



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

I l C o n s i g l i o d i S t a t o

i n s e d e g i u r i s d i z i o n a l e (S e z i o n e S e s t a)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5648 del 2019, proposto da Gino Annessi, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Forte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maria Granillo in Roma, via Trionfale, 56;

contro

Comune di Amandola e Responsabile Ufficio Tecnico del Comune di Amandola, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Lucio Vitali, Massimo Giacomozzi, Rolando Conti, Adele Funari, Anselmo Ercoli, Vincenzo Concetti e Ugo Funari, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche 17 dicembre 2018 n. 790, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 dicembre 2020 il Cons. Diego Sabatino e rilevato che l'udienza si svolge ai sensi dell'art. 25, co.2, del Decreto Legge 137 del 28 ottobre 2020 attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 5648 del 2019, Gino Annessi propone appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche 17 dicembre 2018 n. 790, resa tra le parti, con la quale sono stati riuniti e in parte respinti e in parte dichiarati improcedibili 4 diversi ricorsi proposti contro il Comune di Amandola e il Responsabile Ufficio Tecnico del Comune di Amandola nonché contro Lucio Vitali, Massimo Giacomozzi, Rolando Conti, Adele Funari, Anselmo Ercoli, Vincenzo Concetti e Ugo Funari per l'annullamento

A. quanto al ricorso n. 666 del 2006:

del provvedimento 24/5/2006 n. 5579 di revoca dell'ordinanza di demolizione 37/1993 riguardante il fabbricato in via Filzi realizzato a seguito delle concessioni edilizie nn. 88/89 e 131/90 e della concessione in sanatoria ex art. 39 della Legge n. 724/1994;

B. quanto al ricorso n. 296 del 2008:

del provvedimento 11/2/2008 n. 1644 avente ad oggetto richiesta di stima del valore venale ex art. 38, comma 1, DPR n. 380/2001, della porzione dell'edificio in via Filzi (piani primo e secondo sottostrada e sottotetto agibile) non demolibili senza recare pregiudizio alla stabilità degli altri piani;

C. quanto al ricorso n. 597 del 2009:

della delibera di Giunta Comunale 8/5/2009 n. 64 con cui si applicano le sanzioni, ex artt. 36 e 38 del DPR 380/2001, in relazione alle opere eseguite abusivamente nell'edificio in via Filzi;

D. quanto al ricorso n. 415 del 2011:

- della nota datata 18/1/2011 con cui il Comune di Amandola ha riscontrato negativamente la diffida presentata per far dichiarare la decadenza delle procedure di sanatoria ex artt. 36 e 38 del DPR 380/2001 di cui alla delibera di Giunta Comunale n. 64/2009;

- degli atti connessi del procedimento, tra cui, in particolare, la determina del Responsabile dell'U.T.C. adottata in forza di quanto stabilito dalla deliberazione di GC n. 64/2009, ove esistente e allo stato non conosciuta, e per il risarcimento del danno.

Il giudice di primo grado ha così riassunto i fatti di causa:

“1. Con decisione n. 1065/1997, il Consiglio di Stato, Sez. V, in riforma della sentenza di questo Tribunale n. 122/1992, annullò le concessioni edilizie nn. 88/89 e 131/90 (in variante alla prima) rilasciate dal Comune di Amandola per la costruzione di un edificio composto da sedici appartamenti. L'annullamento venne disposto perché non erano stati computati, nella volumetria, due piani sottostrada e il sottotetto.

Di seguito, su richiesta del costruttore, il Comune rilasciò una concessione in sanatoria, ex art. 39 della Legge n. 724/1994 (condono edilizio), impugnata dall'odierno ricorrente davanti a questo Tribunale che, con sentenza n. 624/2003, respinse il ricorso.

Quest'ultima sentenza veniva anch'essa riformata in appello (cfr. Cons. Stato, Sez. V. 22/5/2006 n. 2960), stante la ritenuta inapplicabilità del condono edilizio per opere superiori a mc. 750.

In data 24/5/2006, il Comune revocava l'ordinanza di demolizione n. 37/1993 essendo stata rilasciata la ricordata sanatoria (tuttavia ormai annullata dalla pronuncia del Consiglio di Stato depositata due giorni prima).

Il provvedimento di revoca veniva impugnato, davanti a questo Tribunale, con il ricorso n. 666/2006 oggetto dell'odierna decisione.

