

Publicato il 29/11/2023

N. 17895/2023 REG.PROV.COLL.
N. 09257/2013 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9257 del 2013, proposto da -
OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati
Sara Adriani, Daria Proietti, con domicilio eletto presso lo studio Studio
Legale Mannucci - Adriani in Roma, via delle Baleniere, 107;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Sergio Siracusa, domiciliataria ex lege in
Roma, via Tempio di Giove, 21;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale n. -OMISSIS-, recante rigetto di
istanza di condono edilizio per le opere abusivamente realizzate in via -
OMISSIS-.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 17 novembre 2023 il dott. Fabio Belfiori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Espongono gli odierni ricorrenti di essere comproprietari di un immobile sito in -OMISSIS- e di aver presentato il 25 gennaio 1988 istanza per una concessione edilizia in sanatoria, ai sensi della legge n. 47 del 1985, relativamente ad opere ivi abusivamente realizzate.

Ricevuto il preavviso di diniego per tardività della domanda di condono, i ricorrenti hanno presentato osservazioni, al contempo chiedendo l'applicazione delle successive norme condonistiche di cui alla legge n. 724 del 1994, mediante rideterminazione della originaria istanza, allegando perizia giurata attestante la sussistenza dei relativi presupposti. Nonostante ciò l'Amministrazione emanava la qui gravata determinazione, con cui è stata rigettata l'istanza di condono formulata ai sensi della legge n. 47 del 1985, in quanto presentata oltre il termine di cui all'art. 35 della medesima legge, ivi affermandosi altresì che *“l'Ufficio, ricorrendone i presupposti normativi, potrà valutare un'eventuale riapertura dei termini dell'istanza in esame”*.

La gravata determinazione è censurata con il seguente motivo di diritto, così rubricato:

Violazione dell'art. 97 Cost. e dei principi di buon andamento, leale collaborazione, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, nonché del giusto procedimento. Violazione e falsa applicazione degli artt. 31 e 35 della Legge n. 47/85 e dell'art. 39 della legge 23/724. Eccesso di potere per carenza di motivazione e di istruttoria, manifesta contraddittorietà, illogicità, irragionevolezza, illegittimo aggravamento del procedimento.

Viene evidenziato che il diniego comunale è stato emanato dopo 25 anni dalla domanda di condono, ciò che avrebbe precluso la presentazione di nuove istanze ai sensi delle successive leggi n. 724/1994 e n. 326/2003 (rispettivamente, cosiddetti secondo e terzo condono).

In particolare, sostengono come l'art. 39 della legge n. 724/1994 preveda quale termine ultimo per la presentazione dell'istanza di condono, la data del 31 marzo 1995, senza però fissare un termine iniziale, potendo quindi la precedente istanza dei ricorrenti essere riqualficata ai sensi della legge n. 724, senza necessità di presentare una nuova istanza.

L'Amministrazione avrebbe dovuto, dunque, anche in virtù del principio di conservazione degli atti, ritenuto immanente nel sistema, valutare l'originaria domanda di condono ai sensi della normativa sopravvenuta.

Lamentano, infine, i ricorrenti la contraddittorietà del gravato provvedimento laddove viene rigettata l'istanza di condono formulata ai sensi della legge n. 47/1985, rinviando ad una fase successiva ed eventuale la valutazione di una riapertura dei termini per l'istanza, laddove tale valutazione avrebbe dovuto essere contestuale, altrimenti incorrendosi in un inutile aggravamento del procedimento.

Si è costituita per resistere l'intimata Amministrazione comunale, rappresentando la tardività – di circa tre anni - dell'istanza di condono

presentata dai ricorrenti ai sensi della legge n. 47 del 1985. All'udienza del 17 novembre 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è fondato nei termini seguenti.

Pacifica la tardività dell'istanza di condono presentata dalle ricorrenti e l'irrilevanza (ai fini dello scrutinio di legittimità dell'atto impugnato relativamente al diniego di condono ai sensi della L. 47/1985) del lungo lasso temporale trascorso tra inizio e conclusione del procedimento (invero davvero consistente), poiché dall'inerzia dell'Amministrazione le ricorrenti hanno tratto vantaggio, vista la manifesta irricevibilità della domanda, essendo stata avanzata anni dopo la scadenza *ex lege* prevista, assume, viceversa diverso rilievo il fatto che i ricorrenti, ricevuto il preavviso di rigetto dell'istanza di condono ai sensi della legge n. 47 del 1985, hanno chiesto, in sede di osservazioni procedurali, che la domanda di concessione in sanatoria originariamente basata sulla L. n. 47 citata, venisse rideterminata applicando i parametri della legge 724/1994 art. 39, comma 10-*bis*, chiedendo, sostanzialmente, la riconversione della domanda quale istanza basata su quest'ultima disciplina.

L'Amministrazione, sotto questo profilo, non si è pronunciata su tale specifica domanda, rinviandone l'esame ad un momento futuro ed eventuale. Stando alla memoria depositata dalla resistente in vista dell'udienza, il procedimento volto a tale valutazione, sarebbe stato avviato nel 2015, ossia due anni dopo l'affermazione dilatoria contenuta nell'atto oggi gravato.

Non è, tuttavia, noto se tale procedimento sia ancora in corso o meno, stante la laconicità sul punto, da parte dell'Amministrazione.

Occorre, allora, osservare che a fronte dell'istanza di parte ricorrente

volta ad ottenere la riqualificazione dell'originaria istanza di condono, in istanza ai sensi della successiva legge n. 724 del 1994, sussista un obbligo per l'Amministrazione di prendere in esame tale richiesta e di darvi puntuale riscontro. A tale obbligo la stessa è mancata.

E' pur vero che a fronte di tale inerzia (ulteriore) si sarebbe potuta esperire l'azione avverso il silenzio; ciò, tuttavia, *“non esclude l'ammissibilità della proposta azione impugnatoria, come rivolta ad una parte meramente soprassessoria del contenuto del gravato provvedimento, con la quale si rinvia ad una eventuale e futura fase l'esame della possibilità di riapertura dei termini della domanda ai sensi della legge n. 724 del 1994, tenuto conto che il rito ordinario ben può assorbire quello speciale”* (così, in caso sovrapponibile e connesso, T.A.R. Lazio, Roma, sentenza n. 7069/2023).

Deve, allora, rilevarsi, nella specie, ad opera dell'Amministrazione, la violazione dei principi di buon andamento e leale collaborazione tra cittadino e pubblici poteri, richiamati dalle ricorrenti.

Sotto questo profilo, occorre, infatti, porre in evidenza che tali principi trovano concretizzazione nella disciplina relativa al procedimento amministrativo, volta a coinvolgere il destinatario finale, nella *“costruzione”* del provvedimento definitivo.

Momento determinante di tale coinvolgimento e partecipazione è rappresentato dalla comunicazione dei motivi ostativi alla soddisfazione di un interesse legittimo pretensivo del privato, volto a sollecitare e in qualche modo anticipare possibili contestazioni od osservazioni, anche in ottica deflattiva del contenzioso.

Nella versione applicabile al tempo della comunicazione effettuata dalla resistente nella vicenda all'esame, l'art. 10 *bis* della L. 241/1990, in

merito a tali osservazioni, prevedeva che *“Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale”*.

Nel caso di specie, pur non essendo stata dedotta espressamente la violazione dell'art. 10 *bis* cit., è stata dedotta la violazione del principio di buon andamento e leale cooperazione, ciò che, alla luce dei sopra citati principi, va ritenuto equivalente.

Occorre, allora, evidenziare che dell'interlocuzione procedimentale, in punto di convertibilità o conversione della domanda di condono ai sensi della L. 724/94, non c'è traccia alcuna nell'atto (apparentemente) conclusivo del procedimento e qui gravato.

In parte qua, l'atto impugnato, non solo non ha dato alcun conto delle puntuali richieste ed osservazioni delle ricorrenti, supportate anche da perizia giurata di parte (in violazione dell'art. 10 *bis* più volte citato), bensì si è tradotto in un atto meramente soprassessorio, che, di fatto, ha realizzato un arresto procedimentale, relativamente all'istanza, fondata o meno che fosse, di conversione della domanda di condono, violando l'art. 2 c. 1 L. 241/1990 in tema di dovere di conclusione con provvedimento espresso del procedimento obbligatoriamente avviato su istanza di parte.

Secondo un orientamento consolidato in giurisprudenza, che va qui richiamato, *"deve qualificarsi come atto meramente soprassessorio quello con il quale la P.A. non fa che rinviare sine die la soddisfazione dell'interesse alla conclusione del procedimento amministrativo, bene della vita in vista del quale può essere azionato lo strumento del rito del silenzio. Un contegno di questo tipo è senz'altro elusivo dell'obbligo di conclusione del procedimento amministrativo, sancito in termini chiari*

ed inequivoci dall'art. 2 della legge 241/1990, perché comporta un illegittimo arresto procedimentale capace di compromettere in radice il principio di certezza dei tempi dell'azione amministrativa. È chiaro, infatti, che l'atto soprassessorio lede radicalmente le legittime aspettative del cittadino, il quale finisce con il dover registrare un contegno che non è solo ostruzionistico da parte della P. A., ma rasenta talora il limite di un atteggiamento beffardo" (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 17/2/2022, n. 263; in termini, T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 5/7/2023 n. 4013).

In conclusione, per le sopra esposte motivazioni, il ricorso deve essere in parte accolto, per l'effetto segue l'annullamento del gravato provvedimento, nella parte in cui ha rinviato a tempo indeterminato la determinazione sulla chiesta conversione della domanda di condono ai sensi della L. 724/1994, con onere per l'Amministrazione di rideterminarsi entro 60 giorni, decorrenti dalla notificazione o comunicazione di questa sentenza.

Sussistono sufficienti ragioni per la compensazione delle spese, in ragione della particolarità della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte nei sensi in motivazione, per l'effetto annulla il gravato provvedimento, nella parte in cui ha rinviato a tempo indeterminato la determinazione sulla chiesta conversione della domanda di condono ai sensi della L. 724/1994, con onere per l'Amministrazione di rideterminarsi entro 60 giorni, decorrenti dalla

notificazione o comunicazione di questa sentenza.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Fanizza, Presidente FF

Fabio Belfiori, Referendario, Estensore

Marco Savi, Referendario

L'ESTENSORE

Fabio Belfiori

IL PRESIDENTE

Angelo Fanizza

IL SEGRETARIO