

E' legittimo che il termine di presentazione della domanda di riesame di un condono edilizio diniegato ai sensi della 47/85 sia fissato a 60 giorni dall'entrata in vigore della legge 724/94, a prescindere dalla comunicazione del diniego. (CORTE COSTITUZIONALE - Ordinanza 10 maggio 2002 n. 174)

Dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 nella parte in cui prevede che la richiesta di riesame delle domande di concessione o autorizzazione in sanatoria, per le quali vi sia stato un provvedimento di diniego da parte del sindaco (art. 39, comma 10-bis, della legge 23 dicembre 1994, n. 724), debba essere presentata entro il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, anche qualora la notifica del provvedimento di rigetto intervenga successivamente.

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza 10 maggio 2002 n. 174

Pres. RUPERTO, Red. CHIEPPA - (giudizio promosso con ordinanza emessa il 5 novembre 1999 dal T.A.R. Sicilia-Palermo sul ricorso proposto da Imperiale Melchiorre contro il Comune di Marsala, iscritta al n. 531 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2000).

ORDINANZA N.174

ANNO 2002

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Cesare RUPERTO Presidente
- Massimo VARI Giudice
- Riccardo CHIEPPA "
- Gustavo ZAGREBELSKY "
- Valerio ONIDA "
- Carlo MEZZANOTTE "
- Guido NEPPI MODONA "
- Piero Alberto CAPOTOSTI "
- Annibale MARINI "
- Franco BILE "
- Giovanni Maria FLICK "
- Francesco AMIRANTE "

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ordinanza emessa il 5 novembre 1999 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia sul ricorso proposto da Imperiale Melchiorre contro il Comune di Marsala, iscritta al n. 531 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2000.

Visto l'atto di costituzione di Imperiale Melchiorre;

udito nell'udienza pubblica del 18 dicembre 2001 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;

udito l'avvocato Salvatore Giacalone per Imperiale Melchiorre.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio volto ad ottenere l'annullamento del provvedimento del Sindaco di un Comune della Sicilia, con il quale era stata ingiunta la demolizione di opere ritenute abusive, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, con ordinanza decisa il 5 novembre 1999, depositata il 23 marzo 2000 e pervenuta alla Corte costituzionale il 26 luglio 2000, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui prevede che la richiesta di riesame delle domande di concessione o autorizzazione in sanatoria, per

le quali vi sia stato un provvedimento di diniego da parte del sindaco (art. 39, comma 10-*bis*, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"), debba essere presentata entro il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, anche qualora la notifica del provvedimento di rigetto intervenga successivamente;

che il giudice rimettente premette che il ricorrente aveva impugnato, con ricorsi pendenti presso la stessa sezione del Tar, due provvedimenti amministrativi, che costituirebbero il presupposto dell'ordine di demolizione e precisamente: a) l'atto di rigetto della domanda di concessione in sanatoria (per l'assunta realizzazione dell'opera in epoca successiva al 1° ottobre 1983) presentata al Comune di Marsala in data 15 giugno 1987 (in riferimento ad un corpo di fabbrica adibito ad attività artigianale e realizzato in assenza di concessione edilizia); b) l'atto con il quale era stata respinta l'istanza di riesame *ex art. 39, comma 10-*bis*, della legge 23 dicembre 1994, n. 724* sul presupposto della tardività della stessa;

che, in punto di rilevanza della questione sollevata, il giudice *a quo* osserva come la disposizione censurata sia stata posta dall'amministrazione a fondamento del diniego di rideterminazione *ex art. 39, comma 10-*bis*, della legge citata*, provvedimento - in realtà - richiamato e presupposto nell'ordine di demolizione, a sua volta impugnato, tra l'altro, per illegittimità derivata;

che per quanto attiene alla non manifesta infondatezza il Tar sostiene che la norma impugnata violerebbe gli artt. 3 e 97 della Costituzione;

che, sotto il primo profilo, si sottolinea che sarebbe stato previsto lo stesso onere di presentazione dell'istanza di riesame entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge) per due situazioni diverse; tale onere dovrebbe, infatti, essere assolto sia dal soggetto al quale sia stato già notificato il diniego di concessione edilizia in sanatoria (che sarebbe, quindi, consapevole dell'abusivismo delle opere oggetto dell'istanza stessa), sia dal soggetto per il quale la domanda di concessione in sanatoria è ancora pendente alla data di scadenza del termine per la presentazione della domanda (che avrebbe, pertanto, ancora una legittima aspettativa al conseguimento dell'atto favorevole richiesto);

che - sempre secondo il Tar - sotto il secondo profilo la disposizione censurata sarebbe contraria al principio del buon andamento della pubblica amministrazione "per aver imposto un adempimento del quale non consti la necessità, attesa la perdurante possibilità di accoglimento dell'originaria istanza *ex legge 28 febbraio 1985, n. 47*";

che si è costituita in giudizio la parte privata, ricorrente nel procedimento *a quo*, riprendendo le argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione e chiedendo l'accoglimento della questione sollevata.

Considerato che l'ordinanza contiene una motivazione plausibile della rilevanza della questione, tenuto conto dei motivi proposti, che comprendono la illegittimità derivata ed investono la norma denunciata in questa sede, nella ragionevole prospettiva di una decisione unitaria dell'intera controversia;

che la questione è manifestamente infondata in quanto è basata, innanzitutto, sull'implicito ed erroneo presupposto che la domanda di condono edilizio *ex art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724* possa essere presentata solo dopo la definizione di precedente e pendente domanda di condono *ex artt. 31 e seguenti della legge 28 febbraio 1985, n. 47*;

che la richiesta di condono-sanatoria edilizio, sia in base alla legge n. 47 del 1985, sia alla successiva legge n. 724 del 1994, può rinvenire la propria giustificazione anche in un semplice interesse alla regolarizzazione o alla certezza dei rapporti da parte di chiunque sia interessato al conseguimento della sanatoria, indipendentemente dalla presenza o dalla possibilità di avere un diverso titolo abilitativo dell'opera, anche per escludere rischi di procedimenti in corso o futuri;

che, inoltre, il condono *ex lege* n. 724 del 1994 (da valutarsi in connessione indissolubile con le altre disposizioni dettate, in epoca immediatamente successiva, in materia di sanatoria edilizia) introduce nuovi ed ulteriori limiti, obblighi, restrizioni soggettive ed oggettive e differenti presupposti, comportanti la riapertura dei termini, riferiti soprattutto allo spostamento in avanti del limite temporale dell'abuso commesso, esteso anche al periodo successivo al 1° ottobre 1983 fino al 31 dicembre 1993 (v. sentenze n. 416 del 1995; n. 427 del 1995);

che, pertanto, proprio per evitare rischi connessi alle difficoltà di fornire la prova che la costruzione fosse stata ultimata entro la data del 1° ottobre 1983 (requisito tassativo per il condono della legge n. 47 del 1985), ben sussisteva un interesse del soggetto che aveva posto in essere l'illecito ad avvalersi della nuova procedura, che allargava il limite temporale dell'abuso entro il termine previsto, a pena di decadenza, del 31 dicembre 1993;

che il legislatore del 1996, per sciogliere i dubbi che potevano sorgere al riguardo e all'evidente scopo di dare un'altra possibilità di sanatoria (accompagnata da aumento di entrate che si volevano tempestive, per esigenze anche finanziarie di bilancio), ha concesso un'ulteriore indifferenziata facoltà, consentendo - per le domande di concessione in sanatoria presentate entro i termini del precedente condono - di chiederne la rideterminazione, ove l'abuso risultasse sanabile a norma delle sopravvenute disposizioni;

che, in tal modo, si accordava a tutti gli interessati la possibilità di superare il nuovo termine per la definizione agevolata delle violazioni edilizie, previsto dall'art. 39, comma 4, della legge n. 724 del 1994, mediante l'aggiunta del comma 10-*bis* nel medesimo art. 39 (introdotto con l'art. 2, comma 37, della legge 23 dicembre 1996, n. 662);

che, tuttavia, il beneficio della sanatoria è stato accompagnato da una precisa - e non irragionevole - volontà di circoscrivere ulteriormente il termine decadenziale della domanda di concessione in sanatoria "entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore" della legge (art. 2, comma 38, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), con una immediata integrazione (art. 10, comma 5-*bis*, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 recante "Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997", modificato dalla legge di conversione 28 febbraio 1997, n. 30) con la quale si è stabilito che il termine di sessanta giorni per presentare, a pena di decadenza, la domanda di rideterminazione sulla base delle nuove norme, era indipendente dalla notifica del provvedimento di diniego *ex lege* n. 47 del 1985, decorrendo dalla entrata in vigore della suddetta legge;

che dai lavori parlamentari (rapportando il subemendamento approvato con le soluzioni diverse e non convergenti presentate e non approvate) emerge la precisa e ragionevole volontà di "impedire una specie di perpetuazione e di inopportuna iterazione dei processi di condono, che hanno un senso solo se appunto hanno anche un termine" (Atti Senato, Assemblea, 6 febbraio 1997), termine indifferenziato proprio per le finalità del condono-sanatoria;

che dal complesso del quadro normativo anzidetto è evidente l'intento del legislatore di porre in atto una risistemazione della materia del governo del territorio, idonea ad impedire il ripetersi del fenomeno dell'abusivismo edilizio attraverso la sua repressione (sentenza n. 427 del 1995), nonché

di stabilire termini rigorosi per consentire la sanatoria, ed evitare la protrazione di situazioni incerte, con il pericolo di ulteriori abusi;

che, pertanto, risulta la manifesta infondatezza della questione, non solo sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione, ma anche con riguardo all'art. 97 della Costituzione, in quanto proprio il buon andamento della pubblica amministrazione e la primaria esigenza di misure effettive contro il perpetuarsi di abusi e il protrarsi della facoltà di sanatorie (certamente non ulteriormente reiterabili sotto il profilo costituzionale) giustificavano la scelta di un termine assoluto ed indifferenziato, riferito all'entrata in vigore della disposizione censurata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2002.

F.to:

Cesare RUPERTO, Presidente

Riccardo CHIEPPA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2002.

T.A.R. Campania Napoli, Sezione VII, marzo 2009 (A)

(Sulla necessità o meno della relazione paesaggistica prevista dall'art. 146 comma 4, del D.lgs 42 del 2004 in sede di rilascio dell'autorizzazione in sanatoria nel procedimento di condono edilizio)

T. A. R. Campania, Salerno, sez. II - 15 aprile 2009, n. 1463

Edilizia – Condono edilizio – Conguaglio dell'oblazione – Diritto di credito - Decorrenza – Silenzio assenso.
Il diritto di credito dell'Amministrazione Comunale al pagamento del conguaglio dell'oblazione e degli oneri di urbanizzazione per condono edilizio ai sensi della l. 28 febbraio 1985 n. 47, il cui esercizio è correlato al rilascio della concessione edilizia in sanatoria - atto, questo, nella disponibilità esclusiva del creditore - decorre dalla formazione del silenzio assenso, significato che, ai sensi dell'art. 35 comma 18, l. n. 47, cit., assume « l'inerzia dell'amministrazione protrattasi per 24 mesi dalla presentazione della istanza di condono » (da ultimo T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 20 maggio 2008 , n. 579).(Amb.dir.)

T.A.R. Sicilia Catania, Sezione I, aprile 2009

(La mancanza dei documenti richiesti per la concessione del condono edilizio non impedisce il perfezionamento dell'assenso per silenzio)

T.A.R. Toscana, Sezione I, aprile 2009

(Il condono può operare come sanatoria meramente edilizia ma non può incidere, modificandola, sulla destinazione di zona)

T.A.R. Lazio Latina, Sezione I, aprile 2009

(Nel caso di ricorso giurisdizionale contro il silenzio mantenuto dall'Amministrazione comunale sull'istanza di concessione edilizia in sanatoria, la pronuncia del giudice deve limitarsi alla declaratoria di illegittimità del silenzio)

Tribunale Amministrativo Regionale LAZIO - Roma

Sentenza del 24 gennaio 2006, n. 504

Silenzio - Edilizia e urbanistica - Immobile - Interno - Opere edilizie - D.I.A. - Assenza - Silenzio P.A. - Annullabilità

Il silenzio serbato dall'amministrazione sull'istanza di accertamento di conformità urbanistica di cui all'art. 13 della legge n. 47/1985 (ora, art. 36 del d.P.R. n. 380/2001), ha natura di atto tacito di reiezione dell'istanza e quindi di silenzio-significativo e ne consegue che tale provvedimento, in quanto tacito, è già di per sé privo di motivazione; per giurisprudenza costante, il silenzio dell'amministrazione risulta viziato per carenza assoluta di motivazione (1). (C.Ambr.)

T.A.R. Basilicata, Sezione I, 16 maggio 2008

(Non può essere seguito l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la misura degli oneri concessori dovrebbe essere determinata con riferimento ai parametri vigenti alla data della domanda della concessione in sanatoria)

Consiglio di Stato, Sezione IV, 12 maggio 2008

(L'eventuale sanatoria per condono della costruzione precedente non esclude la necessità di verificare la compatibilità di qualsiasi volume successivamente progettato con l'indice di edificabilità)

Corte di Cassazione, Sezione IV Penale, 10 aprile 2008

(Sui casi in cui è consentita la sospensione dell'esecuzione dell'ordine di demolizione impartito dal giudice con la sentenza di condanna, in attesa della definizione della procedura relativa al rilascio di un provvedimento di sanatoria da parte dell'amministrazione)

Corte di Cassazione, Sezione III Penale, 27 marzo 2008

(Sulla possibilità o meno di richiedere il condono edilizio limitatamente ad una sola parte dell'opera abusiva)

EDILIZIA

Corte di Cassazione Sez. III pen., sentenza del 27 gennaio 2009, n. 3584

Edilizia - Condono edilizio - Domanda di oblazione e versamento della somma dovuta effettuate da persona diversa dall'imputato - Effetti - Esclusione - Caratteristiche "fiscali" della sanatoria edilizia - Art. 32, c. 28 L. n. 326/2003 - L. n. 47/1985.

In tema di c.d. "condono edilizio", nessuna efficacia può riconoscersi alla procedura di condono instaurata dal committente dei lavori abusivi nei confronti dell'esecutore dei lavori poiché qualora la domanda di oblazione ed il versamento della somma dovuta siano effettuate da persona diversa dall'imputato, quest'ultimo non può trarre vantaggio dall'iniziativa di altro soggetto (salvo che si tratti di comproprietario e tale qualità venga dimostrata in maniera incontrovertibile), sia per il carattere personale della causa estintiva (art. 182 cod. pen.) sia per l'espresso disposto dell'art. 38, 5° comma, della legge n. 47/1985 (la cui perdurante applicabilità discende dalla previsione dell'art. 32, comma 28 della legge n. 326/2003), che ha

ribadito il principio codicistico, quanto ai limiti personali del beneficio della oblazione, prevedendo un'unica eccezione per il solo comproprietario, con una disposizione che è di stretta interpretazione proprio perché derogatoria della regola generale. Tale interpretazione è avvalorata dalle caratteristiche "fiscali" della sanatoria edilizia e dalla possibilità di fruire di sconti e dilazioni collegati a qualità o condizioni personali dell'istante.

T.A.R. Liguria, Sezione I, marzo 2009

(Sull'istanza di condono edilizio per la quale non è prodotta alcuna documentata allegazione che consenta di risalire alla data di consumazione dell'illecito edilizio oggetto della domanda)

30/03/2004 **----Dubbi di costituzionalità per il condono edilizio**
Sollevata l'eccezione presso la Consulta: il reiterarsi di simili provvedimenti ha ingenerato una fondata aspettativa d'impunità

Sussistono seri dubbi di costituzionalità a proposito della nuova disciplina del condono edilizio. Ad affermarlo è il giudice monocratico del Tribunale di Ischia che fa parte del Tribunale di Napoli, che ha trasmesso gli atti alla Corte Costituzionale sollevando questione di legittimità costituzionale della normativa introdotta nel 2003. Secondo quanto si legge nell'ordinanza del giudice napoletano, la nuova disciplina del condono edilizio appare contraria al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione; tale disciplina, infatti, appare ora sprovvista di quei caratteri di "straordinarietà eccezionalità" che si riteneva la giustificassero, in quanto il perdurante fenomeno dell'abusivismo di massa non è oggi certo un fatto eccezionale. Il terzo condono edilizio appare piuttosto ispirato esclusivamente da "finalità del tutto contingenti di ordine finanziario".

Tribunale di Napoli, Sezione distaccata di Ischia, ordinanza 20 febbraio 2004

Il Giudice monocratico, verificata positivamente la tempestività e ritualità della domanda, la congruità del versamento dell'oblazione, la data di ultimazione della struttura abusiva entro il termine del 31 marzo 2003 e le altre condizioni rimesse alla cognizione del giudice ordinario, osserva come assuma rilevanza l'applicazione alla fattispecie della causa d'improcedibilità sopravvenuta di cui all'art.38 II°L. n.47/85 richiama dal comma 36 dell'art. 32 del titolo II°del DL. 30 settembre 2003 n. 269 convertito in L. 24 novembre 2003 n.326. In relazione a tale rilevanza, va preliminarmente considerato come il comma 36 dell'art. 32 su citato indichi tra le condizioni per il verificarsi dell'effetto estintivo di alcuni dei reati contestati, oltre alla presentazione nei termini della domanda di definizione dell'illecito edilizio e l'integrale versamento dell'oblazione, anche il decorso di trentasei mesi dalla data del "suddetto pagamento". In concreto, ove il richiedente si avvallesse interamente della facoltà concessa dalla legge, i trentasei mesi decorrerebbero dal 30 settembre 2004 (data ultima possibile per il completamento del versamento della somma dovuta) e l'estinzione dei reati di cui al secondo comma dell'art. 38 L. n.47/85 non potrebbe aver luogo prima dell'ottobre 2007. Se così fosse, sussisterebbero seri dubbi circa la adeguatezza costituzionale della norma in relazione a molteplici aspetti quali la ragionevolezza intrinseca della disposizione che terrebbe sospesa l'azione penale per un tempo abnorme ed il rispetto dei principi dell'obbligatorietà dell'azione penale e della ragionevole durata del processo. (omissis)

Venendo ora al merito delle questioni che si rimettono al giudizio della Corte, posto che le attuali disposizioni del così detto condono edilizio sono state precedute da altri due provvedimenti simili quanto alla struttura procedurale ed all'effetto estintivo dei reati con la legge n. 47 del 1985 e l'art.39 della legge n.724 del 1994, deve rilevarsi come, con scadenza pressochè decennale, venga a riprodursi un terzo provvedimento di sanatoria che, nell'ambito della relativa distinzione tra il reato e sua punibilità, incide su quest'ultima che viene subordinata a condizioni esterne ed estranee all'offesa realizzata. Le norme relative ai primi due condoni sono state più volte, sulla base di molteplici considerazioni rimesse al vaglio della Corte che ha però ritenuto che esse non contrastassero con principi di rango costituzionale. Molti dei remittenti avevano osservato in

proposito come la non punibilità dovesse essere valutata dal legislatore in funzione solo delle finalità "proprie" della pena e non con riguardo a situazioni del tutto estrinseche ed estranee al reato contestato: ove l'estinzione della punibilità contrastasse con tali finalità, ove risultasse variante arbitraria tale da svilire il senso stesso della comminatoria edittale, la normativa in questione non avrebbe potuto considerarsi costituzionalmente legittima.
(omissis)

Finalità economico-finanziarie non erano certo estranee alle disposizioni in discussione e dichiaratamente non lo sono con ancora maggiore evidenza relativamente a questo terzo provvedimento le cui norme sono inserite sotto il titolo "Correzione dell'andamento dei conti pubblici", ma tali disposizioni andavano riguardate (a parte i "limiti" del potere di clemenza) nella loro oggettiva tutela di differenti valori.
(omissis)

Le argomentazioni della Corte all'indomani della L. n.714/94 erano teoricamente condivisibili in ragione della obbiettiva difficoltà di porre in atto compiutamente, nei nove anni intercorsi dal 1985, da parte della p.a. il riordino del territorio, la remissio in ius degli abusi sanabili, la demolizione o acquisizione delle strutture non sanabili, la eventuale rinnovazione di strumenti urbanistici nonché la redazione dei piani paesistici o urbanistico-territoriali previsti dalla L. n.431 del 1985 molti dei quali non ancora realizzati nel 1994. La situazione di emergenza perdurava quindi in quanto le amministrazioni preposte a rendere operativa la normativa del 1985 non avevano dato definitiva operatività ai nuovi strumenti previsti. Concludendo questa premessa va però osservato come tale percorso argomentativo, se valido circa dieci anni or sono al momento del secondo condono, deve essere oggi opportunamente riconsiderato. La prospettiva di poter realizzare, attraverso questo tipo di legislazione "condonistica", la palingenesi della programmazione e del buon governo del territorio e la fine dell'"abusivismo di massa" si è dimostrata infatti del tutto fallimentare. Le preconizzate condotte virtuose, la cessazione dell'illegalità diffusa, il recupero della programmazione territoriale e la conservazione del paesaggio e dell'ambiente cui si era "ragionevolmente" sacrificata la retribuzione dei reati commessi si sono dimostrati, a distanza di circa venti anni dal primo condono, di fatto inattuati ed in concreto inattuabili attraverso gli strumenti di recupero inseriti nella stessa normativa di sanatoria che, con il senno dell'oggi, appaiono, rispetto al fine, del tutto velleitari. Le buone intenzioni di cui era lastricata la normativa "condonistica" sono rimaste tali ed il fenomeno dell'abusivismo di massa, nelle zone in cui sussisteva, non è per nulla diminuito a riprova dell'adeguatezza solo teorica dello strumento adottato rispetto all'obbiettivo che il legislatore, secondo la Corte, si proponeva. Il reiterarsi di siffatti provvedimenti ha in concreto invece ingenerato una fondata aspettativa d'impunità che il terzo condono è venuto solo a confermare. Già la sola riproposizione a circa dieci anni di distanza dall'ultimo provvedimento di una nuova legge di sanatoria con la medesima struttura della precedente dimostra la caducità di quelle aspettative e la non possibilità di riprodurre le medesime giustificazioni che basavano sull'emergenza e la necessità di un suo rapido superamento la giustificabilità ordinamentale delle normative del 1985 e 1994. Va inoltre osservato come, in cospicui settori del territorio, siano stati proprio i due primi provvedimenti legislativi a produrre nuovi e permanenti guasti in ragione delle perverse prassi (omissive) adottate dalle pubbliche amministrazioni che avrebbero invece dovuto fungere quale primo e principale presidio esecutivo del ripristino della legalità. E' affidabile al regime del notorio la circostanza che, in estese zone del Paese, non escluse quelle di maggior pregio ove sussistono vincoli paesistici ed ambientali ed anche rispetto ad abusi certamente non sanabili per dimensione o per i limiti imposti dagli artt.32 e 33 della L. n. 47/85, le centinaia di migliaia di domande proposte ai sensi del capo IV di tale legge non sono state neppure prese in considerazione dagli uffici competenti con gravi conseguenze di fatto nei tre principali settori su cui si riverberano gli effetti della normativa condonistica e cioè quello penale, quello civile e quello amministrativo: i reati previsti dall'art.38 della legge sono stati dichiarati estinti con la presentazione della domanda ed il pagamento dell'oblazione, le sanzioni di cui agli art. 4 e 7 della legge citata non sono state applicate in attesa della mai realizzata definizione della domanda medesima, gli "abusi" sono da oltre venti anni sul mercato immobiliare perché trasmissibili inter vivos e mortis causa ed il territorio, malgrado i "nuovi ed incisivi" strumenti posti in essere dalle Leggi n.47/85 e 724/94, non è stato recuperato ad un regime gestibile di normale fruibilità. Un'osservazione "obiter" (ma non troppo, perché anche il lessico non è mai estraneo ai valori delle norme, al comune sentire ad ai modelli culturali di comportamento) è che

ormai normalmente, laddove gli interventi normativi predetti si confrontano con una dimensione di abusivismo diffuso, il termine "condonato" riferito ad un immobile illecitamente realizzato viene ormai comunemente adottato non per indicare l'avvenuto rilascio dell'atto di sanatoria, ma solo con riferimento alla rituale presentazione della domanda ed al pagamento dell'oblazione. E ciò perché anche il mercato immobiliare non fa distinzione in concreto tra le due ben diverse situazioni. Le conseguenze di ciò sulla credibilità delle sanzioni e della stessa funzione di prevenzione generale del sistema penale in questo settore sono di raggelante evidenza. Questo il c. d. "diritto vivente". A fronte del palese fallimento degli obiettivi che il legislatore si proponeva, tutti i motivi che, ex ante, avevano consigliato alla giurisprudenza della Corte di ritenere la conformità costituzionale del secondo condono, non possono pertanto essere oggi di supporto al terzo analogo provvedimento. Se è vero che il legislatore ha facoltà di incidere sulla punibilità dei reati per conseguire, in una situazione particolare data, dall'autore di essi prestazioni utili e coerenti a fini di carattere generale, la realtà ha dimostrato che lo strumento del condono, nel settore edilizio, pur nella complessa ed articolata strumentazione posta in essere, non solo è del tutto inidoneo a porre fine all'illegalità diffusa con il recupero di prassi e culture virtuose, ma, al contrario, ingenerando una fondata aspettativa d'impunità ha addirittura incentivato il ricorso all'abuso determinando un grave vulnus al territorio (ancor più difficilmente rimediabile per il "consolidarsi" temporale della situazione di illegalità), al normale meccanismo della giusta retribuzione dei reati e, come detto, alla stessa funzione di prevenzione generale delle specifiche norme incriminatrici in materia. In cambio di un conferimento economico collegato ad una singola legge finanziaria, la normativa del titolo secondo della L. n.326/03 affida ora ancora una volta ad un circuito meramente mercantile ed in maniera oggettivamente definitiva altri dieci anni di illeciti che il legislatore aveva ritenuto di punire con la più intensa delle retribuzioni, la sanzione penale: ed è proprio la credibilità di quest'ultima, come dimostrato dal perdurare massivo dell'abusivismo edilizio, la principale vittima della periodica reiterazione dei provvedimenti di condono. Preconizzando forse questi esiti, proprio la Corte aveva infatti più volte sottolineato (sent. nn. 416 e 427 del 1995) come una tale soluzione legislativa all'illegalità di massa, ove fosse reiterata, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all'epoca dell'abuso sanabile, non avrebbe potuto più trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto avrebbe finito col vanificare del tutto le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio. Ed è sotto tale primo e principale profilo che si rimettono alla valutazione della Corte le norme di cui all'art.32 del D.L. citato come convertito dalla L. n. 326/03. Non infondato appare il dubbio di illegittimità in relazione all'art. 3 della Costituzione, per la irragionevolezza della disciplina del condono, che appare ormai del tutto sprovvista di quei caratteri di straordinarietà ed eccezionalità che, soli, si riteneva la giustificassero, perché sia il perdurante fenomeno dell'abusivismo di massa sia le consuete esigenze del bilancio pubblico non si presentano certo ormai con queste caratteristiche. Il terzo condono infatti non appare oggi in alcun modo collegabile alla tutela di valori oggettivi di eccezionale momento, bensì ispirato esclusivamente da finalità del tutto contingenti di ordine finanziario. Rispetto a valori oggettivi, il sistema costituzionale precisa (ed in maniera non generica) il fondamento, la finalità ed i limiti dell'intervento punitivo dello Stato. Contraddire, vanificare, sia pur temporaneamente, le "ragioni prime" della "punibilità", attraverso l'esercizio arbitrario della "non punibilità", porta la legge ordinaria a configgere con gli artt. 3 e 112 della Costituzione, ed ad alterare, insieme al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e della pena, l'intero volto del sistema costituzionale in materia penale. Se la "non punibilità" (in questo caso violatrice anche del principio di uguaglianza perché discriminatoria nei confronti dei cittadini che hanno ritenuto di ottemperare alle leggi ed ai limiti imposti dalla normativa urbanistica) viene inserita in un circuito distorto ed irrazionale, essa entra peraltro indirettamente in contraddizione anche con altre fondamentali esigenze sottese al governo del territorio tra le quali la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata ed il suo coordinamento a fini sociali (art. 41, secondo e terzo comma, Cost.) la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma, Cost.) la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (art. 9, secondo comma, Cost.). Poiché, infine, la Corte, in relazione all'art.39 della L. n. 714/94, aveva individuato elementi di novità in alcune norme che, rendendo la sanatoria più restrittiva, contribuivano a rafforzarne l'intrinseca "razionalità" ed a giustificare la riapertura dei termini di proposizione delle domande di sanatoria, deve osservarsi come non sembrano poter oggi incidere sulle argomentazioni svolte in precedenza le modifiche apportate anche nel terzo condono rispetto ai precedenti di cui esso riproduce e

ripropone invece le illusioni, la struttura, i modelli concettuali, le prassi esecutive, i destinatari e la "non punibilità" dei reati: in particolare, con riferimento al principale profilo argomentativo della presente ordinanza, va osservato che i nuovi limiti alla cubatura complessiva condonabile, quelli relativi agli abusi consumati in zone soggette a vincolo ed alcune altre modifiche introdotte, se rendono la possibilità della sanatoria "amministrativa" degli abusi più circoscritta, non incidono certo sull'adeguatezza storica e sulla legittimità ordinamentale del provvedimento che conserva inalterata tutta intera la sua pregressa estensione sotto il profilo penale in virtù della conservata vigenza dell'art.39 della L. n.47/85.

P. Q. M.
Visti gli artt.1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 e 23 della legge 11 marzo 1953 n.87; dichiara di ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 del titolo II° del Decreto Legge 30 settembre 2003 n. 269 convertito con legge 24 novembre 2003 n. 326 in relazione agli artt. 3 e 112 della Costituzione; sospende il presente procedimento ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. (omissis)

Tar Lazio, sez. seconda ter, Sent. n. 4247 del 18 maggio 2001, sulla necessità di una nuova ingiunzione di demolizione dopo il diniego di sanatoria di un abuso edilizio

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione Seconda Ter) ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 7999/98 proposto da LIOTTI Rita rappresentata e difesa dall'Avv. Francesco Testa con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, Via Paolo Paruta, 3

c o n t r o

il Comune di Pomezia, in persona del Sindaco p.t. rappresentato e difeso dall'Avv. Maristella Macchi con domicilio eletto presso lo studio della stessa in Pomezia alla Via Roma, 117

per l'annullamento

della Ordinanza del Sindaco di Pomezia n. 106 in data 1.4.1998 con cui è stata ingiunta alla ricorrente la demolizione di un manufatto abusivo realizzato in località "Torvaianica".

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Vista la memoria prodotta dallo stesso Comune a sostegno della propria difesa;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 31 gennaio 2001 il relatore Consigliere Paolo Restaino e udito, altresì, l'avv. De Arcangelis, per delega dell'avv. Macchi, per l'Amministrazione resistente.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Viene impugnata la ordinanza sindacale n. 106 dell'1.4.1998 con la quale il Sindaco del Comune di Pomezia ha ordinato alla ricorrente la demolizione di un manufatto abusivo realizzato in loc. Torvaianica.

Rappresenta la istante, attualmente conduttrice di locali commerciali di proprietà del Sig. Bernardo Fazzi, che gli stessi locali, le furono concessi in locazione nel 1984 nello stato in cui ora si trovavano e cioè con il manufatto dal Comune ritenuto abusivo già realizzato da parte del proprietario.

Riferisce che comunque in data 11.5.1998 ella ha ugualmente presentato istanza di concessione in sanatoria ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47/85 sulla quale il Comune non ha ancora emesso alcuna pronuncia.

Vengono dedotti come motivi di gravame:

“Eccesso di potere per erroneità e falsità dei presupposti e per travisamento dei fatti. Violazione e

falsa applicazione della legge n. 47/85. Eccesso di potere per sviamento e difetto di motivazione”.

E' falso, secondo la ricorrente, il presupposto della realizzazione dell'opera edilizia abusiva da parte della stessa Liotti, in qualità di proprietaria dei locali commerciali, in quanto essa è solo conduttrice di detti locali che le sono stati locati con il manufatto in questione già realizzato.

Viene quindi rilevata la violazione delle disposizioni di cui alla legge n. 47/85 atteso che l'opera edilizia ritenuta abusiva non è fissa ma facilmente rimovibile.

Viene anche denunciata la insufficienza della motivazione in ordine, oltre che ai presupposti di fatto anche alle ragioni giuridiche poste a base dell'ordine di demolizione, non essendo valevole il mero richiamo ad altro atto endoprocedimentale, rendendosi invece necessaria la esposizione di tutti gli atti richiamati nello stesso provvedimento e la loro “messa a disposizione” del destinatario del provvedimento stesso, in osservanza delle disposizioni di cui alla legge n. 241/1990.

Il contraddittorio è stato istituito nei confronti del Comune di Pomezia che, costituitosi in giudizio, sostiene nella propria memoria di difesa la infondatezza del ricorso di cui viene chiesto il rigetto.

Alla udienza del 31 gennaio 2001 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Impugna la ricorrente la Ordinanza del Sindaco del Comune di Pomezia n. 106 del 1°.4.1998 con cui è stata ingiunta alla stessa istante la demolizione di un manufatto abusivo realizzato in località “Torvaianica”.

Rappresenta la stessa, tra l'altro, che in data 11.5.1998 ha presentato domanda, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47/1985, per ottenere la concessione in sanatoria della stessa opera abusiva.

Dall'esame degli atti di causa risulta che effettivamente tale domanda è stata dalla ricorrente presentata ed è pervenuta al Comune di Pomezia (come risulta dal timbro in arrivo apposto dallo stesso Comune) in data 12.5.1998 prima della scadenza del termine di 90 giorni stabilito nella stessa Ordinanza ingiuntiva della demolizione adottata nell'aprile del 1998.

D'altro canto il comune, con riferimento alla stessa domanda di sanatoria, aveva richiesto alla interessata, con nota in data 20.5.1998, i necessari documenti ai fini dell'esame della pratica, senza che tuttavia allo stato risulti ancora adottato un formale provvedimento (né comunicato alla stessa) di definitivo esito almeno per quanto concerne la specifica domanda “ex” art. 13 (eccettuata una comunicazione negativa del Comune datata 21.7.1998 che però si riferisce ad una successiva domanda della ricorrente del 30.6.1998 con la quale aveva chiesto di mantenere il “box” in lamiera realizzato nel cortile presso il bar).

Ciò premesso tenuto conto che comunque, anche nel caso di rigetto della domanda di sanatoria il Comune è pur sempre tenuto ad applicare le sanzioni repressive dell'abuso edilizio mediante la rinnovazione degli atti che caratterizzano le fasi del procedimento repressivo, i quali dovranno essere rinotificati agli interessati, il ricorso di cui trattasi, in quanto proposto avverso una ingiunzione di demolizione adottata prima di qualsiasi pronuncia del Comune sulla domanda di sanatoria della attuale ricorrente, può essere dichiarato improcedibile per carenza di interesse della stessa.

Quanto alle spese ritiene il Collegio potersi disporre la loro compensazione tra le parti.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione Seconda Ter) dichiara il ricorso indicato in epigrafe improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse della ricorrente.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 31 gennaio 2001, con l'intervento dei Magistrati:

Gianni Leva Presidente

Paolo Restaino Consigliere est.

Carlo Taglienti Consigliere

Se l'oblazione autoliquidata è stata versata completamente il termine di prescrizione è di 36 mesi dalla domanda, altrimenti il termine è di 10 anni. Per gli oneri il termine è di 10 anni dalla richiesta del Comune. (TAR LAZIO, SEZ. II BIS - Sentenza 1 ° febbraio 2002 n. 790),

Esiste un doppio termine per l'esigibilità dell'oblazione prevista dall'art. 35, comma 18, della legge 28 febbraio 1985, n. 47: 36 mesi decorrenti dalla data della domanda di condono per la verifica dell'oblazione autoliquidata nel caso questa sia stata completamente versata; 10 anni invece per il mancato versamento dell'oblazione autoliquidata a partire dalla richiesta da parte del Comune o, in assenza, dall'ultimo pagamento, se il versamento è stato rateizzato, secondo quanto disposto dall'art. 39, comma 6, della legge 724/94, integrata dalla legge n. 662/96 (art. 2, commi 37 e 40).

Per gli oneri concessori, in base all'articolo 3 Legge 10/77 e all'articolo 37 Legge 47/85, non essendo soggetti ad autoliquidazione, è l'Amministrazione che li determina quindi si applica la prescrizione decennale a decorrere dalla data della richiesta, contestuale al rilascio del titolo abilitativo.

Vedi anche

TAR LOMBARDIA - BRESCIA - Sentenza 11 aprile 2001 n. 237

TAR LAZIO, SEZ. II BIS - Sentenza 3 febbraio 2001 n. 868

"Nel caso di specie i termini – e la decorrenza iniziale dei medesimi – sono diversi, a seconda che si considerino le somme richieste come conguaglio dell'oblazione, ovvero quelle calcolate a titolo di oneri concessori.

Per le prime, l'art. 35, comma 18, della legge 28.2.1985, n. 47 – come successivamente modificata ed integrata – prescrive un termine prescrizione di 36 mesi, che debbono ritenersi decorrenti dalla data della domanda di condono: nel medesimo comma, infatti, sono disciplinati sia i tempi di formazione del silenzio assenso sulla domanda stessa, sia quelli prescrizione di cui si discute; per i primi, la decorrenza iniziale dalla data di presentazione dell'istanza è esplicita, per i secondi il tenore letterale della norma rende la medesima decorrenza implicita.

Diversa è la situazione, riscontrabile in caso di non integrale versamento dell'oblazione autoliquidata, essendo tale versamento condizione per la procedibilità della domanda e per la maturazione del silenzio assenso, in base al combinato disposto del ricordato art. 35, comma 18, L.

n. 47/85 e dell'art. 39, comma 6, della legge 23.12.1994, n. 724, come integrata con legge n. 662/96 (art. 2, commi 37 e 40).

In base alle norme da ultimo citate, infatti, ove non risultasse "interamente corrisposta l'oblazione dovuta", ai sensi della legge n. 47/85, si doveva versare "a pena di improcedibilità della domanda... il triplo della differenza tra la somma dovuta e quella versata, in un'unica soluzione entro il 31 marzo 1996"; l'ulteriore omesso pagamento di tale somma maggiorata comportava, poi, "l'applicazione dell'interesse legale annuo sulle somme dovute, da corrispondere entro sessanta giorni dalla data di notifica da parte dei Comuni dell'obbligo di pagamento"; la medesima norma precisa che le disposizioni sopra richiamate non trovano applicazione quando, "a seguito dell'intero pagamento dell'oblazione" (evidentemente, quella autoliquidata) "sia dovuto unicamente il conguaglio" (determinato, deve intendersi, a seguito di riesame dell'Amministrazione): solo per tale ultima ipotesi viene precisato che la richiesta deve intervenire nei termini, di cui all'art. 35 L. n. 47/85.

L'esame delle disposizioni sopra riportate rende evidente l'esistenza di un doppio tipo di conguaglio: quello conseguente a controllo dei conteggi e rideterminazione – da parte dell'Amministrazione – della somma dovuta e quello determinato da omesso versamento, in tutto o in parte, dell'oblazione autoliquidata all'atto della domanda: il primo soggetto a prescrizione in 36 mesi, il secondo esigibile anche in via successiva, nei termini chiariti dalle predette norme.

...Diverse considerazioni debbono essere svolte, invece, per quanto riguarda gli oneri concessori: questi ultimi infatti, come si evince dalla lettura degli articoli 3 L. n. 10/77 e 37 L. n. 47/85, si aggiungono all'oblazione sulla base di parametri diversi, non sono soggetti ad autoliquidazione e vengono determinati dall'Amministrazione, tenendo conto delle caratteristiche del progetto da assentire; non può non valere anche per i relativi diritti di credito, dunque, la prescrizione decennale, ma con termine iniziale di decorrenza dalla data della richiesta, contestuale al rilascio del titolo abilitativo, o da quella di maturazione del silenzio assenso – ove e nei termini in cui l'istituto sia previsto – sulla domanda di concessione, anche in sanatoria (cfr. in tal senso, Cons. St., sez. V, 17.12.1984, n. 920; 13.3.1981, n. 85, 13.11.1990, n. 775 e 7.6.1999, n. 603; TAR Lazio, Latina, 27.7.1993, n. 973; TAR Lazio, Roma, 26.1.1996, n. 277; TAR Marche, Ancona, 30.4.1999, n. 542; TAR Toscana, 8.9.1999, n. 412). "

TAR LAZIO, SEZ. II BIS

Sentenza 1° febbraio 2002 n. 790

Pres. Giulia, Est. De Michele – Santucci (Avv.ti Melillo e Vitale) c. Comune di Roma (Avvocatura comunale) – (accoglie parzialmente).

Omissis

FATTO

Attraverso due successivi ricorsi (n. 8225/98, notificato in data 11.6.1998) e n. 713/01. (notificato il 29.12.2000) si impugnavano – per violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili – i provvedimenti attraverso cui il Comune di Roma chiedeva il versamento del saldo della somma dovuta a titolo di oblazione, nonché un ulteriore importo per oneri concessori e diritti di segreteria, con riferimento a tre domande di concessione in sanatoria, che il ricorrente afferma presentate il 24.3.1986, (data del timbro apposto dall'ufficio ricevente) per la costruzione di un garage e di due tettoie esterne, nonché per la modifica di destinazione dei locali sottostanti l'abitazione.

Le predette somme sarebbero state richieste per la prima volta il 14.4.1998 e – dopo la sospensione dei provvedimenti in sede giurisdizionale (a seguito di ordinanza di questo Tribunale n. 2164/98 del 30.7.1998) – nuovamente e senza alcuna causa giustificativa rinnovate con atti notificati il 31.10.2000.

Quanto sopra, dopo l'avvenuta formazione del silenzio assenso in ordine a ciascuna delle citate istanze di sanatoria, e comunque dopo il decorso dei termini decennali di prescrizione; gli oneri concessori, inoltre, sarebbero risultati comunque non dovuti, per interventi non rilevanti ai fini del carico urbanistico dell'area. Il Comune di Roma, costituitosi in giudizio, eccepiva la non decorrenza del termine prescrizione fino alla conclusione dell'istruttoria, in ordine alla domanda di condono, con conseguente non avvenuta maturazione del termine nel caso di specie; i contributi in questione, inoltre, sarebbero comunque obbligatori "oltre che

per la realizzazione di nuove costruzioni, per l'aumento di cubatura dovuto all'ampliamento di quelle esistenti e per il mutamento di destinazione d'uso di locali, che ne permettono una utilizzazione abitativa".

Sulla base di quanto sopra esposto, il Collegio riteneva necessaria l'acquisizione dei seguenti documentati chiarimenti (previa riunione dei ricorsi nn. 8225/98 e 713/01, per evidente connessione soggettiva ed oggettiva):

esistenza – o meno – di atti interruttivi della prescrizione, eventualmente comunicati al ricorrente dopo la data di presentazione dell'istanza di sanatoria;

descrizione delle fasi procedurali interne, attraverso cui l'amministrazione ha esercitato il proprio potere impositivo;

specificazione dei parametri, in base ai quali viene determinata la somma, dovuta dal concessionario per oneri di urbanizzazione.

L'istruttoria è stata espletata e sulla base dei dati raccolti la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Tornano all'esame del Collegio i ricorsi riuniti nn. 8225/98 e 713/01, che possono essere esaminati unitariamente, in quanto contenenti analoghe censure avverso le medesime richieste di pagamento, avanzate a due riprese dall'Amministrazione comunale, a titolo di conguaglio dell'oblazione e di oneri concessori.

In esito all'istruttoria, disposta con sentenza n. 6744/01 del 20.7.2001, il Comune intimato ha specificato i criteri di calcolo adottati, per abusi risalenti al 1978 e relativi alla "realizzazione di un fabbricato rurale, destinato ad uso residenziale"; il medesimo Comune, inoltre, non ha rappresentato l'avvenuta emanazione di atti interruttivi della prescrizione, sottolineando però come non sia stata presentata, al riguardo, alcuna richiesta da parte dell'attuale ricorrente.

Premesso quanto sopra, osserva il Collegio che l'avvenuto decorso dei termini prescrizionali non deve essere oggetto di specifiche istanze dell'interessato, essendo sufficiente l'eccezione formulata in tal senso in qualunque sede, purchè prima del pagamento.

Nel caso di specie i termini – e la decorrenza iniziale dei medesimi – sono diversi, a seconda che si considerino le somme richieste come conguaglio dell'oblazione, ovvero quelle calcolate a titolo di oneri concessori.

Per le prime, l'art. 35, comma 18, della legge 28.2.1985, n. 47 – come successivamente modificata ed integrata – prescrive un termine prescrizionale di 36 mesi, che debbono ritenersi decorrenti dalla data della domanda di condono: nel medesimo comma, infatti, sono disciplinati sia i tempi di formazione del silenzio assenso sulla domanda stessa, sia quelli prescrizionali di cui si discute; per i primi, la decorrenza iniziale dalla data di presentazione dell'istanza è esplicita, per i secondi il tenore letterale della norma rende la medesima decorrenza implicita.

Quanto sopra, peraltro, in coerenza con il primo comma del citato art. 35, che impone il deposito della domanda "corredata della prova dell'eseguito versamento dell'oblazione", nella misura e nei modi determinati dalla medesima norma, nonché dagli articoli 34 e 36 della stessa legge n. 47: il diretto interessato, quindi, deve operare la liquidazione delle somme, dovute a titolo di oblazione, e dalla data in cui è quantificato il credito - a tale titolo riconosciuto a favore dell'Amministrazione - quest'ultima è in grado di determinare i relativi conguagli, intesi come somme ricalcolate in misura maggiore o minore, rispetto a quanto indicato in sede di istanza di condono (cfr. in tal senso, fra le tante, Cons. St., sez. V, 11.12.1991, n. 1364; TAR Liguria, 9.2.1993, n. 39; TAR Calabria, Catanzaro, 28.6.1999, n. 864).

Diversa è la situazione, riscontrabile in caso di non integrale versamento dell'oblazione autoliquidata, essendo tale versamento condizione per la procedibilità della domanda e per la maturazione del silenzio assenso, in base al combinato disposto del ricordato art. 35, comma 18, L. n. 47/85 e dell'art. 39, comma 6, della legge 23.12.1994, n. 724, come integrata con legge n. 662/96 (art. 2, commi 37 e 40).

In base alle norme da ultimo citate, infatti, ove non risultasse "interamente corrisposta l'oblazione dovuta", ai sensi della legge n. 47/85, si doveva versare "a pena di improcedibilità della domanda... il triplo della differenza tra la somma dovuta e quella versata, in un'unica soluzione entro il 31 marzo 1996"; l'ulteriore omesso pagamento di tale somma maggiorata comportava, poi, "l'applicazione dell'interesse legale annuo sulle somme dovute, da corrispondere entro sessanta giorni dalla data di notifica da parte dei Comuni dell'obbligo di pagamento"; la medesima norma precisa che le disposizioni sopra richiamate non trovano applicazione quando, "a seguito dell'intero pagamento dell'oblazione" (evidentemente, quella autoliquidata) "sia dovuto unicamente il conguaglio" (determinato, deve intendersi, a seguito di riesame dell'Amministrazione): solo per tale ultima ipotesi viene precisato che la richiesta deve intervenire nei termini, di cui all'art. 35 L. n. 47/85.

L'esame delle disposizioni sopra riportate rende evidente l'esistenza di un doppio tipo di conguaglio: quello conseguente a controllo dei conteggi e rideterminazione – da parte dell'Amministrazione – della somma dovuta e quello determinato da omesso versamento, in tutto o in parte, dell'oblazione autoliquidata all'atto della domanda: il primo soggetto a prescrizione in 36 mesi, il secondo esigibile anche in via successiva, nei termini chiariti dalle predette norme.

Nel caso di specie, nei provvedimenti impugnati l'Amministrazione valuta le somme autoliquidate dal ricorrente, a titolo di oblazione, leggermente superiori a quelle dovute, ma contesta l'avvenuto versamento sul c/c postale n. 255000, intestato a Ente Poste Italiane – in unica soluzione – di una cifra inferiore rispetto a quella autoliquidata.

Il ricorrente non smentisce in fatto la circostanza sopra segnalata, ma eccepisce l'intervenuta prescrizione del diritto di credito, al riguardo vantato dall'Amministrazione: detta eccezione appare fondata, in quanto – pur non ricadendo il tipo di conguaglio anzidetto nel termine prescrizionale breve di 36 mesi – è comunque applicabile l'istituto a carattere generale della prescrizione estintiva dei diritti, non esercitati entro il termine decennale, ai sensi degli articoli 2934 e seguenti cod. civ.

La decorrenza iniziale, nella fattispecie, appare coincidente con la data della domanda, in quanto l'oblazione autoliquidata risulta corrisposta in unica soluzione, con conseguente possibilità per l'Amministrazione di esercitare immediatamente il proprio diritto al conguaglio, in ogni accezione prevista (in caso di rateizzazione, invece, il termine prescrizionale – per le sole somme autoliquidate – sarebbe decorso dall'ultima data prevista per il saldo).

Al momento della prima richiesta (14.4.1998), pertanto, la prescrizione decennale doveva ritenersi già maturata, anche se vi è discordanza sulla data di presentazione della domanda di condono (26.3.1986 secondo il ricorrente, 2.5.1987 secondo l'Amministrazione).

Diverse considerazioni debbono essere svolte, invece, per quanto riguarda gli oneri concessori: questi ultimi infatti, come si evince dalla lettura degli articoli 3 L. n. 10/77 e 37 L. n. 47/85, si aggiungono all'oblazione sulla base di parametri diversi, non sono soggetti ad autoliquidazione e vengono determinati dall'Amministrazione, tenendo conto delle caratteristiche del progetto da assentire; non può non valere anche per i relativi diritti di credito, dunque, la prescrizione decennale, ma con termine iniziale di decorrenza dalla data della richiesta, contestuale al rilascio del titolo abilitativo, o da quella di maturazione del silenzio assenso – ove e nei termini in cui l'istituto sia previsto – sulla domanda di concessione, anche in sanatoria (cfr. in tal senso, Cons. St., sez. V, 17.12.1984, n. 920; 13.3.1981, n. 85, 13.11.1990, n. 775 e 7.6.1999, n. 603; TAR Lazio, Latina, 27.7.1993, n. 973; TAR Lazio, Roma, 26.1.1996, n. 277; TAR Marche, Ancona, 30.4.1999, n. 542; TAR Toscana, 8.9.1999, n. 412).

Nella situazione in esame, il predetto termine non può ritenersi decorso, trovandosi il ricorrente nella situazione, di cui al già citato art. 39, commi 6 e 10 della legge n. 724/94, come integrato dall'art. 2, comma 37 della legge n. 662/96; a norma del più volte citato art. 35, comma 18 della legge n. 47/85, d'altra parte, la domanda di condono "si intende accolta" dopo 24 mesi dalla relativa domanda, solo "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".

Per le ragioni sopra esposte, il diritto dell'Amministrazione di percepire gli oneri concessori non poteva ritenersi estinto né alla data della prima richiesta (14.4.98), valida anche a fini interruttivi della prescrizione, né a quella della seconda (17.1.2000).

Detta richiesta non era inficiata da assenza di firma, come prospettato nel primo motivo di gravame del ricorso n. 8225/98, essendo sufficiente -ex art. 6 quater D.L. 12.1.91, n. 6 conv. in l. 15.3.91, n. 80, sulla firma a stampa per serie ripetitive di atti -che il provvedimento amministrativo recasse chiara l'intestazione dell'ufficio ed il nominativo del relativo dirigente, competente per la sottoscrizione: circostanze, quelle appena indicate, che sussistono nel caso di specie.

Quanto alle censure, contenute in entrambe le impugnative, circa il carattere non dovuto degli oneri in questione, l'istruttoria condotta ne consente il rigetto.

Il contributo di concessione, infatti, risulta commisurato in parte al costo di costruzione (non contestato nella fattispecie) e in parte agli oneri di urbanizzazione, questi ultimi asseritamente non dovuti, in quanto gli interventi abusivi realizzati dal ricorrente non comporterebbero la creazione di unità immobiliari autonome, tali da incidere sull'assetto urbanistico.

In realtà – come risulta dall'istruttoria espletata – detti interventi hanno comportato aumenti di superfici e di volumi, o per nuova realizzazione, o per trasformazione ad uso abitativo di aree, in origine non destinate a residenza: gli oneri in un primo tempo calcolati, pertanto, erano sicuramente inferiori a quelli dovuti per un fabbricato, della consistenza di quello attuale: il Comune resistente ha precisato, infatti, che la quantificazione dei predetti oneri non è indipendente dalle superfici utili, dalla destinazione d'uso e dalla data di realizzazione delle opere.

Sotto il profilo da ultimo indicato, quindi, i ricorsi in esame non possono essere accolti.

Appaiono viceversa condivisibili le argomentazioni difensive, riferite ad immotivata subordinazione del rilascio della concessione in sanatoria all'esibizione di documenti, già prodotti con l'originaria istanza, potendo l'Amministrazione rinvenire tali documenti nei propri uffici o – non sussistendo le ragioni ostative, di cui all'art. 40 L. n. 47/85 – potendo attestarsi la formazione di provvedimento tacito di sanatoria, una volta avvenuto il versamento integrale dell'oblazione.

Quanto agli oneri concessori, la relativa richiesta può logicamente precedere la materiale consegna del titolo abilitativo, ma non anche la dichiarata conclusione dell'istruttoria con esito favorevole: in altre parole, il

versamento dei predetti oneri potrebbe essere dichiarato fattore condizionante solo per il formale rilascio della concessione, in una situazione di già dichiarata assenza di ogni altra causa impeditiva.

Nei limiti sopra indicati i ricorsi in esame possono essere accolti, con conseguente annullamento in parte qua degli atti impugnati; quanto alle spese giudiziali, infine, il Collegio ne ritiene equa la compensazione.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, (Sez. II bis) – definitivamente pronunciando, in ordine ai ricorsi riuniti nn. 8225/98 e 713/01 – ACCOGLIE nei limiti di cui in motivazione i ricorsi stessi e, per l'effetto, ANNULLA in parte qua i provvedimenti impugnati, specificati in epigrafe; COMPENSA le spese.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio in data 20 dicembre 2001 con l'intervento dei Magistrati:

Presidente Patrizio Giulia

Consigliere Giancarlo Tavarnelli

Consigliere est. Gabriella De Michele

Depositata il 1° febbraio 2002.

Consiglio di Stato, Sezione V, aprile 2009

([A] Sulla necessità o meno del parere della Soprintendenza in caso di istanza di condono edilizio riferita a opere interne ad un immobile soggetto a vincolo paesaggistico. [B] Sull'art. 12 della legge 246/05 secondo cui *“gli spazi per parcheggi realizzati in forza del primo comma non sono gravati da vincoli pertinenziali di sorta né da diritti d'uso a favore dei proprietari di altre unità immobiliari e sono trasferibili autonomamente da esse”*. [C] Sulla possibilità o meno di condonare il mutamento di destinazione d'uso di un garage in virtù dell'art. 12 della l. 246 del 2005)

CONDONO EDILIZIO - LA REGIONE HA CARTA BIANCA SUGLI ONERI CONCESSORI

Per un fabbricato costruito in zona agricola, in assenza di titolo abilitativo, e avente i requisiti sia oggettivi che soggettivi per essere esentato dal pagamento degli oneri concessori, ai sensi dell'articolo 9 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è stata presentata domanda di definizione di illecito edilizio in base all'articolo 32 della legge 24 novembre 2003, n. 326. Per il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria il Comune richiede il pagamento degli oneri concessori. È legittimo?
C. F. – SUPERSANO

Il comma 34 dell'articolo 32 del Dl 269/2003 prevede espressamente la non applicazione di quanto contenuto nell'articolo 37, comma 2, della legge 47/85. Nulla, invece, viene detto in relazione a quanto stabilito nei restanti commi dell'articolo citato. In particolare, il comma 1 dell'articolo 37 della legge 47/85 stabilisce che al Comune debba essere corrisposto oltre all'oblazione anche il contributo previsto dall'articolo 3 della legge 10/77 (ora articolo 16 del Dpr 380/2001 Testo unico edilizia), ove dovuto. A ciò si aggiunga che il comma 28 dell'articolo 32 del Dl 269/2003 fa salve, per quanto non espressamente previsto dal decreto, le disposizioni di cui alla legge 47/85. Dalla lettura combinata delle suindicate disposizioni emergerebbe l'intento del legislatore di lasciare comunque intatte alcune fattispecie di esenzione del contributo concessorio come quelle delineate all'articolo 9 della legge 10/77 (ora articolo 17 del Dpr 380/2001 Testo unico edilizia). Resta, tuttavia, salvo quanto ulteriormente disposto dal comma 34 dell'articolo 32, Dl 269/2003 ovvero la facoltà per le Regioni di incrementare fino al massimo del 100% con legge regionale gli oneri di concessione, nonché la possibilità da parte delle amministrazioni comunali di parametrare gli insediamenti abusivi commisurando i relativi oneri alle necessarie opere di urbanizzazione primaria e secondaria comunque indotte dalle costruzioni realizzate indipendentemente dalla destinazione delle stesse.
(Quesito tratto dalla rubrica L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, del 27 aprile 2009, n.31)

T.A.R. Veneto, Sezione II, maggio 2009

(L'Amministrazione è tenuta a controllare la rilevanza giuridica del condono esclusivamente nell'ambito del rapporto pubblicistico, senza estendersi ai rapporti tra privati)

TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. VI - 11 giugno 2009, n. 3236
Edilizia - Istanza di sanatoria - Silenzio dell'amministrazione - Silenzio rigetto.
A fronte di un'istanza di sanatoria, il silenzio dell'amministrazione costituisce una ipotesi di silenzio significativo, al quale vengono collegati gli effetti di un provvedimento di rigetto dell'istanza, così determinandosi una situazione del tutto simile a quella che si verificherebbe in caso di un provvedimento espresso; ne deriva che tale provvedimento, in quanto tacito, è già di per sé privo di motivazione, tant'è che l'art. 13, l. 28 febbraio 1985 n. 47 attribuisce al silenzio dell'amministrazione il valore di diniego vero e proprio ed è impugnabile non per il difetto di motivazione, bensì per il contenuto reiettivo dell'atto. (Amb.Dir.)

T.A.R. Campania Napoli, Sezione IV, giugno 2009

(Sul diniego di rilascio della concessione edilizia in sanatoria di opere edilizie abusive motivato con esclusivo riferimento alla incompletezza della documentazione depositata dall'istante)

Corte di Cassazione Sezioni Unite Civile, Sentenza del 23 aprile 2009, n. 9662
Edilizia - Domanda di condono edilizio ex art. 39 della legge n. 724 del 1994 - Rilascio della concessione in sanatoria - Annullamento - Rimborso delle somme versate a titolo di oblazione - Prescrizione - Decorrenza - Dal momento dell'annullamento - Termine di trentasei mesi ex art. 35, comma 17, legge n. 47 del 1985 - Inapplicabilità - Ragioni.

In tema di condono edilizio, il termine di trentasei mesi previsto dall'art. 35, comma 17, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, riguarda la prescrizione del diritto al conguaglio od al rimborso a seguito del silenzio-accoglimento formatosi sull'istanza di concessione in sanatoria. Pertanto, pur essendo la norma applicabile al condono richiesto ex art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 - che fa salvi, al comma 4, i provvedimenti emanati per la determinazione delle modalità di versamento, riscossione e rimborso dell'oblazione - la stessa non vale nella diversa ipotesi di annullamento della concessione in sanatoria, in cui il diritto al rimborso delle somme versate a titolo di oblazione si prescrive nel termine ordinario con decorrenza dal momento dell'annullamento.

Consiglio di Stato, Sezione IV, giugno 2009

(Sull'art. 43, comma 5, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 laddove prevede che “*possono ottenere la sanatoria le opere non ultimate per effetto di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali limitatamente alle strutture realizzate e ai lavori che siano strettamente necessari alla loro funzionalità*”)

T.A.R. Veneto, Sezione III, agosto 2009

(Sul rilascio del certificato di abitabilità in deroga nell'ambito del procedimento di condono edilizio)

T.A.R. Campania Napoli, Sezione III, agosto 2009

([A] Sulle deficienze igienico sanitarie connesse al difetto dell'altezza minima prescritta dal D.M. 5.7.1975 e sul loro carattere ostativo o meno al rilascio del condono edilizio. [B] Sull'applicabilità o meno dell'altezza minima prescritta per ottenere il certificato di agibilità anche per i locali destinati a circolo sportivo ricreativo non è aperto al pubblico e destinato ad essere luogo di soggiorno dei soci)

CONDONO EDILIZIO - PER GLI ABUSI NON È PREVISTA LA RINUNCIA AL CONDONO

Ho presentato domanda, nell'ultimo condono edilizio, per un piccolo abuso. Temo che il comune non accetti questa mia richiesta con conseguente demolizione. Vorrei sapere se esiste, nell'ambito del condono, l'istituto della rinuncia alla domanda (Tar Piemonte, sentenza 480 del 19 giugno 1997 e Tar Lombardia n. 490 del 18 dicembre 1987).

M. P. - NEPI

In riferimento al quesito posto si rileva che non vi è nessuna normativa sul condono che preveda e disciplini l'istituto della rinuncia al condono. Tale vuoto legislativo è, tuttavia, stato colmato dalla giurisprudenza amministrativa che ha affermato la legittimità della rinuncia totale o parziale rispetto alla domanda di condono, purchè essa sia presentata prima del rilascio del provvedimenti in sanatoria (Tar Toscana, sezione III, n. 6520/04). In particolare, è stato stabilito che fino a quando l'amministrazione non si sia pronunciata sulla domanda di condono, il richiedente possa legittimamente modificare, sostituire o anche rinunciare alla richiesta di sanatoria, non ostandovi nell'ordinamento alcuna norma impeditiva di tale potere (Tar Piemonte, sezione I, n. 480/1997; Tar Lombardia, sezione II, n. 490/1987). Si fa, inoltre, presente che da un punto di vista procedurale sarà necessario presentare al comune una formale istanza di rinuncia. A seguito di tale rinuncia il responsabile dell'abuso sarà soggetto ai relativi provvedimenti amministrativi del comune dato che con la presentazione della domanda di condono si è in pratica formalmente autodenunciato, fermo restando che il versamento dell'oblazione estingue il reato edilizio sotto il profilo penale.
(Quesito tratto dalla rubrica L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, del 7 settembre 2009, n. 69)

T.A.R. Lazio Roma, Sezione I Quater, 4 settembre 2009

([A] Sulla differenza tra la nozione di "prospetto" e quella di "sagoma" dell'edificio. [B] Sulla trasformazione abusiva in zona vincola di due vani finestra in altrettante porte-finestra)

Consiglio di Stato, Sezione V, settembre 2009

(Sul parere negativo e succintamente motivato reso dall'autorità preposta alla tutela del vincolo nel procedimento di condono edilizio)

T.A.R. Puglia Lecce, Sezione II, settembre 2009

([A] Sul calcolo del contributo concessorio dovuto in caso di condono e sulla necessità di tener conto della destinazione d'uso del fabbricato abusivo oppure della destinazione di zona dell'area in cui questo ricade. [B] Sulla determinazione del contributo concessorio dovuto nel condono edilizio facendo riferimento alle tabelle applicabili con riferimento alla destinazione di zona anziché alla destinazione d'uso del fabbricato abusivo)

T.A.R. Campania Napoli, Sezione II, settembre 2009 (A)

([A] In mancanza di certificato di idoneità statica, non può formarsi il silenzio assenso sulla domanda di condono. [B] La certificazione di idoneità statica rilasciata dal professionista nelle pratiche di condono edilizio sostituisce a tutti gli effetti, gli accertamenti, in ordine all'idoneità statica, delle opere per quanto riguarda il rispetto delle norme sismiche, altrimenti attribuiti agli uffici statali e regionali)

CONDONO EDILIZIO - QUANDO IL SEMINTERRATO PUÒ OTTENERE L'AGIBILITÀ

Vorrei sapere se il piano seminterrato trasformato in civile abitazione pur non avendo i requisiti per l'agibilità può usufruire del condono edilizio ai sensi della legge n. 326/03.
L.T. - SCISCIANO

La disciplina del condono edilizio consente la deroga ai fini del rilascio del certificato di agibilità dei requisiti fissati da norme regolamentari. L'articolo 35, comma 19, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, infatti, prevede che a seguito della concessione o autorizzazione in sanatoria viene altresì rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità, anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari. Ne deriva che in sede di condono edilizio l'agibilità è negata solo qualora il locale o l'immobile oggetto di sanatoria sia sprovvisto delle

condizioni di igiene e salubrità dell'immobile previste da fonti di livello primario, ossia dagli articoli 221 e 222 del Testo unico delle leggi sanitarie Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. Pertanto, un locale potrà essere considerato salubre per l'articolo 221 del Testo unico e conseguentemente agibile, pur avendo una altezza od una superficie inferiore ai limiti fissati ma tale da salvaguardare tuttavia le esigenze di coloro che dovranno abitarli; al contrario locali aventi un'altezza impraticabile e carenti di servizi igienici, di acqua potabile e di sistemi di smaltimento non potranno ottenere il certificato per assenza dei requisiti essenziali. L'oggetto della controversia consiste quindi nell'accertamento della sussistenza o meno dei presupposti di salubrità ed abitabilità dei locali previsti da norme di rango primario (Tar Lombardia n. 110/2007). Ciò premesso, nel caso in esame occorre verificare se il locale seminterrato sia veramente sprovvisto dei necessari requisiti per il rilascio del certificato di agibilità a seguito della sanatoria edilizia, ovvero se possa essere dichiarato agibile in quanto dotato delle necessarie condizioni igienico-sanitarie anche se in contrasto con norme di rango regolamentare. Qualora poi si accerti che il locale non sia agibile, si deve ritenere che il condono potrà avere effetti solo per le opere realizzate in assenza dei prescritti titoli abilitativi e conseguentemente non potrà riguardare anche il cambio di destinazione d'uso del locale medesimo. (Quesito tratto dalla rubrica L'Esperto Risponde, Il Sole 24 Ore, del 5 ottobre 2009, n. 75)

T.A.R. Puglia Bari, Sezione II, settembre 2009

(Anche nel caso di condono di edifici non residenziali si deve tenere conto delle indicazioni contenute nell'art. 2 del D.M. 10/05/1977, dalle quali discende che ogni tipo di superficie non residenziale destinata ad accessori o servizi debba conteggiarsi, ai fini del calcolo della sola oblazione, al 60%)

T.A.R. Puglia Lecce, Sezione III, settembre 2009

([A] Il parere della commissione edilizia non è richiesto nella procedura di condono edilizio. [B] Il condono "paesistico" di cui all'art.1 comma 37 della legge n.308 del 2004 comporta la sottrazione del fatto alla sola disciplina penale ed a quella amministrativa attinenti alla tutela paesistica)

T.A.R. Puglia Lecce, Sezione II, settembre 2009

([A] Sul calcolo del contributo concessorio dovuto in caso di condono e sulla necessità di tener conto della destinazione d'uso del fabbricato abusivo oppure della destinazione di zona dell'area in cui questo ricade. [B] Sulla determinazione del contributo concessorio dovuto nel condono edilizio facendo riferimento alle tabelle applicabili con riferimento alla destinazione di zona anziché alla destinazione d'uso del fabbricato abusivo)