Dopo l'annullamento delle concessioni edilizie originarie e del provvedimento di condono (Legge n. 724/1994), il costruttore, in data 8/2/2007, presentava al Comune istanza di rilascio del permesso di costruire in sanatoria, ex art. 36 del DPR n. 380/2001, per la parte di fabbricato conforme alle norme urbanistiche e che corrispondeva ai tre piani sopra il livello stradale. Per la parte residua, che superava la volumetria massima consentita (i due piani sottostrada e il sottotetto), chiedeva invece l'applicazione dell'art. 38 del DPR n. 380/2001 non essendo strumentalmente possibile demolire i due piani seminterrati senza demolire quelli soprastanti.

Con ricorso n. 296/2008, proposto a questo Tribunale e oggetto dell'odierna decisione, veniva impugnata la nota in data 11/2/2008 n. 1644 con cui il Comune chiedeva, all'Agenzia del Territorio - Ufficio Provinciale di Ascoli Piceno, di determinare il valore venale delle porzioni abusive del fabbricato per l'applicazione del citato art. 38.

Quest'ultimo provvedimento veniva contestato anche davanti al Consiglio di Stato per ritenuta inottemperanza alla sentenza n. 2960/2006; ricorso poi definito dalla V Sezione con sentenza n. 6288/2008 che, per quanto qui interessa, escluse la necessità di adottare provvedimenti demolitori del fabbricato o di parti di esso (come chiedeva il ricorrente) e ritenne legittimo l'avvio dei procedimenti di sanatoria ex artt. 36 e 38 con conseguente assegnazione, al Comune, del termine di 120 giorni per concluderli.

Con ricorso n. 597/2009, proposto a questo Tribunale e oggetto dell'odierna decisione, viene impugnata la delibera di Giunta 8/5/2009 n. 64 con cui il Comune determinava in € 23.458,18 l'oblazione ex art. 36 e in € 517.750,00 la sanzione ex art. 38.

La delibera veniva contestata anche davanti al Consiglio di Stato con istanza di nomina di un commissario ad acta per l'esecuzione del giudicato di cui alla sentenza n. 6288/2008; istanza poi definita dalla V Sezione con sentenza n. 933/2010 che:

- ribadiva la conformità al giudicato dell'avvio delle due distinte procedure di sanatoria e dell'elaborazione dei due distinti conteggi per oblazione (art. 36) e sanzione amministrativa (art. 38);

- dichiarava inammissibili le censure riguardanti l'entità delle somme determinate dalla Giunta Comunale poiché non attinenti al giudicato, dando contemporaneamente atto che tali censure sarebbero state comunque esaminate, in primo grado, al momento di trattazione del ric. n. 597/2009.

Con ulteriore ricorso n. 415/2011, proposto a questo Tribunale e oggetto dell'odierna decisione, viene impugnata la nota del 18/1/2011 con cui il Comune respingeva la diffida, presentata dal ricorrente, per far dichiarare la decadenza delle procedure di sanatoria ex artt. 36 e 38 stante il mancato pagamento delle somme di cui alla delibera di G.C. n. 64/2009 entro il termine stabilito (60 giorni).

Il Comune di Amandola si è costituito nei soli ricorsi nn. 296/2008 e 415/2011 per dedurre alcune eccezioni preliminari e per contestare comunque anche i gravami nel merito chiedendone il rigetto.

Nel ricorso n. 296/2008 si è inoltre costituito, per chiederne il rigetto, il Sig. Vitali Lucio in qualità di controinteressato essendo il costruttore dell'edificio e il venditore dei relativi appartamenti.

Nel ricorso n. 415/2011 si sono infine costituiti i signori Funari Adele, Concetti Vincenzo, Ercoli Anselmo e Conti Rolando, in qualità di controinteressati acquirenti degli appartamenti. Gli stessi deducono eccezioni preliminari in rito e contestano comunque anche il gravame nel merito chiedendone il rigetto.”

All'udienza del 7 novembre 2018, il ricorso veniva discusso e deciso con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva infondate le censure proposte, sottolineando la correttezza dell'operato della pubblica amministrazione, per cui respingeva i ricorsi nn. 597/2009 e 415/2011 e dichiarava improcedibili i ricorsi nn. 666/2006 e 296/2008.

Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante evidenzia l'errata ricostruzione in fatto e in diritto operata dal giudice di prime cure, riproponendo come motivi di appello le proprie originarie censure, come meglio descritte in parte motiva.

