

Pubblicato il 27/12/2023

N. 01439/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01701/2021 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 la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1701 del 2021, proposto da

██████████ rappresentato e difeso dagli avvocati Lorenzo Durano, Giuseppe Durano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Brindisi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati ██████████, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della nota del 28 settembre 2021 a firma del Dirigente del Settore UAT del Comune di Brindisi, con cui si è dato negativo riscontro alla nota legale prot. n. 85943/2021 e alla nota n. 93422 del 16 settembre 2021 a firma del ricorrente, negando l'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso sulle pratiche di condono n. 1083/1995 e n. 165/2004;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o, comunque, connesso.

e per la declaratoria

- del silenzio assenso formatosi sulle domande di condono edilizio presentate dal Sig. Cuppone Claudio in data 2 marzo 1995 (pratica n. 1083/1995) e in data 30 gennaio 2004 (pratica n. 165/2004), relative all'immobile sito in Brindisi alla Contrada Schiavone, Via dei Palombari 7 (acquistato dal ricorrente con atto del notaio Miche Errico del 26 aprile 2006, rep. n. 83289, nel N.C.E.U. del Comune di Brindisi al Fol. 74 p.lle 625 sub 1 e 625 sub 2).

- dell'obbligo del Comune di Brindisi di rilasciare comunque il documento cartaceo 'concessione in sanatoria' a conferma dell'assenso tacitamente formatosi o, comunque, di rilasciare l'attestazione di cui all'art. 20, comma 2-bis, l. n. 241/90 o, in subordine, di ritenere valida ed efficace la dichiarazione sostitutiva resa dal ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2023 il dott. Roberto Michele Palmieri e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente – proprietario di immobile sito in Brindisi, C.da Schiavone, Via dei Palombari n. 7, riportato nell' N.C.E.U. del Comune di Brindisi al Fol. 74 p.lle 625 sub 1 e 625 sub 2 – ha impugnato Il ricorrente – proprietario di immobile sito in Brindisi, C.da Schiavone, Via dei Palombari n. 7, riportato nell' N.C.E.U. del Comune di Brindisi al Fol. 74 p.lle 625 sub 1 e 625 sub 2 – ha impugnato la nota del 28 settembre 2021 a firma del Dirigente del Settore

UAT del Comune di Brindisi, con cui si è dato negativo riscontro alla nota legale prot. n. 85943/2021 e alla nota n. 93422 del 16 settembre 2021 a firma del ricorrente, negando l'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso sulle pratiche di condono n. 1083/1995 e n. 165/2004.

A sostegno del ricorso, egli ha articolato i seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: violazione degli artt. 29, 30, 35 l. n. 47/85, nonché dell'art. 32 d.l. n. 269/03 e ss.mm.ii; eccesso di potere sotto vari profili.

Ha chiesto pertanto l'annullamento dell'atto impugnato, con vittoria delle spese di lite.

Costitutosi in giudizio, il Comune di Brindisi ha chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

All'udienza pubblica del 12.12.2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Il ricorso, in relazione ai dedotti motivi di gravame, è fondato.

3. Emerge dalla documentazione in atti che:

- il ricorrente ha acquistato con atto notarile del 26 aprile 2006, rep. n. 83289, il fabbricato sito alla Via dei Palombari 7 del Comune di Brindisi, composto da un appartamento al primo piano, un locale deposito al piano terra e una fascia di terreno circostante;

- la vendita è stata effettuata previa dichiarazione del 3 gennaio 2006, con cui il Dirigente della Ripartizione Urbanistica ed Assetto del Territorio del Comune di Brindisi attestava, tra l'altro, l'avvenuta presentazione delle pratiche di condono edilizio n. 1083 del 1995 e n. 165 del 2004;

- nel corso del 2010 il ricorrente ha realizzato senza titolo alcuni manufatti accessori ed alcune opere interne;

- con nota in data 7 ottobre 2019, prot. n. 0096831, il Settore UAT del Comune di Brindisi ha contestato al ricorrente che in occasione dell'istruttoria finalizzata alla definizione delle pratiche di condono n. 1083/1995 e n.

