

Publicato il 06/06/2024

**N. 01336/2024 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01416/2017 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 Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1416 del 2017, proposto da Franca Amadio, Sabrina Bolis, Valentina Bolis, rappresentati e difesi dall'avvocato Giuseppe Scuglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Carmignano di Brenta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Greggio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

RFI - Rete Ferroviaria Italiana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Garofalo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Anas s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore,

rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria ex lege in Venezia, piazza S. Marco, 63;

*nei confronti*

Maurizio Bolis, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

- del provvedimento prot. n. 7309 del 30.08.2017, a firma del Responsabile dell'Area Gestione del Territorio del Comune di Carmignano di Brenta, avente ad oggetto “Istanza di condono edilizio n. 412 – prot. n. 2434 presentata in data 01.04.1986 dai signori Bolis Ampelio e Ignazio. Provvedimento di diniego”;
- della nota n. RFI-DPR-DTP\_VE.IT/A0011/P/2015/000 0411 di RFI Rete Ferroviaria Italiana del 22.04.2015;
- dei pareri resi da Anas s.p.a. ed in particolare della nota n. CVE-0033800-P – Compartimento della Viabilità per il Veneto del 10.11.2015, della nota n. CVE-0010062 – Compartimento della Viabilità per il Veneto del 18.04.2016 e da ultimo della nota n. CDG-0106272 – Compartimento della Viabilità per il Veneto del 28.02.2017;
- di ogni atto connesso, presupposto o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Carmignano di Brenta, di RFI Rete Ferroviaria Italiana e di Anas s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 14 maggio 2024, svoltasi con modalità di cui all'art. 87 comma 4-bis del c.p.a., il dott. Gianluca Di Vita e uditi per le parti i difensori come specificato nel

verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

E' impugnato il provvedimento in epigrafe con cui è stata rigettata la domanda di condono ai sensi della L. n. 47/1985 relativa ad alcune difformità edilizie (chiusura di un portico, sopraelevazione, modifiche interne, variazioni prospettiche relative alla modifica delle finestre al piano terra) realizzate su un immobile residenziale di proprietà delle ricorrenti, ubicato in fasce di rispetto ferroviario (linea ferroviaria Vicenza – Cittadella) e stradale (strada statale n. 53 “Postumia”).

A sostegno della gravata azione amministrativa sono stati addotti i pareri contrari espressi da RFI in ordine al mantenimento in sanatoria delle porzioni dell'edificio abusivamente realizzate in quanto ritenute potenzialmente pregiudizievoli alla regolarità dell'esercizio ferroviario e da Anas s.p.a. in quanto la posizione del fabbricato non rispetta le distanze minime rispetto alla strada statale prospiciente.

Le ricorrenti premettono in punto di fatto che l'originaria licenza edilizia del 1975 relativa al fabbricato successivamente ampliato era stata rilasciata in deroga alle norme all'epoca vigenti in materia di rispetto delle distanze dalla fascia stradale ed affidano il gravame ai motivi di diritto di seguito rubricati:

- violazione degli artt. 1, 10, 10 bis della L. n. 241/1990 per omessa comunicazione di avvio del procedimento;
- violazione e falsa applicazione degli artt. 31 e 35, comma 18, della L. n. 47/1985, eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti di fatto: sulla richiesta di sanatoria si sarebbe formato un provvedimento

tacito di silenzio – assenso per decorso del termine di 24 mesi dalla presentazione dell’istanza, avendo gli istanti provveduto al pagamento delle somme dovute e alla presentazione della documentazione occorrente ai sensi del comma 18 dell’art. 35 (“Fermo il disposto del primo comma dell’art. 40 e con l’esclusione dei casi di cui all’art. 33, decorso il termine perentorio di ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda, quest’ultima si intende accolta ove l’interessato provveda al pagamento di tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio ed alla presentazione all’ufficio tecnico erariale della documentazione necessaria all’accatastamento. Trascorsi trentasei mesi si prescrive l’eventuale diritto conguaglio o al rimborso spettanti”) non potendo riconoscersi alle fasce di rispetto ferroviario e stradale la natura di vincolo di inedificabilità assoluta;

- eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione, violazione dei principi di coerenza e logicità della P.A., sviamento di potere: l’amministrazione comunale avrebbe acriticamente recepito il parere contrario di Anas senza svolgere autonoma istruttoria o valutazione di competenza e senza avvedersi che la sopraelevazione non assentita sarebbe perfettamente allineata al piano terra edificato in conformità alla licenza edilizia;

- illegittimità dei pareri ostativi per contraddittorietà, illogicità, difetto di istruttoria e di motivazione: l’Anas avrebbe serbato un contegno contraddittorio ritenendo, tra l’altro, che le opere in questione non invadono la zona antistante il fabbricato e non inficiano la sicurezza del traffico veicolare (nota del 28.2.2017) e, ciononostante, ha espresso parere contrario sulla domanda di sanatoria di cui si controverte; anche il parere contrario espresso da RFI (in ordine al “mantenimento in

sanatoria delle porzioni di fabbricato aventi un'altezza di ml 5,45 - intradosso solaio - e poste ad una distanza dalla più vicina rotaia di ml 8,32 - 8,57, poiché potrebbe creare pregiudizio alla regolarità dell'esercizio ferroviario”) sarebbe affetto da carenza motivazionale in quanto non chiarirebbe le ragioni del dedotto pericolo e, inoltre, non terrebbe conto che la parte in sopraelevazione realizzata in difformità è allineata al piano terra legittimamente edificato, inoltre sussisterebbe sviamento perché il reale obiettivo di RFI sarebbe stato quello di far arretrare la recinzione esistente non autorizzata e far tagliare la siepe posta in prossimità di tale recinzione.

Concludono con le richieste di accoglimento del ricorso e di conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Resistono in giudizio le controparti che eccepiscono l'irricevibilità per tardiva impugnazione dei pareri ostativi rilasciati da Anas e RFI e nel merito chiedono il rigetto del gravame.

Da ultimo, le ricorrenti chiedono rinvio perché nelle more della celebrazione dell'udienza pubblica il bene è stato sottoposto ad esecuzione forzata con procedura pendente presso il Tribunale di Padova e il giudice dell'esecuzione ha ordinato la vendita del compendio immobiliare fissando il primo esperimento di vendita alla data del 23.4.2024. Prospettano dunque un differimento dell'udienza o, in subordine, la sospensione del giudizio al fine di consentire al terzo acquirente di valutare se proseguire o meno il giudizio. La richiesta è stata ribadita con memoria del 7.5.2024 in cui le deducenti riferiscono che il cespite è stato aggiudicato ad un terzo e il trasferimento avverrà dopo il saldo prezzo per il quale è stato fissato il termine del 12.8.2024.

Le controparti si sono opposte al differimento e hanno concluso per la

reiezione del gravame.

All'udienza del 14.5.2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente, non può trovare accoglimento la richiesta di differimento della causa.

Il ricorso in esame è stato inserito nel programma di smaltimento dell'arretrato e pende dal 2017 sicché un eventuale rinvio si porrebbe in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 della Costituzione. Quanto alla posizione del terzo avente causa - acquirente del bene, l'esito del giudizio produrrà effetti anche nei suoi confronti ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, le ragioni e gli interessi del medesimo non possono ritenersi concretamente pregiudicati dall'esito della controversia.

Tanto premesso, il ricorso è infondato e, pertanto, può prescindersi dall'esame delle eccezioni in rito sollevate dalle controparti processuali circa la presunta inammissibilità dell'impugnativa; tanto in applicazione del principio di economia dei mezzi processuali che, secondo consolidata giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 5/2015; Sez. IV, n. 3225/2017 e n. 3225/2017) e di legittimità (Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 26242/2014 e n. 26243/2014), consente di derogare all'ordine delle questioni da esaminare previsto dall'art. 276 c.p.c. privilegiando lo scrutinio della ragione "più liquida" sulla scorta, peraltro, del paradigma sancito dagli artt. 49, comma 2, e 74 del c.p.a..

