



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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 del codice del processo amministrativo sul ricorso numero di registro generale 5786 del 2012, proposto da: Pietro Miniati Paoli, rappresentato e difeso dagli avv. Antonio Andreani, Francesco D'Addario, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

contro

Comune di Firenze, in persona del legale rappresentante pro tempore rappresentato e difeso dagli avv. Francesca De Santis, Annalisa Minucci, con domicilio eletto presso Cons. Di Stato Segreteria in Roma, p.za Capo di Ferro 13;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. della TOSCANA - FIRENZE: SEZIONE III n. 00729/2012, resa tra le parti, concernente quantificazione somme a titolo di costi di costruzione, oneri di urbanizzazione e diritti di segreteria

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Firenze;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2012 il Consigliere Fabio Taormina e udito per parte appellante l' Avvocato Francesco D'Addario;
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con la decisione in epigrafe indicata n. 729/2012 il Tribunale amministrativo regionale della Toscana ha in parte respinto ed in parte dichiarato inammissibile il ricorso, corredato da motivi aggiunti proposto dall'odierno appellante Sig. Pietro Miniati Paoli, volto ad ottenere l'annullamento della determinazione del 31 dicembre 1998 resa dal Comune di Firenze e relativa alla quantificazione delle somme dovute a titolo di contributo di costruzione e di diritti di segreteria, con contestuale richiesta del relativo pagamento nonché (con motivi aggiunti) della nota del 21 gennaio 2011 riproduttiva della richiesta di pagamento gravata già gravata con il ricorso principale.

In punto di fatto era accaduto che l'odierno appellante proprietario di un fabbricato ad uso abitazione in Firenze, in catasto al foglio 162, particella 138, sub 1, in zona A "centro storico" del PRG, in data 30 settembre 1986 aveva presentato al Comune di Firenze domanda di condono, per l'abusivo cambio di destinazione d'uso, con opere, a studio professionale del predetto manufatto, col pagamento dell'oblazione dovuta.

Con l'atto gravato in via principale in primo grado (determina del 31 dicembre 1998) l'Amministrazione, ai fini del rilascio del suddetto titolo edilizio aveva

richiesto all'appellante il pagamento delle somme per il costo di costruzione, gli oneri di urbanizzazione e i diritti di segreteria.

L'appellante era insorto ed aveva prospettato articolate censure di violazione di legge ed eccesso di potere investenti l'intero provvedimento gravato sostenendo che sulla domanda di condono si era formato il silenzio-assenso, per decorso del termine biennale di legge; che quanto dovuto andava calcolato nel momento di realizzazione dell'abuso e non all'epoca del perfezionamento del condono; che in ogni caso il credito era estinto per decorso del termine decennale di prescrizione; che l'atto era nullo, perché assunto in carenza di potere e che il Comune avrebbe dovuto semmai prima annullare la concessione edilizia formatasi per silenzio-assenso; che la determinazione in argomento era immotivata; che la richiesta era stata effettuata per il reperimento di risorse pubbliche.

Il Tribunale amministrativo, previo sommario excursus della legislazione disciplinante la materia, ha integralmente respinto il gravame principale evidenziando, in primo luogo che per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono era necessario il previo pagamento, ai sensi dell'art.37 della Legge n.47 del 1985, delle somme richieste a titolo di contributo di costruzione.

Posto che tale evenienza non si era certamente verificata non potevano decorrere i termini di prescrizione del relativo diritto di credito, di cui all'art.35 della Legge n.47 del 1985, non sussisteva il vizio di nullità dell'atto e, peraltro, nessuna preesistente concessione edilizia andava annullata.

Sotto altro profilo, il quantum debendi a titolo di contributo di costruzione non doveva essere determinato, (come erroneamente sostenutosi nel mezzo di primo grado) con riferimento al tempo di realizzazione degli abusi, ma a quello di presentazione della domanda di condono; in ultimo, la richiesta di pagamento era corredata da adeguata e congrua motivazione ed il dedotto vizio di sviamento -

riferito al supposto fine del reperimento di risorse pubbliche- era soltanto labialmente affermato.

Il primo giudice ha dichiarato inammissibili i motivi aggiunti in quanto proposti avverso un atto meramente reiterativo e sfornito di autonomia.

L' originario ricorrente rimasto soccombente ha proposto un articolato appello avverso la sentenza in epigrafe chiedendone la riforma, riproponendo le doglianze disattese dal primo giudice, e facendo presente che la nota del 18 febbraio 1998 (con la quale il Comune gli chiese l'inoltro di documentazione fotografica relativa all'opera abusiva, e di piante esplicative dell'intervento, nonché di un atto notorio indicante la data dell'abuso) era inutile e vessatoria, di guisa che doveva ritenersi che si fosse già formato il silenzio-assenso.

Nel ripercorrere le principali tappe del contenzioso intrattenuto con il Comune di Firenze, ha anche censurato la statuizione di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti proposto in primo grado, evidenziando il proprio interesse a gravare la nota del 21 gennaio 2011 riproduttiva della richiesta di pagamento gravata già gravata con il ricorso principale in quanto questa indicava una somma di importo superiore a quella originariamente indicata del provvedimento del 31 dicembre 1998 gravato in via principale .

L'amministrazione comunale appellata ha depositato una memoria di costituzione richiamando le difese svolte in primo grado e chiedendo la reiezione dell'appello perché infondato.

Alla camera di consiglio del 2 ottobre 2012 il ricorso è stato posto in decisione dal Collegio.

.

DIRITTO

1. Stante la completezza del contraddittorio e la mancata opposizione delle parti rese edotte della possibilità di immediata definizione della causa, la controversia può essere decisa nel merito tenuto conto della radicale infondatezza dell'appello.

2. Va premesso la esattezza della statuizione del primo giudice con la quale è stata dichiarata la inammissibilità dei motivi aggiunti volti a gravare la nota del 21 gennaio 2011 riproduttiva della richiesta di pagamento gravata già gravata con il ricorso principale.

Detta nota, infatti, quantificava il dovuto in € 4010, 87 per oneri concessori ed € 154, 94 per diritti di segreteria, ed era identica, nell'ammontare, a quella del 31 dicembre 1998 già gravata principaliter (in cui la somma dovuta era stata determinata in £ 8.066.125): l'appellante, nell'affermare che la nota del 21 gennaio 2011 conteneva un importo più che doppio rispetto a quello originariamente previsto incorre, in realtà, in un travisamento del fatto, facendo riferimento a successive note, iscrizioni a ruolo, etc, impugnate nell'ambito di separati ricorsi e non rientranti sotto il profilo oggettivo nella odierna causa.

Esattamente, pertanto, il primo giudice ha dichiarato la inammissibilità dei motivi aggiunti, che in ogni caso, - non essendo la nota del 21 gennaio 2011 fornita di autonoma motivazione – avrebbero dovuto comunque essere respinti, per le medesime ragioni sottese alla reiezione del gravame proposto in via principale avverso la determinazione quantificatoria provvedimento del 31 dicembre 1998.

3. Quanto ai motivi di censura proposti avverso detto ultimo atto, ne evidenzia il Collegio la infondatezza. Invero costituisce approdo consolidato in giurisprudenza quello per cui “il termine decennale di prescrizione dell'obbligazione sul pagamento degli oneri concessori decorre, nell'ipotesi di mancata esplicita definizione della domanda di condono, dalla formazione del silenzio assenso e questo, ai sensi dell'art. 35, l. 28 febbraio 1985 n. 47, si forma dopo il termine di ventiquattro mesi decorrente dalla data nella quale viene depositata la

documentazione completa a corredo della domanda di concessione.”(T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. II, 17 novembre 2010 , n. 2600);”

”il contributo di concessione dovuto, in caso di condono edilizio, ai sensi dell'art. 37, l. 28 febbraio 1985 n. 47, è soggetto a prescrizione decennale, la quale decorre dal momento in cui il diritto può essere fatto valere (art. 2935 c.c.). Il termine stesso decorre dall'emanazione della concessione edilizia in sanatoria o, in alternativa, dalla scadenza del termine perentorio di ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda, decorso il quale quest'ultima si intende accolta ove l'interessato provveda al pagamento di tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio, formandosi così il silenzio — assenso.”(T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 09 dicembre 2010 , n. 234).

Ad avviso dell'appellante tale evenienza si sarebbe in realtà verificata, posto che la avversata determinazione resa dal Comune di Firenze e relativa alla quantificazione delle somme dovute a titolo di contributo di costruzione e di diritti di segreteria risale al 31 dicembre 1998, mentre la domanda di condono era stata presentata il 30 settembre 1986.

Sarebbe quindi maturata la prescrizione (ed avrebbe errato il primo giudice a non affermare tale circostanza) perché, a fronte della domanda di sanatoria del 30 settembre 1986, il decorso dei 24 mesi implicherebbe che il silenzio assenso si fosse formato il 30 settembre 1988;

da questo momento si sarebbero dovuti computare i 10 anni di decorrenza del termine prescrizione, che sarebbero invano scaduti il 30 settembre 1998 senza che il Comune richiedesse le predette somme.

3.1. La censura non ha pregio, laddove si consideri che per costante quanto pacifica opzione ermeneutica (peraltro pienamente condivisa dal Collegio in quanto aderente alla lettera della legge e non collidente con la ratio che presiede alla formazione del titolo abilitativo per silentium) “posto che per gli oneri di

urbanizzazione e costo di costruzione il "dies a quo" decorre dal rilascio della concessione edilizia, e, quindi, da un momento in cui sono esattamente noti tutti gli elementi utili alla determinazione dell'entità del contributo, relativamente al conguaglio dell'oblazione dovuta in caso di condono edilizio, il "dies a quo" non può coincidere con la presentazione della domanda, sfornita della documentazione prescritta per la domanda di condono, richiesta ai fini della corretta e definitiva determinazione dell'entità dell'oblazione; sicché la decorrenza del termine di prescrizione presuppone - tanto in favore della pubblica amministrazione per l'eventuale conguaglio, quanto in favore del privato per l'eventuale rimborso - che la pratica di sanatoria edilizia sia definita in tutti i suoi aspetti e siano, per l'effetto, precisamente determinabili, alla stregua dei parametri stabiliti dalla legge, l'"an" ed il "quantum" dell'obbligazione gravante sul privato; ciò che riflette puntualmente la "ratio" sottesa all'art. 2935 c.c. secondo il quale, in generale, la prescrizione non può decorrere se non dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.”(T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 03 giugno 2010 , n. 8224)

Nel caso di specie il comune appellato, con la nota del 18 febbraio 1998 (e quindi comunque ben prima che fosse maturata la prescrizione) chiese all'appellante l'inoltro di documentazione fotografica relativa all'opera abusiva e di piante esplicative dell'intervento, nonché di un atto notorio indicante la data dell'abuso.

L'appellante si è limitato a definire tale richiesta “inutile e vessatoria” ritenendo che la stessa dovesse considerarsi tamquam non fuisset e che, di conseguenza, doveva ritenersi che si fosse già formato il silenzio-assenso.

Senonchè non può concordarsi con la detta tesi, laddove si consideri che trattasi di documentazione senz'altro utile e congruente con l'oggetto del procedimento di sanatoria; che l'appellante non ha documentato né provato che egli aveva in passato provveduto all'inoltro della dette richiesta documentazione; che rientra nella discrezionalità dell'amministrazione procedente (nel caso di specie non

irragionevolmente esercitata) richiedere al privato l'espletamento di incombenze istruttori indispensabili alla definizione della pratica e da questi in passato omessi; che il giudizio di inutilità e vessatorietà della richiesta è soltanto labialmente espresso, ma che collide all'evidenza con la natura della documentazione richiesta.

La sentenza gravata, pertanto, esattamente ha escluso che fosse maturata la prescrizione a cagione dell'avvenuta formazione del silenzio – assenso e, conseguentemente, che fosse necessario, in via di autotutela, l'annullamento del predetto titolo abilitativo formatosi per silentium, in quanto, in realtà, non poteva ritenersi che fosse intervenuto alcun condono.

Peraltro l'appellata amministrazione comunale in primo grado aveva anche fatto presente (e l'affermazione sul punto è rimasta incontestata) che la pratica di condono era incompleta in quanto mancava la certificazione dell'avvenuto deposito all'Ufficio del Genio civile della documentazione relativa alle opere eseguite (ovvero la apposita certificazione del tecnico abilitato che asseverasse la non necessità del deposito all'Ufficio del Genio civile della predetta documentazione) di guisa che anche per tal via la pratica non poteva dirsi “completa” (ai fini della formazione del silenzio-assenso).

4. Eguale sorte meritano le altre doglianze: la motivazione del provvedimento gravato si rinviene nella avvenuta esecuzione di opere edilizie, e non è dato comprendere quali altre indicazioni il Comune avrebbe dovuto fornire, tenuto conto che è la legge a prescrivere il versamento di dette somme, e che il procedimento di sanatoria era stato avviato su richiesta di parte appellante (la quale, quindi, era ben edotta di tale eventualità).

La determinazione del quantum appare corretta, - contrariamente a quanto sostenutosi nell'appello- in adesione al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui “ai sensi dell'art. 37 l. 28 febbraio 1985 n. 47 e dell'art. 3 l. 28 gennaio 1977 n. 10, la determinazione del contributo di concessione in sanatoria deve

effettuarsi con riferimento alle tariffe vigenti al momento della domanda, risultando irrilevante la verifica della regolare formazione del silenzio – assenso sulla relativa domanda. “(T.A.R. Lombardia Milano, 29 settembre 1995 , n. 1157).

4.1. Infine, tenuto conto che (per le già chiarite ragioni) non poteva essersi formato alcun provvedimento di condono per silenzio-assenso, risulta destituita di fondamento la tesi postulante la complessiva illegittimità dell'azione amministrativa spiegata a cagione della omessa adozione di un preventivo atto di autotutela, mentre la circostanza che la determinazione degli oneri relativi al contributo di concessione in sanatoria debba effettuarsi con riferimento alle tariffe vigenti al momento della domanda, esclude la sussistenza dei (non meglio dimostrati, per il vero) vizi di sviamento di potere assumendo viceversa, la detta quantificazione, il carattere di “atto dovuto a natura paritetica”.

5. Conclusivamente nessuna articolazione dell'appello merita positiva deliberazione e lo stesso deve quindi essere respinto, con conseguente conferma dell'appellata decisione.

6. La complessità e parziale novità delle questioni esaminate legittima la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sul ricorso, numero di registro generale 5786 del 2012, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese processuali compensate

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere, Estensore

Diego Sabatino, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/10/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)