Alla pubblica udienza del 10 dicembre 2020, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello non è fondato e va respinto per i motivi di seguito precisati.
2. - Con l'atto introduttivo, l'appellante, evidenziata la complessità della questione e la pluralità dei ricorsi riuniti e decisi con la sentenza impugnata, indirizza le sue doglianze contro le statuizioni con cui il T.A.R. delle Marche ha respinto i ricorsi nrg, 597/2009 e 415/2011, con le relative conseguenze in punto della presunta dichiarata inammissibilità dei gravami nrg. 666/2006 e 296/2008, oltre a dolersi del mancato scrutinio delle richieste risarcitorie promosse anche ex art.30 c. 1 e 4 D.Lgs. 104/10.
3. - Con il primo motivo di diritto, in relazione al capo di sentenza (punto 3) con cui viene respinto il ricorso n.415/2011, viene lamentata "Violazione e /o falsa applicazione degli artt.36 e 38 D.P.R. 380/2001. Violazione e/o falsa applicazione art.43 D.P.R. 380/2001. Violazione e/o falsa applicazione art.2 bis L.241/90. Eccesso di potere. Eccesso di potere per sviamento. Ingiustizia manifesta. Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifeste. Difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione e/o falsa applicazione art.21 septies L.241/90. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.97 Cost. Violazione e/o falsa applicazione del principio del giusto procedimento".

In concreto, l'appellante censura la sentenza nella parte in cui ha ritenuto che l'inutile decorso dei termini fissati dal Consiglio di Stato per la conclusione dei procedimenti ex art. 36 e 38 T.U. edilizia (sentenza n.6288/08) e dalla Giunta Comunale (delibera n.64/2009) per il pagamento di oblazione e sanzione amministrativa non determinasse la (richiesta) pronuncia di decadenza delle procedure di sanatoria e l'obbligo del Comune di adottare misure repressive per la demolizione del fabbricato abusivo, pur essendo stati annullati tutti i precedenti titoli che legittimavano la sua costruzione.

3.1. - La censura è infondata.

Occorre evidenziare, in via generale e secondo la giurisprudenza vigente, che nei procedimenti amministrativi, di qualsiasi tipo, un termine assuma natura perentoria, determinando quindi una decadenza nel caso del suo superamento, soltanto qualora vi sia una previsione normativa che espressamente gli attribuisca questa natura, ovvero quando ciò possa desumersi dagli effetti, sempre normativamente previsti, che la sua violazione produce.

Ove invece manchi un'espressa indicazione circa la natura del termine o gli specifici effetti dell'inerzia, deve aversi riguardo alla funzione che lo stesso in concreto assolve nel procedimento, nonché alla peculiarità dell'interesse pubblico coinvolto, con la conseguenza che, in mancanza di elementi certi per qualificare un termine come perentorio, per evidenti ragioni di favor, esso deve ritenersi ordinario (ex plurimis, Cons. Stato, II, 22 gennaio 2020, n. 537; id., IV, 6 giugno 2017, n. 2718; Cons. Stato, ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 10).

Del pari, la natura normativa dell'eventuale perentorietà, con la connaturata sanzione di decadenza, impedisce che questa possa discendere ex se da una pronuncia giurisdizionale, salvo che sia la legge stessa ad attribuire tale valore alla decisione assunta in giudizio.

Nel caso in esame, quindi, non può che concordarsi con il primo giudice sulla natura meramente ordinatoria del termine di 120 giorni, assegnato da questo Consiglio di Stato con la ricordata sentenza n. 6288.

In primo luogo, il termine aveva ad oggetto unicamente la procedura di competenza comunale, ovvero la determinazione dell'oblazione (art. 36) e della sanzione amministrativa (art. 38), non potendosi invece includere l'ulteriore termine (60 giorni) poi assegnato dal Comune per il pagamento (che riguardava l'attività dell'interessato).

Per altro verso, è ben vero che il rilascio del permesso in sanatoria ex art. 36 è subordinato al pagamento dell'oblazione e che gli effetti sananti ex art. 38 si producono con il pagamento della sanzione (art. 38 comma 2); tuttavia, la previsione di un sistema coattivo di riscossione, previsto dall'art. 43 del d.P.R. n. 380/2001 in caso di inadempimento, evidenzia come la detta omissione semplicemente legittimi la riscossione coatta, senza determinare la decadenza dalla possibilità di adempiere, evento che andrebbe in contraddizione con la possibile esecuzione forzata sul credito. Il che evidenzia come la funzione della disciplina, imponendo al Comune il ricorso alla procedura di riscossione coattiva, non mira ad una immediata decadenza ma tiene in considerazione anche le contrarie esigenze di conservazione del patrimonio edilizio, comunque edificato.

Sulla scorta di tali osservazioni di sistema e integralmente applicabili al caso concreto (dove va poi aggiunto che il Comune ha poi effettivamente avanzato richieste di pagamento nei confronti degli acquirenti degli appartamenti venduti), il motivo di doglianza non può essere condiviso.

3.2. - Del pari risulta irrilevante l'ulteriore profilo, di cui al punto I-b), per il quale l'illegittimità del provvedimento sarebbe derivato dalla mancata escussione anche degli acquirenti degli immobili de qua.

