

N. 01328/2013 REG.PROV.COLL.
N. 01379/2009 REG.RIC.



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 per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1379 del 2009, proposto da:
Antonio Magarotto, rappresentato e difeso dall'avv. Claudio Michelin,
con domicilio eletto presso la Segreteria della Sezione, ai sensi dell'art.
25 c.p.a.;

contro

Comune di Arqua' Petrarca, rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Dal
Pra', con domicilio eletto presso la Segreteria della Sezione ai sensi
dell'art. 25 c.p.a.;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Consorzio Sassonegro, rappresentato e difeso dall'avv. Michele
Greggio, con domicilio eletto presso la Segreteria della Sezione, ai sensi
dell'art. 25 c.p.a.;

per l'annullamento

del provvedimento del Responsabile del Servizio Tecnico del Comune di Arquà Petrarca prot. n. 1782 del 3 aprile 2009.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Arquà Petrarca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2013 la dott.ssa Alessandra Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Espone il ricorrente di essere proprietario di un fabbricato sito in Comune di Arquà Petrarca, Fg. 7 mapp 484, 712, 713, 715, 463 e di aver presentato con riferimento ad interventi eseguiti abusivamente sull'immobile di proprietà due distinte domande di condono, caratterizzate dalla diversa epoca nella quale le stesse sono state inoltrate, essendo la prima risalente al 4.6.1986 (prot. 1586), quindi ricadente sotto la vigenza della legge n. 47/1985, la seconda risalente al 28.2.1995 (prot. n. 1062), quindi soggetta alla successiva legge n. 724/94.

Le richieste così avanzate dal ricorrente venivano riscontrate dall'amministrazione comunale, la quale, tuttavia, con missiva del 14.10.1995 rilevava la necessità di integrare la documentazione depositata a corredo delle stesse, in particolare veniva richiesta la

produzione della documentazione fotografica, della relazione tecnica, degli elaborati grafici, della prova dell'avvenuto accatastamento, nonché dell'autorizzazione dell'Ente Parco Colli, trattandosi di ambito tutelato.

Nonostante l'avvenuta presentazione della relazione tecnica e dei relativi elaborati progettuali e, successivamente, della conseguita autorizzazione da parte dell'Ente Parco, con ulteriore missiva del 6 marzo 2008, l'amministrazione, persistendo l'insufficienza della documentazione, sollecitava ulteriormente il ricorrente al suo completamento.

Non risultando pervenuta altra documentazione al riguardo, così come richiesto, l'amministrazione si determinava con provvedimento del Responsabile del Servizio Tecnico comunale del 3.4.2009, con il quale, rilevata l'incompletezza della documentazione a corredo delle due istanze di condono e l'inerzia manifestata dall'interessato alle ripetute richieste di integrazione documentale, anche a seguito dell'ulteriore invito a provvedere del 31.7.2008, veniva denegato il rilascio del condono per le opere abusivamente realizzate, in quanto le domande dovevano ritenersi improcedibili ai sensi dell'art. 39, comma 4 della legge 724/94.

Contestualmente e per l'effetto veniva altresì respinta l'ulteriore richiesta di premesso di costruire presentata dal signor Magarotto, per l'esecuzione di interventi ulteriori sugli immobili non condonati, attesa la permanenza della loro abusività.

Avverso il provvedimento impugnato sono stati dedotti i seguenti motivi di ricorso:

- Violazione del principio generale del “tempus regit actum” ed erronea applicazione della legge 47/85, in quanto, trattandosi di due domande distinte, presentate nella vigenza di due diverse normative disciplinanti il procedimento per il conseguimento del condono, quanto meno per la prima delle due istanze (risalente al 1986), non poteva applicarsi la normativa sopravvenuta di cui all’art. 39, comma 4 della legge 724/94.

Illegittimamente, quindi, è stata dichiarata l'improcedibilità della prima domanda di condono per incompletezza della documentazione da presentare a corredo, in quanto tale previsione è stata introdotta soltanto per effetto della normativa sopravvenuta.

- Violazione del principio generale della tipicità degli atti amministrativi e violazione per falsa o errata interpretazione dell’art. 39 della legge 724/94, in quanto – ferma restando l'inapplicabilità della disposizione richiamata nel provvedimento impugnato alla prima istanza di condono – una corretta interpretazione della suddetta disposizione (che recita: “La mancata presentazione dei documenti previsti per legge entro il termine di tre mesi dalla espressa richiesta di integrazione notificata dal Comune comporta l'improcedibilità della domanda”) avrebbe dovuto tenere conto dall'avvenuta presentazione di almeno parte dei documenti, di modo che la grave sanzione dell'improcedibilità della domanda sarebbe potuta intervenire unicamente nel caso in cui fossero mancati tutti i documenti e non solo parte di essi.

- Violazione dell’art. 3 legge 241/90 ed eccesso di potere per carenza e/o insufficienza della motivazione, travisamento dei fatti, in quanto nessuna valutazione è stata effettuata dall'amministrazione circa la sufficienza o meno della documentazione comunque prodotta.

- Eccesso di potere per travisamento, in quanto la determinazione dell'amministrazione e la pregressa richiesta di integrazione documentale appaiono essere stati originati dalla necessità di eliminare i fabbricati oggetto della richiesta di condono, onde regolarizzare la pratica relativa alla lottizzazione "Sassonegro", nel cui perimetro sono stati realizzati gli abusi.

Il Comune intimato si è costituito in giudizio, controdeducendo in ordine ad ogni censura formulata in ricorso, evidenziando la sostanziale impossibilità di definire le due domande di condono a fronte dell'oggettiva carenza documentale in ordine alla stesse riscontrata e mai superata dall'istante, nonostante i ripetuti inviti a completare la documentazione necessaria per la definizione delle due pratiche.

Si è costituito in giudizio in qualità di interveniente ad opponendum il Consorzio "Sassonegro", il quale, sottolineando preliminarmente che lo stesso ricorrente risultava appartenere al Consorzio in qualità di proprietario di aree comprese nell'ambito della lottizzazione ad esso riferita, ha evidenziato la propria posizione di soggetto interessato alla conferma della legittimità e quindi al mantenimento del provvedimento impugnato, in relazione alla necessità di confermare l'abusività dei fabbricati esistenti all'interno del perimetro del piano di lottizzazione, denominato appunto "Sassonegro", onde evitare che detta presenza (anche in termini di computo delle cubature realizzabili) possa costituire pregiudizio per gli interessi del Consorzio stesso ai fini della completa realizzazione del piano.

Nel confutare le argomentazioni dedotte in ricorso avverso il provvedimento impugnato, l'interveniente ha altresì preliminarmente

eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto non notificato anche al Consorzio, in qualità di controinteressato.

Con successive memorie ciascuna delle parti ha precisato le rispettive conclusioni.

All'udienza del 13 novembre 2013, dato atto dell'intervenuta nomina di un nuovo difensore per il ricorrente (a seguito del decesso di uno dei due originari difensori e della rinuncia al mandato dell'altro), il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

La situazione così come rappresentata da parte ricorrente e comprovata dalla documentazione prodotta in giudizio, conferma che - in relazione alle domande presentate in epoche diverse, avvantaggiandosi delle possibilità offerte dalle normative succedutesi nel tempo di sanare per condono gli abusi realizzati - il ricorrente ha provveduto unicamente a produrre una relazione tecnica degli interventi realizzati e relative tavole progettuali, nonché le ricevute dei pagamenti effettuati (cfr. elenco documenti parte ricorrente, dep. 22.6.2009).

Nessuna contestazione è stata poi sollevata in ordine al successivo conseguimento dell'autorizzazione paesaggistica da parte dell'Ente Parco dei Colli Euganei, datata 24.9.2007 e del suo invio all'amministrazione comunale.

Ciò premesso in punto di fatto, preliminarmente va ritenuta l'ammissibilità dell'intervento ad opponendum del Consorzio "Sassonegro", in quanto soggetto che, come desumibile dalla documentazione in atti e dalla stessa missiva richiamata da parte ricorrente a sostegno dell'ultimo motivo di ricorso, può trarre un

pregiudizio dalla persistenza di immobili abusivamente realizzati all'interno del perimetro del piano di lottizzazione, di cui è incaricato della realizzazione.

Va altresì osservato, sempre con riguardo all'ammissibilità dell'intervento, che l'eccezione di difetto di interesse sollevata dal ricorrente sul presupposto che l'ambito del piano fosse ancora soggetto a sequestro penale, non ha fondamento, atteso che, come comprovato dall'interveniente, l'ambito è stato dissequestrato, il che conferma ancora una volta l'ammissibilità dell'intervento in giudizio del Consorzio, ad opponendum le ragioni del ricorrente, considerato che, come correttamente evidenziato, il Consorzio può subire un pregiudizio dal mantenimento delle opere abusive non condonate dall'amministrazione.

Ciò chiarito, possono essere superate le ulteriori eccezioni preliminari sollevate dall'interveniente, in considerazione dell'infondatezza del ricorso.

Infondato è infatti il primo motivo, in quanto, sebbene nel provvedimento impugnato sia stata richiamata la più recente normativa in materia di condono, legge 724/94, che espressamente ha previsto la declaratoria di improcedibilità della domanda in caso di mancata presentazione dei documenti richiesti a comprova della sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi per il conseguimento della sanatoria, con conseguente rigetto dell'istanza, i presupposti di incompletezza della documentazione a corredo riscontrati anche con riferimento alla prima domanda, presentata sotto la vigenza della legge 47/85, hanno

legittimamente determinato l'amministrazione a ritenere comunque improcedibile o meglio non accoglibile la prima richiesta di sanatoria.

Invero, l'art. 39, co. 4°, della legge n. 724/1994, nel disciplinare il procedimento di sanatoria degli abusi edilizi ivi contemplati, ha previsto, peraltro in applicazione di un principio generale di celerità, economicità ed efficienza, che «la mancata presentazione dei documenti previsti per legge entro il termine di tre mesi dalla espressa richiesta di integrazione notificata dal Comune comporta l'improcedibilità della domanda e il conseguente diniego della concessione o autorizzazione in sanatoria per carenza di documentazione».

E' altresì vero che le richiamate disposizioni del citato art. 39 della L. n. 724, introdotte dal comma 37, dell'art. 2, della L. 23 dicembre 1996, n. 662, si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore della medesima legge, cioè dal 1° gennaio 1997.

Tuttavia, è stato efficacemente osservato in fattispecie del tutto analoga a quella in esame, che “..la norma, letta in conformità ai principi costituzionali di buon andamento ed ai principi di completezza sostanziale e temporale di cui all'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, secondo il quale il procedimento amministrativo deve concludersi con un provvedimento espresso entro un termine certo e predeterminato, non può certamente significare che i procedimenti di condono edilizio regolati dalle legge anteriore, la n. 47/1985, fossero svincolati da ogni regola temporale e che la richiesta di integrazione documentale costituisse un mero invito privo di qualsivoglia effetto acceleratorio e sanzionatorio nei confronti del destinatario colposamente inadempiente” (C.d.S, Sez. IV, 23.7.2009, n. 4671).

E' stato cosi osservato che "... per costante giurisprudenza il termine di due anni decorrenti dalla presentazione della domanda di condono per la maturazione del silenzio assenso di cui all'articolo 35 della legge n. 47 presuppone la completezza della documentazione da allegare alla domanda (Cons. St., Sez. IV, 7-4-2006, n. 1910)" e che, pertanto, "...una domanda incompleta e che tale rimanga nonostante le diffide al suo completamento lascerebbe inammissibilmente il procedimento di condono sospeso a tempo indeterminato e a insindacabile scelta dell'interessato" (ibidem).

Risulta quindi evidente, in quanto espressione di un principio generale di diritto, che nell'ipotesi in cui, in presenza di una domanda di condono edilizio, l'amministrazione formuli una richiesta di integrazione documentale, avendo riscontrato l'insufficienza della documentazione prodotta ai fini della definizione della richiesta stessa, la mancata, anche solo parziale, produzione documentale determini la chiusura della pratica e costituisca legittimo motivo di diniego della concessione edilizia in sanatoria .

Né in alcun modo può essere invocato al riguardo il silenzio assenso, in quanto è la stessa normativa dettata dalla legge 47/85, art. 35, a stabilire che il decorso di 24 mesi dalla presentazione dell'istanza (nel caso di specie al massimo dal conseguimento dell'autorizzazione da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo) può comportare l'accoglimento per silentium della domanda unicamente nel caso in cui l'interessato abbia provveduto al pagamento delle somme debitamente dovute a conguaglio e alla presentazione all'ufficio tecnico erariale della documentazione necessaria per l'accatastamento.

Orbene, è incontestato che detta ultima documentazione, inclusa fra quelle necessarie ai fini del condono, non è stata presentata dal ricorrente, non risultando fra gli atti prodotti in giudizio, né essendo stata effettuata alcuna ulteriore produzione.

A tale conclusione è lecito pervenire non solo in base al principio generale per cui il prodursi del silenzio-accoglimento, in ipotesi di richiesta di integrazione documentale rimasta inevasa, è escluso in radice nei casi in cui non sussistano i presupposti che dovrebbero invece ricorrere per legittimare l'adozione del provvedimento positivo, atteso che l'eventuale inerzia dell'Amministrazione nel provvedere sulle domande di sanatoria, non può far guadagnare agli interessati un risultato che gli stessi non potrebbero mai conseguire in virtù di provvedimento espresso (T.A.R. Sicilia, PA, III, n. 730/2012), bensì anche sulla scorta del dettato normativo ed in particolare di quanto stabilito dal disposto di cui all'art. 49 della legge n. 449/97, che facendo espresso riferimento alle disposizioni di cui al quarto comma dell'art. 39 della legge 724/94 e quindi alle conseguenze derivanti dalla mancata presentazione dei documenti, ha puntualmente chiarito che dette previsioni si applicano anche alle domande di condono edilizio presentate ai sensi della legge n. 47/85 per le quali non si sia maturato il silenzio assenso a causa di carenza di documentazione obbligatoria per legge.

Poiché, come testè osservato, il caso in esame si attaglia perfettamente a tale ipotesi, non essendosi potuto perfezionare il silenzio assenso per mancanza dei documenti obbligatori per legge (in particolare la richiesta accatastamento), ne consegue la legittimità della declaratoria di

improcedibilità anche della domanda presentata ai sensi della legge 47/85 e quindi il conseguente diniego di accoglimento.

Parimenti infondato è poi il secondo motivo di ricorso, con il quale si invoca un'interpretazione più favorevole della norma dettata dal comma 4 dell'art.39, ritenendosi che solo la mancanza di tutti i documenti necessari per la presentazione della domanda di condono possa determinare la declaratoria di improcedibilità, così risultando ammissibile anche una domanda incompleta, potendo l'amministrazione provvedere su di essa, eventualmente imponendo prescrizioni.

L'assunto non è condivisibile, atteso che il dettato normativo è chiaramente riferito alla presentazione dei documenti e non solo di parte di essi, nonché in considerazione del fatto che è onere e interesse del soggetto richiedente la sanatoria produrre tutti gli atti necessari, così come ritenuti dal legislatore, per l'esame della domanda, onde consentire all'amministrazione di conoscere della stessa sotto ogni profilo rilevante.

Se pertanto è doveroso per l'amministrazione rilevare eventuali carenze e sollecitare il richiedente a colmarle provvedendo, entro il termine assegnato, all'integrazione della documentazione mancante, è altresì onere del richiedente provvedere tempestivamente, subendo le conseguenze della sua colpevole inerzia, derivanti proprio dalla declaratoria, obbligatoria per legge, di improcedibilità della domanda.

L'infondatezza dei primi due motivi di ricorso e quindi la riconosciuta legittimità del provvedimento adottato dall'amministrazione, rende del tutto irrilevanti le ulteriori censure dedotte in ricorso, trattandosi di atto

dovuto a fronte della carenza documentale riscontrata per entrambe le domande, mai colmata in modo adeguato da parte del richiedente.

Per detti motivi il ricorso non può trovare accoglimento e va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite, liquidandole a favore del Comune resistente e dell'interveniente ad opponendum nella somma di € 1.000,00 (mille/00) ciascuno, per complessivi € 2.000,00 (duemila/00), oltre oneri ed accessori.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente FF, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Referendario

Nicola Fenicia, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/11/2013

IL SEGRETARIO

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