165/2004, si era riscontrata la presenza di ulteriori opere abusive, non oggetto delle suddette domande di condono;

- il ricorrente comunicava quindi, con nota del 23 luglio 2020, di aver provveduto alla rimozione delle ulteriori opere abusive e al ripristino dello stato dei luoghi;

- con istanze del 13 gennaio 2021 e del 23 agosto 2021, ancora, il ricorrente ha richiesto al Comune il rilascio dell'attestazione di avvenuto decorso dei termini del procedimento e, di conseguenza, dell'intervenuto accoglimento *per silentium* delle domande di condono edilizio n. 1083/1995 e n. 165/2004 («(...) *relativamente ad entrambe le pratiche, l'oblazione e gli oneri concessori sono stati interamente versati e la documentazione presentata risulta completa, come si evince anche dall'attestazione di congruità rilasciata dal Comune di Brindisi, Ufficio Tecnico Ripartizione Urbanistica e Assetto del Territorio, del 3.01.2006, nel quale il Comune rilevava l'assenza di qualsivoglia carenza documentale o istruttoria. Considerato che, alla luce di tanto, le pratiche devono ritenersi complete e le istanze di condono accolte ai sensi dell'art. 35, comma 17, l. n. 47/1985 - applicabile ai sensi dell'art. 39 l. n. 724/1994 alla pratica n. 1083/1995 ed ai sensi dell'art. 32, comma 25, l. n. 326/2003 alla pratica n. 165/2004 - , il quale statuisce che "decorso il termine 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" (...) Con istanza del 13.01.2021, l'odierno istante chiedeva il rilascio dell'attestazione ... relativa all'intervenuta formazione del silenzio assenso sulle pratiche n. 1083/1995 e n. 165/2004 ai sensi dell'art. 35, comma 18, l. n. 47/1985. Detta istanza restava tuttavia inevasa. Tanto premesso e considerato, si chiede a codesto Spett.le Comune, fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso, di rilasciare ... un'attestazione circa il*

decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento delle domande di condono edilizio n. 1083/1995 e n. 165/2004, ai sensi dell'art. 20, comma 2-bis, della legge del 7 agosto 1990 n. 241»; v. nota a firma dell'Avv. Eleonora Gaetani e del sig. Vito Gioia in data 23 agosto 2021);

- con l'impugnata determinazione del 28 settembre 2021 l'A.c. provvedeva, infine, come segue: «le istanze di condono menzionate si riferiscono a fabbricato ricadente nella perimetrazione della variante di recupero ex art. 29 l. n. 47/85 e successive modifiche ed integrazioni - C.da Gianbattista. Contrariamente a quanto sostenuto, la determinazione di oneri di urbanizzazione specifici per i soli nuclei abitativi perimetrati, ai fini del piano di recupero urbanistico, è pienamente legittima in quanto espressamente imposta dalla legge, nel senso che l'entità degli oneri di urbanizzazione va determinata in base al costo delle opere incluse nel programma finanziario e poi ripartita, per ogni singolo insediamento, con le modalità di cui alla L.R. n. 6/79 e non invece alle tabelle della stessa norma per cui si asserisce intervenuta la certificazione di congruità rilasciata dall'Ufficio. La semplice lettura della norma di cui all'art. 2, comma 54, della l. n. 662/96 vale a destituire, poi, di ogni fondamento quanto asserito in merito alla congruità delle somme versate. In tale disposizione è espressamente previsto che, nella variante di recupero, possano essere inseriti edifici per i quali sia stata già rilasciata la concessione in sanatoria. È chiaro che, in questo caso, i soggetti che hanno conseguito la singola concessione in sanatoria con il versamento dei relativi oneri di urbanizzazione saranno tenuti, poi, a versare una integrazione in virtù della determinazione del costo delle opere di urbanizzazione effettuato ai sensi degli artt. 6 e 7 della Legge Regionale n. 6/79, evidenziando che per contributo consessorio si intende l'equa ripartizione dei costi urbanizzativi globali (riferiti al programma finanziario specifico) e non il contributo di cui alla legge 10/77. Il Consiglio Comunale, con lo stesso atto di adozione delle varianti di che trattasi, ha disposto 'che i costi di realizzazione delle urbanizzazioni primarie e gli oneri di acquisizione-espropriazione delle aree per l'urbanizzazione primaria e secondaria saranno a totale carico dei titolari

delle domande di condono edilizio in relazione alla superficie di abuso commesso'; le spese relative ai costi di urbanizzazione verranno ripartite, come per legge, tra tutti i fabbricati sanabili o già sanati; la predetta ripartizione dei costi sarà effettuata secondo i parametri di legge distinti per comparti di intervento. Come già evidenziato nella prima parte dei riscontri, le varianti di recupero sono lo strumento che permette la sanatoria non edilizia ma urbanistica di un'area interessata da una pluralità di edifici abusivi, edificata in difformità dallo strumento regolatore generale e quindi non prevista dalle proiezioni e previsioni di piano programmate. Da qui la distinzione tra la procedura ordinaria, da applicare per i singoli provvedimenti abilitativi in sanatoria ex ll. nn. 47/85, 724/94 e da ultimo 326/03 in aree non destinate dallo strumento urbanistico generale all'edificazione, dalla fattispecie in argomento relativa ai titoli abilitativi in sanatoria da rilasciare nei comparti oggetto di variante di recupero urbanistico. In tale contesto normativo non trova fondamento alcuna ipotesi né di prescrizione del contributo concessorio, né di silenzio assenso, trattandosi al contrario di attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico di dettaglio approvato per ciascun ambito territoriale perimetrato. In tale quadro normativo trova tra l'altro spazio il principio generale dell'ultrattività dei piani attuativi affermato dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. V, 30 aprile 2009 n. 2768) e dedotto dall'art. 17, primo comma, della legge n. 1150 del 1942 ribadendo l'orientamento (ex plurimis, Sez. IV, 4 dicembre 2007 n. 6170; 28 luglio 2005, n. 4018; 2 giugno 2000, n. 3172; T.a.r. Lazio Roma, sez. II, 24 gennaio 2006, n. 508, T.a.r. Sicilia Palermo, sez. I, 27 aprile 2005, n. 638, T.a.r. Sicilia Catania, sez. I, 29 settembre 2004, n. 2718 e T.a.r. Campania Salerno, 7 agosto 1997, n. 488). A tali motivazioni si aggiunge che ai fini del rilascio dei titoli abilitativi in sanatoria è propedeutica l'attività di demolizione con ripristino dello stato dei luoghi per realizzazione di ulteriori abusi in difformità dall'oggetto e destinazione d'uso denunciati nelle istanze di condono in parola, come già partecipato con nota prot. n. 96831 del 7/10/2019 inviata al sig. Gioia Vito e che ad ogni buon conto si allega alla presente in uno alla relativa relazione. A seguito di detta contestazione il sig.

Gioia Vito ha comunicato con nota del 24/07/2020 prot. n. 64804 l'avvenuto ripristino che da successive verifiche è risultato parziale, giusto verbale d'ispezione del 25/02/2021 allegato. Tali difformità, che se non spontaneamente rimosse/ripristinare costituiranno il presupposto per la ripulsa delle stesse istanze di condono e conseguente ordine di demolizione, impediscono ad oggi il calcolo definitivo della ripartizione delle spese di urbanizzazione in argomento. Solo a seguito dell'acquisizione dell'intervenuta totale e provata rimozione delle ulteriori opere abusive eseguite sarà notificato il provvedimento definitivo di congruaggio degli importi dovuti come sopra spiegato e successivamente rilasciati i titoli abilitativi in sanatoria. In assenza di tali adempimenti si provvederà all'adozione dei consequenziali atti ai sensi e per gli effetti dell'art. 31 DPR 380/01».

4. Tanto premesso in punto di fatto, il Collegio rileva altresì che, con ordinanza n. 1984/22, questo TAR, dopo aver premesso che:

- *“sulla valenza delle varianti di recupero questo T.a.r., e come subito diremo anche il Consiglio di Stato, si esprimevano nei sensi che seguono: «a prescindere da ogni considerazione in ordine alla formazione del silenzio accoglimento ... sulle istanze di condono edilizio presentate da parte ricorrente, la semplice lettura della l. 28 febbraio 1985, n. 47 ... evidenzia ... chiaramente come la cd. variante di recupero prevista dall'art. 29 non costituisca sicuramente un parametro per la valutazione delle domande di sanatoria edilizia (che devono essere valutate sulla base di ben altri presupposti), ma solo un modo per procedere al recupero ed al reinserimento urbanistico di parti del territorio caratterizzate dalla massiccia presenza di fenomeni di abusivismo. Il ritardo nel rilascio del provvedimento di condono e nell'emanazione dei provvedimenti conseguenti (agibilità dell'immobile) è quindi esclusivamente imputabile all'Amministrazione comunale di Brindisi e non è giustificata da circostanze obiettive» (T.a.r. Puglia Lecce, I, 24 ottobre 2022, n. 1679; I, 28 gennaio 2013, n. 191; I, 23 marzo 2010, n. 805); e, ancora, «la separazione tra la funzione di recupero 'urbanistico' degli insediamenti abusivi affidata all'istituto della variante (diretta in via esclusiva a consentire l'inserimento degli stessi in un tessuto*

urbanistico dotato di infrastrutture necessarie alla loro coerente inclusione nel contesto territoriale di riferimento) e la funzione di regolarizzazione dei singoli manufatti abusivi (affidata, invece, agli istituti dell'accertamento di conformità e del condono straordinario) trova conferma normativa nell'impianto della ... legislazione statale, laddove la legge n. 47/1985 differenzia espressamente le varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzate al recupero "urbanistico" degli insediamenti abusivi (articolo 29) dall'accertamento di conformità (articolo 13) e dal condono edilizio (artt. 31 e segg.); espressamente sancendo, al comma 2 dell'articolo 29, che "gli insediamenti avvenuti in tutto o in parte abusivamente... possono formare oggetto di apposite varianti... al fine del loro recupero urbanistico" "salvo restando gli effetti della mancata presentazione dell'istanza di sanatoria previsti dall'articolo 40" (cioè la loro sottoposizione alle misure repressive e sanzionatorie)» (Consiglio di Stato, I, parere n. 1219 dell'11 luglio 2022); in questa prospettiva, dunque, «non (è) ostativa alla definizione del procedimento di condono (evidentemente sia in termini positivi che negativi) e ... comunque non giustific(a) un giudizio negativo di incondonabilità ai sensi dell'articolo 33 la circostanza che per l'area di insistenza del manufatto sia previsto dallo strumento urbanistico generale un Piano di recupero ai sensi dell'articolo 29 della legge n. 47/85, in concreto non approvato (...) deve essere ... in generale considerato che l'approvazione del Piano di recupero non è presupposto necessario per la definizione delle domande di condono, atteso che tale strumento attuativo costituisce solo una facoltà e non anche un obbligo per il Comune. E, invero, l'articolo 29 della legge n. 47 del 1985 dispone, al comma 3, che '... gli insediamenti avvenuti in tutto o in parte abusivamente ... possono formare oggetto di apposite varianti agli strumenti urbanistici al fine del loro recupero urbanistico ...'. La formazione delle varianti risulta obbligatoria solo nei casi espressamente previsti dalla legge regionale (art. 29, comma 2, lett. c). Orbene, ove il Piano fosse stato presupposto indispensabile per la condonabilità dei singoli manufatti abusivi, il legislatore ne avrebbe previsto la necessaria adozione, non rimettendolo alla scelta discrezionale dell'ente locale. Lo specifico strumento urbanistico ed il

condono edilizio operano, poi, su due piani diversi; elemento questo che ne esclude ogni legame di necessaria presupposizione. Il procedimento di condono edilizio, invero, riguarda la singola costruzione e tende alla sua regolarizzazione sotto il profilo squisitamente edilizio, indipendentemente dalla circostanza che il manufatto sia o meno inserito in un contesto urbanistico idoneo ad accoglierlo. Al contrario, il Piano di Recupero (ovvero la variante di recupero) di cui al citato articolo 29 ha finalità precipuamente urbanistiche, riferendosi non al singolo manufatto ma ad ‘insediamenti’ abusivi, tendendo allo scopo del loro ‘recupero urbanistico’. Il Piano, dunque, come emerge dai contenuti stessi dell’articolo 29, ha la precipua finalità di realizzare un’adeguata urbanizzazione primaria e secondaria e un razionale inserimento territoriale ed urbano dell’insediamento. Trattasi, dunque, di elementi che non attengono alla singola costruzione e non incidono sulla loro possibilità di regolarizzazione attraverso il condono edilizio, attenendo piuttosto al momento successivo (trattandosi di opere già realizzate) del loro corretto ed equilibrato inserimento nel tessuto urbanistico della città» (Consiglio di Stato, I, parere n. 956 del 25 maggio 2020)”;

“Considerato, ancora, sul tema del silenzio assenso nei procedimenti di condono, che: «nello specifico ed eccezionale sistema del condono edilizio, di cui all’art. 35, comma 18, della legge n. 47 del 1985, il termine biennale, previsto ai fini della formazione del silenzio-assenso, non decorre nel caso in cui la domanda sia carente dei documenti necessari ad identificare compiutamente le opere oggetto della richiesta sanatoria, nonché quando non sia stata interamente pagata l’oblazione e altresì quando l’opera sia in contrasto con i vincoli di inedificabilità (ex plurimis: Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 marzo 2022, n. 1813; Id., 24 novembre 2020, n. 7382); (...) il termine biennale decorre dal momento in cui tali carenze siano state eliminate ad opera della parte interessata, ponendo l’Amministrazione in condizione di esaminare compiutamente la relativa domanda (ex plurimis, cfr.: Consiglio di Stato, sez. VI, 26 gennaio 2022, n. 535; sez. II, 18 febbraio 2021, n. 1474); (...) a sua volta, il termine di trentasei mesi per la prescrizione breve del diritto al rimborso e al conguaglio, decorre esclusivamente nei casi in cui il procedimento risulti definito con la

formazione del silenzio assenso» (Consiglio di Stato, VI, 26 settembre 2022, n. 8303): in definitiva, il «condono edilizio si perfeziona per silenzio assenso, dunque, solo allorquando i richiedenti hanno posto in essere tutti gli adempimenti affinché possa iniziare a decorrere il termine biennale previsto dall'art. 35 L. 47 del 1985. Non è sufficiente, pertanto, la presentazione della domanda; occorre che, unitamente alla domanda, si sia provveduto al pagamento di tutte le somme (oblazione, oneri urbanizzazione, contributo costo costruzione) e che sia stata allegata tutta la documentazione necessaria per il suo esame, prescritta dal comma 3, art. 35, l. n. 47/85» (Consiglio di Stato, sez. IV, 20 giugno 2022, n. 5053)”, ha espressamente richiesto “... alla Dirigente del Settore UAT del Comune di Brindisi di specificare analiticamente ed esaustivamente, mediante apposita relazione scritta, quali siano gli attuali impedimenti alla richiesta sanatoria, tanto in diritto (anche sulla scorta degli arresti giurisprudenziali in tema di varianti ex art. 29 l. n. 47/85 dei quali si è in precedenza dato atto), quanto in fatto (a esempio, specifiche opere abusive estranee alla domanda di condono e da demolire), e, rispetto agli aspetti di carattere economico, quali siano le eventuali maggiori somme da versare da parte del proprietario, pure tenuto conto dell'indicazione secondo cui «per dette pratiche l'oblazione calcolata dalla richiedente è stata interamente versata nei termini e nelle modalità previste dalla legge» (nota Dirigente della Ripartizione Urbanistica ed Assetto del Territorio del Comune di Brindisi in data 3 gennaio 2006)”.

5. Tale richiesta non è stata evasa dal Comune.

6. Tanto premesso, rileva il Collegio che, per condivisa giurisprudenza amministrativa: “Dalla lettura dell'art. 64, c.p.a. si evince che i fatti non contestati devono essere posti a fondamento della decisione, senza che residui margine di discrezionalità in capo al giudicante; evidenziandosi, altresì, che l'indicazione dei fatti non specificamente contestati in uno alle prove proposte dalle parti lascia intendere che i fatti non contestati confluiscono nel concetto di prova” (TAR Napoli, I, 28.4.2022, n. 2897).

7. Orbene, nella fattispecie in esame, non solo l'attestazione circa l'avvenuto

versamento degli oneri di oblazione non è stata concretamente contestata dall'Amministrazione, se non con generiche affermazioni di principio, ma vi è addirittura in atti la nota del Comune di Brindisi del 3.1.2006, con cui il civico ente ha attestato che: *“l'oblazione calcolata dalla richiedente è stata interamente versata nei termini e nelle modalità previste dalla legge”*.

8. Alla luce di tali emergenze processuali, reputa pertanto il Collegio provato l'avvenuto pagamento, da parte del ricorrente, degli oneri di oblazione dovuti in relazione alle pratiche di condono n. 1083/1995 e n. 165/2004.

9. Per tali ragioni, l'atto impugnato – con cui si è dato negativo riscontro alla nota legale prot. n. 85943/2021 e alla nota n. 93422 del 16 settembre 2021 a firma del ricorrente, negando l'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso in relazione alle succitate pratiche di condono n. 1083/1995 e n. 165/2004 – deve ritenersi illegittimo.

10. Ne consegue il suo annullamento.

11. Sussistono giusti motivi, legati alla natura delle questioni esaminate, per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima - definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e annulla per l'effetto l'atto impugnato.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2023, con l'intervento dei magistrati:

Ettore Manca, Presidente FF

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

Daniela Rossi, Referendario

L'ESTENSORE
Roberto Michele Palmieri

IL PRESIDENTE
Ettore Manca

IL SEGRETARIO