Occorre dare atto che, poiché il diniego di condono è stato motivato con il richiamo alle valutazioni negative espresse da Anas e da RFI, esso presenta natura di "atto plurimotivato"; pertanto, è sufficiente riscontrare la legittimità di uno dei due pareri per rigettare l'intero ricorso, tenuto

conto che, anche in caso di fondatezza degli ulteriori motivi di doglianza riferiti all'altro parere, l'atto conclusivo non potrebbe comunque essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice confermata in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2910/2017).

Ciò posto, il diniego di condono si fonda legittimamente sul parere contrario espresso da RFI in ordine alla eccessiva vicinanza dell'ampliamento del manufatto alla fascia di rispetto ferroviario.

L'omissione del preavviso di rigetto non inficia la legittimità del provvedimento impugnato, in ragione del carattere vincolato conseguente al parere contrario espresso dall'Autorità preposta dalla tutela del vincolo (T.A.R. Lazio, Roma, n. 1605/2020), con conseguente applicazione dell'art. 21 octies della L. n. 241/1990 ("Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato").

Va rigettato il secondo motivo di ricorso concernente il presunto perfezionamento del silenzio – assenso sulla richiesta di condono ai sensi dell'art. 35 della L. n. 47/1985.

Preliminarmente, non può dubitarsi in ordine alla indefettibilità del parere dell'Autorità preposta al vincolo ferroviario anche in caso di ampliamento, oltre che di realizzazione ex novo, di manufatti ai sensi dell'art. 49 del D.P.R. n. 753/1980 ("Lungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di metri trenta dal limite della zona di occupazione

della più vicina rotaia”).

Secondo l'orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa, la necessità, ex art. 32, L. n. 47/1985, del parere favorevole dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo va affermata anche nell'ipotesi in cui il vincolo medesimo sia intervenuto in un momento successivo alla realizzazione dei manufatti abusivi, rilevando allo scopo esclusivamente la data di valutazione della domanda di sanatoria: e ciò, evidentemente, perché tale valutazione risponde all'esigenza di vagliare l'attuale compatibilità con il vincolo dei manufatti in questione (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 20/1999, Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3684/2007; T.A.R. Lombardia, Milano, n. 549/2017).

Giova poi rammentare che il vincolo di rispetto ferroviario di cui all'art. 49 del D.P.R. n. 753/1980 è di natura relativa e non assoluta, come tale rientrando nella previsione dell'art. 32 della L. n. 47/1985.

Infatti, ai sensi dell'art. 60 del D.P.R. citato, gli uffici compartimentali di F.S. possono autorizzare riduzioni delle distanze fissate dagli artt. 49 e 55; inoltre l'art. 50, primo comma, dello stesso D.P.R. stabilisce espressamente che il divieto ex art. 49 "si applica a tutti gli edifici e manufatti i cui progetti non siano stati approvati in via definitiva dai competenti organi" alla data di entrata in vigore del D.P.R. n. 753/1980, mentre i vincoli di inedificabilità assoluta, ai sensi dell'art. 33 della L. n. 47/1985, sono tali solo "se siano stati imposti prima dell'esecuzione delle opere" (T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, n. 3593/2008).

Ebbene, la giurisprudenza amministrativa costantemente afferma che, ai sensi dell'art. 35, della L. n. 47/1985, in relazione al disposto dell'art. 32, in caso di istanza di condono edilizio per opere abusive realizzate su aree sottoposte a vincolo, il silenzio assenso dell'amministrazione comunale

si forma con il decorso di ventiquattro mesi dall'emanazione del parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo stesso, soltanto se tale parere ha contenuto favorevole all'istante (T.A.R. Campania, Napoli, n. 7964/2021).

Ne consegue che, in assenza di parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, il silenzio - assenso non avrebbe potuto operare.

Non persuade il motivo di gravame con cui si deduce il difetto di motivazione e di istruttoria in ragione dell'assenza di autonome valutazioni dell'ente locale in ordine all'assentibilità dell'opera e dell'acritico recepimento dei pareri contrari espressi dalle Autorità preposte al vincolo.

Ed invero si è visto che, nel sistema delineato dagli artt. 31 e ss. della L. n. 47/1985, il parere negativo formulato dall'Autorità preposta alla tutela del vincolo ha valore vincolante e preclusivo del procedimento di condono edilizio, pertanto tale parere può essere legittimamente richiamato per relationem nel provvedimento conclusivo, come è avvenuto nel caso in esame.

Va poi rigettato l'ulteriore motivo di gravame con cui si contesta il parere contrario espresso da RFI per difetto di motivazione e carenza di istruttoria.

L'art. 49, D.P.R. n. 753/1980 prevede che la fascia di rispetto ferroviaria rappresenta un vincolo d'inedificabilità relativa, ed è derogabile su parere dell'Autorità preposta alla sua osservanza, atteso che lungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie a distanza inferiore a metri 30 dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia; la ratio di tale previsione risiede nell'evidente esigenza di tutelare il preminente

interesse pubblico alla sicurezza dell'esercizio ferroviario e, ancor prima, alla salvaguardia della pubblica incolumità: in proposito l'autorizzazione alla deroga delle distanze minime, presupposto necessario per il rilascio del titolo abilitativo, anche in via di sanatoria, costituisce il risultato di una valutazione discrezionale, demandata all'ente preposto, secondo il criterio di prevalenza dell'interesse alla protezione della pubblica incolumità.

In tema di fascia di rispetto ferroviario, va rilevato che la ratio di tale previsione risponde all'evidente esigenza di tutelare il preminente interesse pubblico alla sicurezza dell'esercizio ferroviario e, ancor prima, alla salvaguardia della pubblica incolumità (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, n. 8210/2021; T.A.R. Basilicata, n. 40/2018).

Nel caso in esame RFI ha ritenuto che l'altezza di ml 5,5 (intradosso solaio) e la distanza alla più vicina rotaia (ml. 8,32 – 8,57) potrebbero creare pregiudizio alla regolarità dell'esercizio ferroviario aggiungendo, peraltro, di non aver mai autorizzato la realizzazione delle recinzioni esistenti lato ferrovia ed invitando a potare la siepe posta in prossimità della recinzione al fine di evitare contatti con la fune di collegamento tra i pali di sostegno della linea elettrica.

Si tratta, con tutta evidenza, di valutazioni che costituiscono espressione di discrezionalità tecnica, come tali sindacabili in sede di giurisdizione di legittimità, unicamente per manifesta illogicità o travisamento dei fatti o per inadeguatezza dell'istruttoria o della motivazione, nella fattispecie non ravvisabili. Difatti, l'eccessiva vicinanza alle opere ferroviarie costituisce oggettivamente un profilo idoneo ad incidere negativamente sulla sicurezza della rete, oltre che preclusiva di eventuali interventi di manutenzione o di soccorso in caso di sinistri (Consiglio di Stato, Sez,

VI, n. 3684/2007 secondo cui “l’eccessiva vicinanza del manufatto alle opere ferroviarie, infatti, appare oggettivamente in grado, specie su linee quale quella di specie, ad elevata circolazione e caratterizzata da velocità elevate, di incidere sulla sicurezza della rete, specialmente in presenza di eventuali sinistri ed, inoltre, appare preclusiva di più agevoli accessi alla rete stessa in caso di interventi di manutenzione di essa oppure sempre in caso di sinistri”).

In conclusione, richiamate le svolte considerazioni, il ricorso va conclusivamente respinto con le conseguenze di legge in ordine alla regolazione delle spese di giudizio liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso in epigrafe.

Condanna le ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di giudizio che liquida in € 1.500,00 (millecinquecento/00) in favore di ciascuna controparte processuale costituita.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2024 tenuta da remoto con modalità Microsoft Teams con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

Antonino Scianna, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Gianluca Di Vita**

**IL PRESIDENTE**  
**Paolo Passoni**

## IL SEGRETARIO