Infatti, stante la non perentorietà del termine imposto dalla sentenza di questo Consiglio, anche qualora la procedura di riscossione coattiva non fosse stata azionata correttamente o dovesse eventualmente essere reiterata, la detta irregolarità non potrebbe comunque riverberarsi sulla illegittimità del provvedimento stesso sub specie di decadenza per decorso del termine.

4. - Vanno peraltro assorbite, perché non autonome, le censure di cui al punto II, articolate sotto diversi profili, in quanto si riferiscono a vicende successive alla supposta decadenza, illustrando “l’illegittimo, insufficiente e soprassesorio contegno operativo tenuto dal Comune di Amandola” che, in quanto tale, non è in sé idoneo a sostenere l’erroneità della sentenza gravata nella parte in cui ha accertato l’improcedibilità dei ricorsi 666/2006 e 296/2008.

5. - Con il terzo motivo di ricorso, la parte appellante censura la sentenza in relazione al ricorso n.597/2009, evidenziando come la stessa non faccia corretta applicazione del dettame degli artt.36 e 38 DPR 380/01.

In disparte ogni valutazione sul concreto interesse della parte appellante alla detta quantificazione, che evidenzia un rilevante problema di ammissibilità della censura stessa, occorre osservare come il primo giudice abbia correttamente evidenziato i meccanismi obiettivi che presiedono alla determinazione dell’oblazione ex art. 36 del d.P.R. n. 380/2001, parametrati al doppio del contributo di costruzione (per interventi edilizi onerosi) o nella misura pari al contributo che sarebbe stato dovuto se l’intervento non fosse gratuito.

La quantificazione operata dall’ufficio tecnico comunale con la nota del 31 gennaio 2009 appare quindi in linea con la detta previsione, avendo indicato separatamente gli oneri per urbanizzazione primaria e secondaria in relazione al volume di riferimento (mc. 5.940), rendendo quindi agevolmente stimabili i valori unitari per metro cubo e rapportarli alle tabelle. Del pari procede poi alla quantificazione degli oneri commisurati al costo di costruzione attraverso un conteggio analitico svolto

piano per piano e subalterno per subalterno (distinguendo poi tra SU e SNR). Per altro verso, non è dato cogliere la ragione che consentirebbe al Comune di trattenere ancora le somme versate per le concessioni annullate, dove si porrebbe in concreto un problema di arricchimento senza causa.

Conclusivamente, la delibera di Giunta n. 64/2009 ha meramente recepito la quantificazione operata secondo i criteri sopra indicati, peraltro frutto di operazioni matematiche condivisibili, sulla base di quanto sopra dedotto.

6. - Infine, con il quarto motivo, rubricato “IV) Violazione art.30 commi 1 e 4 D.Lgs. 104/10. Violazione e falsa applicazione dell’art.2043 cod.civ. e dei presupposti e dei principi in materia di responsabilità della Pubblica Amministrazione. Violazione e/o falsa applicazione artt. 1226 e 2056 cod.civ. Violazione e/o falsa applicazione dell’art.97 della Costituzione e dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa. Violazione e/o falsa applicazione art. 2 bis L.241/90 e del principio del giusto procedimento. Travisamento dei fatti, illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifesta. Motivazione insufficiente e/o perplessa”, viene lamentato il mancato scrutinio, da parte del primo giudice, delle richieste risarcitorie, stante il loro rilievo anche ex art.30 commi 1 e 4 del D.Lgs.104/10.

6.1. - La censura non ha pregio.

Come sopra evidenziato, i motivi di doglianza sull’illegittimità dei provvedimenti gravati si sono dimostrati del tutto infondati e, pertanto, veniva a mancare l’elemento fondante della responsabilità della pubblica amministrazione, ossia la messa in atto di un comportamento difforme dal paradigma normativo.

Il primo giudice, con una stringata affermazione (“L’infondatezza e l’improcedibilità dei gravami escludono profili risarcitori”) ha dato conto di tale situazione, con una nettezza che non può che condividersi.

Peraltro, nemmeno si può sostenere che la fondatezza della pretesa possa dedursi dalla circostanza che, con sentenza n. 270 del 2019 (successiva a quella qui gravata), il T.A.R. delle Marche abbia riconosciuto l'illegittimità di altri provvedimenti amministrativi, atteso che quella vicenda non rientra nell'ambito decisionale qui in scrutinio.

7. - L'appello va quindi respinto. Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. Nulla per le spese, stante la mancata costituzione delle controparti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Respinge l'appello n. 5648 del 2019;
2. Nulla per le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

L'ESTENSORE
Diego Sabatino

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI