di un processo è rimessa al giudice, a norma dell'art. 55 cod. proc. amm., a fronte della proposizione di una domanda cautelare.

Al contempo, il rischio che si producano modificazioni irreversibili, per un verso è indicato solo genericamente nella motivazione provvedimento e, per altro verso, non fonda ex se l'esercizio del potere sospensivo. La modificazione della realtà giuridica e fattuale, quand'anche definitiva, è il normale sbocco dell'attività provvedimento, dunque la sospensione deve agganciarsi a ragioni ulteriori che inducano a prevenire siffatto esito [...]”.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Alessandria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2023 la dott.ssa Martina Arrivi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Gruppo Pam s.p.a. ha impugnato:

– con il ricorso introduttivo, la delibera della Giunta comunale di Alessandria n. 211/2022, che ha sospeso per sessanta giorni l'esecutività della delibera di Giunta n. 197/2022 di approvazione del piano esecutivo convenzionato proposto dalla ricorrente per la realizzazione di un polo logistico-industriale nel quartiere Europa della città;

– con i motivi aggiunti, la delibera di Giunta n. 246/2022 di differimento del termine di sospensione a nove mesi.

2. Si è costituito il Comune di Alessandria deducendo l'infondatezza delle censure.

3. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 24 maggio 2023.

4. I provvedimenti avversati, adottati ai sensi dell'art. 21 *quater*, co. 2, l. 241/1990, sono collegati alla impugnazione della variante al P.R.G. comunale che ha mutato la destinazione urbanistica di un'area nel quartiere Europa, in vista della realizzazione di un polo logistico-industriale a servizio dell'attività di Gruppo Pam s.p.a., nonché della convenzione urbanistica conseguente. L'impugnazione è stata presentata da un gruppo di cittadini ed è iscritta al ruolo n. 766/2022, chiamato in decisione alla medesima udienza del 24 maggio 2023.

4.1. La prima sospensione è stata motivata in relazione alla pendenza di un ricorso gerarchico avverso l'atto di approvazione della variante urbanistica e del contenzioso giurisdizionale sopra menzionato.

4.2. Il differimento della sospensione è invece motivato esclusivamente con riferimento alla pendenza del ricorso giurisdizionale, giacché frattanto il ricorso gerarchico era stato rigettato *per silentium*, a norma dell'art. 6 d.p.r. 1199/1971.

5. Come già rilevato all'udienza di discussione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 73, co. 3, cod. proc. amm., il ricorso introduttivo è divenuto improcedibile per lo spirare del termine di sospensione di sessanta giorni indicato nella delibera n. 211/2022.

6. Rispetto al secondo provvedimento n. 246/2022, la ricorrente formula le seguenti censure:

I) «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quater L. 241/1990 – Eccesso di potere per difetto del presupposto e sviamento*», in quanto la sospensione sarebbe motivata esclusivamente sulla pendenza di un ricorso giurisdizionale, che non costituisce una “grave ragione” idonea a supportare l'esercizio del potere di cui all'art. 21 *quater*, co. 2, l. 241/1990;

II) «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 21quater L. 241/1990 – Eccesso di potere per difetto del presupposto e sviamento, sotto un ulteriore profilo*», perché mancherebbe il presupposto dell'urgenza alla base del potere sospensivo;

III) «*Violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 21 quater L. 241/1990*», essendo venute meno le esigenze assunte alla base della sospensione, posto che il ricorso gerarchico è stato respinto e, nel giudizio n. 766/2022, il T.A.R. ha rigettato la domanda di sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati;

IV) «*Nullità del provvedimento impugnato per carenza di Potere. In ogni caso Violazione e falsa applicazione dell'art. 21quater L. 241/1990 – Eccesso di potere per difetto del presupposto e sviamento, anche in relazione all'art. 55 c.p.a.*», poiché il Comune si sarebbe appropriato del potere cautelare del giudice;

V) «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 21quater L. 241/1990 – Eccesso di potere per difetto di motivazione, anche in relazione al principio del legittimo affidamento*», perché l'amministrazione non avrebbe considerato il legittimo affidamento riposto dalla ricorrente nell'esecuzione del progetto;

VI) «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 7-10 L. 241/1990 anche in relazione all'art. 97 Cost. – Omessa comunicazione di avvio del procedimento – Difetto del contraddittorio e delle garanzie partecipative – Violazione del principio del giusto procedimento*», per omessa comunicazione di avvio del procedimento in mancanza di effettive ragioni d'urgenza di provvedere.

7. Il gravame merita accoglimento, essendo fondato il primo motivo, avente portata assorbente rispetto agli altri.

7.1. A mente dell'art. 21 quater, co. 2, l. 241/1990, «*[1] 'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze. La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-nonies*».

7.2. La giurisprudenza ha chiarito che, sebbene, in base al combinato disposto degli artt. 7, co. 2, e 21 quater, co. 2, l. 241/1990, l'amministrazione disponga di un generale potere cautelare di sospensione degli effetti di un atto amministrativo precedentemente adottato, tale potere si accompagna, da un lato, alla necessaria previsione di un termine "strettamente necessario" e comunque non superiore a quello di cui all'art. 21 nonies l. 241/1990 e, dall'altro lato, alla indispensabile presenza di "gravi ragioni", cioè di circostanze tali da rendere quanto meno inopportuno che un provvedimento emanato, non inficiato da vizi macroscopici o facilmente

riconoscibili, continui a svolgere i propri effetti per evitare che questi possano definitivamente alterare e compromettere il substrato fattuale sul quale incide (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 11 febbraio 2011, n. 905; Id., Sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3276; Id., 22 febbraio 2017, n. 823; Id., Sez. V, 9 gennaio 2023, n. 270). I limiti sanciti dall'art. 21 *quater*, co. 2, l. 241/1990 sono giustificati dall'esigenza di circoscrivere l'esercizio del potere sospensivo a casi eccezionali, a tutela del buon andamento dell'amministrazione, della certezza dei rapporti giuridici, nonché del legittimo affidamento dei beneficiari del provvedimento stesso.

7.3. La delibera n. 246/2021 è motivata come segue: *«alla luce del ricorso ancora pendente davanti al TAR Piemonte R.G. n. 766/2022, a garanzia e tutela degli interessi e del rispetto delle prerogative di tutti i Soggetti coinvolti, ai sensi dell'art. 21-quarter della Legge n. 241/1990 e s.m.i., occorre prorogare la sospensione dell'esecutività del provvedimento attuativo deliberativo n. 197 del 16.06.2022, in quanto l'eventuale attuazione del progetto antecedentemente alla pronuncia del TAR Piemonte adito sul ricorso pendente comporterebbe una modifica irreversibile dello stato dei luoghi non più sanabile quand'anche tutta la procedura inerente alla variante fosse dichiarata illegittima»*. Pertanto, la sospensione è stata disposta (*rectius*, reiterata) in ragione soltanto della pendenza di un processo e al fine di evitare che l'esecutività provvedimento generasse non meglio precisate modifiche irreversibili della realtà fattuale. La motivazione non è neppure integrata *per relationem* da quella adottata con la prima deliberazione di sospensione, in quanto anch'essa giustificata soltanto con la pendenza del contenzioso giurisdizionale, nonché del ricorso gerarchico avverso la variante urbanistica e gli atti consequenziali. Solo nella memoria depositata nel corso del giudizio la difesa comunale ha sostenuto che la sospensione poggi altresì su una valutazione di plausibile fondatezza del ricorso giurisdizionale, ma essa costituisce una inammissibile integrazione postuma della motivazione, insuscettibile di considerazione ai fini del vaglio di legittimità del provvedimento (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 28 novembre 2022, n. 10448; Id., Sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1096).

7.4. Ebbene, la mera proposizione di un ricorso giurisdizionale non costituisce un presupposto idoneo a giustificare l'esercizio del potere di cui all'art. 21 *quater*, co. 2, l. 241/1990, poiché, ove tale fosse l'interpretazione della norma, la sospensione provvedimento diverrebbe una prassi abituale, perdendo quella straordinarietà implicata nel concetto di "gravi ragioni", senza considerare che la valutazione in ordine alla necessità di sospendere l'esecutività provvedimento in relazione alla pendenza di un processo è rimessa al giudice, a norma dell'art. 55 cod. proc. amm., a fronte della proposizione di una domanda cautelare.

7.5. Al contempo, il rischio che si producano modificazioni irreversibili, per un verso è indicato solo genericamente nella motivazione provvedimento e, per altro verso, non fonda *ex se* l'esercizio del potere sospensivo. La modificazione della realtà giuridica e fattuale, quand'anche definitiva, è il

normale sbocco dell'attività provvedimentale, dunque la sospensione deve agganciarsi a ragioni ulteriori che inducano a prevenire siffatto esito.

8. S'impone, in conclusione, l'annullamento della delibera della Giunta comunale di Alessandria n. 246/2022.

9. Non vi è luogo a pronunciarsi sulla domanda di risarcimento del danno, in quanto solo enunciata nell'epigrafe del ricorso per motivi aggiunti e non articolata nel corpo dell'atto.

10. Le spese di giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così provvede:

– dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;

– accoglie i motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla la delibera della Giunta comunale di Alessandria n. 246/2022;

– condanna il Comune di Alessandria al pagamento, in favore di Gruppo Pam s.p.a., delle spese di giudizio, liquidate in euro 3.000,00 per compensi, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Marcello Faviere, Referendario

Martina Arrivi, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO