

N. 01177/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00516/2002 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania
sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso, numero di registro generale 516 del 2002, proposto da:
Raddi Giovanna, rappresentata e difesa dall'Avv. Biagio Matera, con domicilio eletto, in Salerno, al
Corso Garibaldi, 164;

contro

Comune di Ispani, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dall'Avv. Vincenzo Guida, con domicilio eletto, in Salerno, alla via Lanzalone, 64, presso l'Avv.
Graziella Guida;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Salerno, domiciliato per legge in
Salerno, Corso Vittorio Emanuele, 58;

per l'accertamento

- della somma dovuta dalla ricorrente, a titolo di oblazione e oneri concessori, sulla domanda di
condono, prodotta in data 27.03.1986, prot. 1059, relativa alla realizzazione di alcune opere in
difformità dalla concessione edilizia n. 15/77;

- della non debenza della somma di £. 4.768.755, richiesta con nota n. 1582 del 30.03.1998, a titolo di oblazione;
- della non debenza della somma di £. 1.393.698, richiesta con nota n. 3217 del 20.06.1997, e successiva n. 1581 del 30.03.1998, a titolo di oneri concessori;
- del diritto, della ricorrente, a ottenere il rilascio della concessione edilizia in sanatoria, ai sensi degli artt. 31 e ss. l. n. 47/85, senza il pagamento di alcuna ulteriore somma, a titolo di oblazione e/o di oneri di concessione;
nonché per la declaratoria
- dell'obbligo del Comune di Ispani a procedere all'immediato rilascio della concessione edilizia in sanatoria, per le opere di cui alla domanda di condono, prodotta in data 27.03.1986, assentite per silenzio – assenso, ai sensi dell'art. 35, comma 18, della l. 47/1985;
nonché per l'annullamento
- d'ogni altro provvedimento presupposto, connesso, collegato e consequenziale, anche non conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Ispani e del Ministero delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2015, il dott. Paolo Severini;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue.

FATTO

La ricorrente rappresentava d'aver realizzato, nel 1977, delle opere, regolarmente assentite, su un fabbricato di sua proprietà, sito nel Comune di Ispani; che, in corso d'opera, erano stati realizzati degli abusi, che erano consistiti nel completare la tompagnatura di un portico esistente,

regolarmente assentito, ricavando un locale cantina, un ripostiglio e un wc, con conseguente cambio di destinazione d'uso; che, in data 27.03.1986, la medesima aveva presentato istanza di concessione in sanatoria, ex art. 31 e ss. della l. 47/85, provvedendo a versare, nel termine indicato dalla legge, le somme dovute a titolo di oblazione; tanto premesso, lamentava come, a distanza di dodici anni, Il Comune le avesse chiesto l'integrazione di somme, a titolo di oblazione ed oneri concessori, senza provvedere al rilascio del titolo in sanatoria; e deduceva l'illegittimità della pretesa del Comune, per i seguenti motivi:

A) SULLA RICHIESTA DI PAGAMENTO DI UNA ULTERIORE SOMMA A TITOLO DI OBLAZIONE:

- 1) Violazione art. 35, comma 18, l. 47/85 e della l. 724/94; Eccesso di potere per difetto del presupposto, d'istruttoria e di motivazione, erroneità e perplessità, sviamento; Violazione della circolare del Ministero LL. PP., n. 2241/UL del 17.06.1995: l'art. 35 della legge 47/85 stabiliva che l'istanza di concessione in sanatoria doveva essere depositata entro il termine perentorio del 30.11.1985, termine, di seguito, prorogato al 31.03.1986 (con il d. l. 656/85, convertito con l. 780/85); il comma 18 stabiliva, in particolare, che, decorso il termine di 24 mesi dalla presentazione della domanda, quest'ultima s'intendeva accolta, ove l'interessato avesse provveduto al pagamento di tutte le somme, eventualmente dovute a conguaglio, ed alla presentazione, all'ufficio tecnico erariale, della documentazione necessaria all'accatastamento, indi precisando che, trascorsi 36 mesi, si prescriveva l'eventuale diritto al conguaglio od al rimborso spettante; al riguardo, la giurisprudenza aveva più volte chiarito che, dal momento della presentazione della istanza di concessione in sanatoria, decorreva il "dies a quo" del termine di prescrizione, relativo al conguaglio dell'oblazione dovuta; ma s'opponeva, "ex adverso", che il termine non sarebbe stato prescritto, perché era stata chiesta ulteriore documentazione e perché non sarebbero state pagate tutte le somme dovute; ma il ricorrente sosteneva che tale rilievo era privo di pregio, perché: a) la prescrizione sarebbe comunque intervenuta, anche se la documentazione non fosse stata completa; b) la documentazione depositata dalla ricorrente era già sufficiente, per l'esame della stessa istanza;

- 2) Violazione artt. 34, l. n. 47/85, 3, l. 241/90 e 39, l. 724/94; Eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione, erroneità e perplessità, sviamento: il secondo motivo impingeva nell'erroneità del criterio, adoperato per il calcolo dell'oblazione; poiché l'abuso, oggetto dell'istanza di condono, consisteva nell'aver completato la tompagnatura di un portico esistente e regolarmente assentito, ricavando un locale cantina, un ripostiglio e un wc, come indicato nella relazione tecnica allegata, a firma dell'ing. Ferzola, detta ipotesi di abuso sarebbe caduta sotto il disposto dell'art. 31, lettera d), della legge 47/85 (avendo la ricorrente, nella sostanza, soltanto modificato la destinazione d'uso), sicché, ai fini del calcolo dell'oblazione, si rientrava nella tipologia 4, laddove, a suo avviso immotivatamente, l'Amministrazione aveva applicato il coefficiente, previsto per la tipologia 1;

B) SULLA RICHIESTA DI PAGAMENTO DEGLI ONERI CONCESSORI:

- 3) Violazione artt. 3, l. 10/77 e 37, l. 47/85 in rel. art. 2946, cod. civ. e art. 35, comma 18, l. 47/85; 97 Cost.; Eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione, erroneità e perplessità, sviamento: la ricorrente affermava come il G. A. avesse più volte chiarito che il termine decennale di prescrizione, per i crediti vantati dai Comuni, a titolo di oneri concessori, in caso di condono edilizio, decorresse dalla data di presentazione della domanda di condono, piuttosto che da quella, in cui il Comune aveva definito la pratica, con il rilascio materiale del titolo abilitativo in sanatoria; pertanto, avendo la stessa inoltrato l'istanza di condono il 27.03.1986, il diritto del Comune di Ispani, di pretendere eventuali somme, a titolo di oneri concessori, si sarebbe prescritto il 27.03.1996, vale a dire un anno prima della richiesta, oggetto del presente giudizio (20.06.1997);

- 4) Violazione art. 35, l. 47/85 e circolare del Ministero LL. PP., n. 3357/25, del 30.07.1985; Eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione, erroneità e perplessità, contraddittorietà ed illogicità, sviamento: la citata circolare del Ministero dei Lavori Pubblici, aveva espressamente previsto che gli oneri concessori andassero richiesti, soltanto se mai versati (vale a dire, quando si trattava di nuova costruzione, realizzata a seguito di rilascio di concessione edilizia o, se l'abuso, per il quale si chiedeva il condono, era in totale difformità del titolo edilizio rilasciato, diversamente da quanto s'era verificato nel caso di specie, ove la difformità era solo parziale);

C) SUL DIRITTO DELLA RICORRENTE AD OTTENERE IL RILASCIO DELLA CONCESSIONE EDILIZIA:

- 5) Violazione art. 35, comma 18, l. 47/85; Eccesso di potere per difetto assoluto d'istruttoria, erroneità e sviamento: ai sensi dell'art. 35 della legge 47/85, la ricorrente aveva diritto al rilascio del titolo in sanatoria, avendo provveduto agli adempimenti, previsti dalla legge, ed essendosi, quindi, formato il silenzio assenso.

Si costituiva in giudizio, in data 18.03.2002, il Ministero dell'Economia e Finanze, con memoria di stile.

Si costituiva anche il Comune di Ispani, in data 14.08.2002, con memoria, in cui controdeduceva analiticamente, rispetto ai motivi di ricorso.

Nell'imminenza del passaggio in decisione della causa, erano prodotti in giudizio uno scritto difensivo riepilogativo e una relazione tecnica di parte, entrambi nell'interesse della ricorrente.

All'esito dell'udienza pubblica del 9.05.2013, il Tribunale rilevava che, ai fini della compiuta decisione del ricorso, e di tutte le domande, in esso azionate, occorreva acquisire, dal Comune di Ispani, nel termine perentorio di giorni sessanta dalla notificazione a cura di parte, ovvero dalla comunicazione, in via amministrativa, della stessa ordinanza, una documentata relazione di chiarimenti, circa eventuali ulteriori sviluppi (successivi alla data del 14.08.2002, di deposito della memoria di costituzione dell'ente in giudizio), del procedimento, afferente la richiesta di concessione in sanatoria, di cui sopra, e i pagamenti, per oblazione ed oneri concessori, all'uopo richiesti alla ricorrente, nella quale relazione si sarebbe avuta, in particolare, cura di precisare se la richiesta delle somme, di cui in epigrafe, fosse stata eventualmente reiterata dal Comune, in quale data, e con quale esito, e se fosse stata eventualmente rilasciata in forma espressa, e in caso positivo in quale data, la suddetta sanatoria, restando riservata la decisione d'ogni questione in rito, merito e sulle spese.

All'esito dell'udienza pubblica del 19.06.2014, si constatava che il Comune di Ispani, nonostante la notifica della suddetta ordinanza istruttoria, non aveva provveduto a depositare la documentata relazione di chiarimenti richiesta; di conseguenza il suddetto incombenza istruttorio era reiterato,

mercé l'ordine, al Comune di Ispani, di trasmettere al Tribunale, nell'ulteriore termine perentorio di giorni trenta, decorrente dalla comunicazione in via amministrativa, ovvero dalla notificazione a cura di parte, se anteriore, della seconda ordinanza, quanto formava oggetto della prima ordinanza collegiale istruttoria, n. 1607/2013, con espresso avvertimento che la mancata reiterata inottemperanza a detto ordine istruttorio avrebbe potuto essere oggetto di valutazione, da parte del Collegio, ai sensi dell'art. 64 comma 4 c. p. a., sempre restando riservata la decisione d'ogni questione, in rito, merito e sulle spese.

All'udienza di rinvio, del 16 aprile 2015, si verificava che, nonostante la regolare notifica, al detto Comune, anche della seconda ordinanza istruttoria, nessuna risposta era pervenuta da parte dell'ente; indi il ricorso era trattenuto in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, s'osserva che la prima censura, afferente la richiesta del Comune di pagamento di un'ulteriore somma, a titolo di oblazione, la terza, concernente la richiesta di pagamento degli oneri concessori e la quinta, impingente sull'asserito diritto, della ricorrente, a ottenere il rilascio della concessione edilizia, possono essere esaminate congiuntamente.

Assume, infatti, la ricorrente (nel primo motivo), che il Comune di Ispani non aveva titolo a richiedere il conguaglio delle somme dovute a titolo d'oblazione, e, correlativamente (nel quinto motivo), che era maturato il suo diritto di ottenere il rilascio della concessione edilizia in sanatoria; tanto, ai sensi del disposto dell'art. 35, comma 18, della l. 47/85, secondo cui: "Fermo il disposto del primo comma dell'art. 40 e con l'esclusione dei casi di cui all'art. 33, decorso il termine perentorio di ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda, quest'ultima si intende accolta ove l'interessato provveda al pagamento di tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio ed alla presentazione all'ufficio tecnico erariale della documentazione necessaria all'accatastamento. Trascorsi trentasei mesi si prescrive l'eventuale diritto al conguaglio o al rimborso spettanti". Nella terza censura la ricorrente sostiene, inoltre, la prescrizione decennale del diritto dell'Amministrazione al pagamento degli oneri concessori, facendo decorrere il "dies a quo" dal momento della presentazione della domanda di sanatoria.

Osserva il Tribunale che le tre censure sono infondate.

In fatto, s'osserva che la ricorrente produceva domanda di condono edilizio, n. 1059, in data 27.03.1986, ai sensi degli artt. 31 e ss. della l. 37/85, provvedendo ai versamenti, autoliquidati, degli importi dovuti a titolo di oblazione (cfr. le relative ricevute di conti correnti postali, allegate al ricorso).

La difesa del Comune di Ispani, nella memoria di costituzione, prodotta in giudizio in data 14.08.2002, ha osservato peraltro come alla ricorrente fosse stata richiesta, in data 20.06.1997, con nota prot. n. 3218, documentazione integrativa, indispensabile per la definizione della pratica.

Detta documentazione integrativa era prodotta, dalla ricorrente, in data 9.03.1998.

Con la nota del 30.03.1998, prot. n. 1582, veniva richiesta, dall'ente, l'integrazione dell'oblazione autoliquidata, nella misura di £. 4.768.755; mentre con la nota del 20 giugno 1997, prot. 3217, le erano stati richiesti gli oneri concessori, nella misura di £. 1.365.000.

Ciò posto, vanno applicati i principi, ricavabili dalle massime che seguono, espressione di un orientamento consolidato in giurisprudenza: "Il comma 18 dell'art. 35, l. n. 47 del 1985 è volto a regolare la procedura del silenzio assenso alla cui formazione è collegata la decorrenza dei due termini tra loro dipendenti e precisamente quello di 24 mesi per la formazione del procedimento tacito di accoglimento e, nel caso in cui si sia perfezionato il silenzio assenso, quello di trentasei mesi per la prescrizione breve del diritto al rimborso e al conguaglio spettanti. <Evidentemente, il termine di prescrizione breve risulta disciplinato e destinato ad operare esclusivamente nei casi in cui il procedimento si definisca con la formazione del silenzio assenso>. Ciò in quanto, in presenza di un provvedimento tacito di accoglimento, occorre conferire certezza e definitività a situazioni giuridiche tipiche che si consolidano per effetto del decorso del tempo, <sicché il termine di trentasei mesi per la prescrizione breve del diritto al conguaglio o al rimborso spettanti, scatta ove sia decorso favorevolmente, in presenza dei presupposti fissati dalla legge, il termine di ventiquattro mesi per la formazione del provvedimento di tacito accoglimento> (T. A. R. Lazio – Roma – Sez. II, 5/05/2014, n. 4629); "Il termine di ventiquattro mesi, previsto dall'art. 35, l. n. 47 del 1985, per l'eventuale formazione del silenzio assenso relativo al rilascio di concessione edilizia

in sanatoria, e quello collegato di trentasei mesi per la prescrizione del diritto al conguaglio degli oneri, iniziano a decorrere <solo dal momento in cui l'amministrazione procedente è posta in condizione di esaminare compiutamente la relativa domanda, in quanto integrata la documentazione necessaria richiesta ex lege all'interessato dall'amministrazione>" (T. A. R. Campania – Salerno – Sez. II, 17/04/2013, n. 914).

Poiché nella specie la domanda di condono non era completa, tanto che veniva richiesta documentazione integrativa, la quale veniva anche prodotta dalla ricorrente, se ne ricava che non sono validamente decorsi né il termine di ventiquattro mesi per la formazione del silenzio – assenso sull'istanza di sanatoria, né il collegato termine di trentasei mesi per la prescrizione del diritto del Comune al conguaglio dell'oblazione.

Del resto, è da condividere anche la notazione difensiva del Comune, secondo cui, nel trasmettere, senza nulla eccepire, la documentazione integrativa richiesta dall'ente, la ricorrente avrebbe posto in essere atti incompatibili con la volontà d'avvalersi della prescrizione medesima.

Quanto, poi, alla dedotta prescrizione decennale del diritto del Comune a ottenere il versamento degli oneri concessori, valga, per disattenderla, il richiamo alla seguente ulteriore massima: "Il termine decennale di prescrizione dell'obbligazione sul pagamento degli oneri concessori, nell'ipotesi di mancata esplicita definizione dell'istanza di condono, decorre dalla formazione del silenzio – assenso e questo, ai sensi dell'art. 35, l. n. 47 del 1985, si forma dopo il termine di ventiquattro mesi decorrente dalla data nella quale viene depositata la documentazione completa a corredo della domanda di rilascio della concessione in sanatoria" (T. A. R. Campania . Napoli, Sez. I, 8/03/2013, n. 1379).

Ne deriva anzitutto che, essendo la documentazione incompleta, il silenzio – assenso non s'è proprio formato (giusta quanto osservato in precedenza); in ogni caso, anche a voler ragionare diversamente, in ogni caso il termine prescrizione decennale sarebbe decorso dopo un biennio dalla presentazione della domanda, vale a dire dal 1988, sicché alla data del 20 giugno 1997 i dieci anni non sarebbero trascorsi, con conseguente infondatezza anche di tale doglianza.

Quanto, poi, alla seconda censura, e alla, ivi dedotta, erroneità della somma, pretesa a titolo di conguaglio dell'oblazione, valgono, a confutarla, i rilievi difensivi del Comune, secondo cui correttamente era stata considerata, quale tipologia dell'abuso, la n. 1 anziché la n. 3, posto che la concessione originaria assentiva una sola abitazione, mentre ne erano state realizzate e accatastate due; il piano seminterrato, inoltre, non poteva essere adibito a civile abitazione, per l'assenza di volumetria disponibile e per l'altezza inferiore a m. 2,70, sicché non s'era in presenza di un mero cambio di destinazione d'uso, bensì di una difformità totale e di un organismo edilizio, del tutto diverso da quello assentito, per di più in contrasto con le previsioni dello strumento urbanistico.

Le considerazioni testé esposte comportano, d'altronde, l'infondatezza anche della quarta censura dell'atto introduttivo del giudizio (in tema di richiesta, da parte del Comune, degli oneri di concessione).

In definitiva, il ricorso non merita accoglimento.

Sussistono, per la peculiarità della specie, e per la presenza di indirizzi giurisprudenziali talora divergenti da quelli, cui il Collegio ha ispirato la sua decisione, eccezionali motivi per compensare integralmente, tra le parti, le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2015, con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Francesco Gaudieri, Consigliere

Paolo Severini, Consigliere, Estensore