

# BREVI RIFLESSIONI IN ORDINE ALLA FORMAZIONE DEL SILENZIO-ACCOGLIMENTO IN TEMA DI CONDONO EDILIZIO

della Dott.ssa Federica Valente

*Il silenzio dell'amministrazione a seguito della presentazione di istanza di sanatoria a norma dell'art. 32 co. 37 l. 24.11.2003 n. 326, laddove la stessa sia formulata in modo scorretto, omissivo ovvero dolosamente infedele, non equivale al rilascio del titolo abilitativo*

The inactivity of the government after the submission of application for amnesty under art. 32 par. 37 l. 24.11.2003 n. 326, whereas it is incorrectly worded, omissive or intentionally unfaithful, is not equivalent to the release of habilitation

*Sommario: 1. Premessa. 2. Natura del provvedimento. 3. L'istanza di condono edilizio sotto il vigore della l. n. 47 del 1985. 4. Risvolti problematici della l. 24.11.2003 n. 326 in tema di condono edilizio. 5. Conclusioni.*

## 1. Premessa.

Prescindendo dalle valutazioni in ordine ai difficili rapporti tra le varie leggi di condono edilizio susseguitesi nel tempo, con il presente scritto si intende avere particolare riguardo alla natura dell'istanza di condono, al fine di individuare gli oneri che scaturiscono in capo all'Amministrazione competente dalla presentazione di tale atto.

## 2. Natura del provvedimento.

Giova innanzitutto ricordare che i procedimenti finalizzati alla sanatoria degli abusi edilizi sono avviati su istanza di parte ed è previsto che il silenzio dell'amministrazione, nei 24 mesi successivi alla presentazione dell'istanza, equivalga al rilascio del titolo abilitativo. A conferma di ciò e coerentemente con la disciplina degli atti emessi dalla PA. su istanza di parte, si evidenzia infatti come la Giurisprudenza non ritenga necessario che l'attività d'istruzione procedimentale e l'eventuale provvedimento di diniego in cui essa sfocia siano preceduti dalla comunicazione dell'avvio del procedimento<sup>1</sup>.

Da tale presupposti sorgono interessanti considerazioni in relazione alla qualificazione del silenzio amministrativo nei casi in cui

l'istanza risulti formulata in modo infedele presentata ovvero manchi della documentazione integrativa prescritta dalla legge di riferimento, sia essa l. n. 47 del 1985; la l. n. 724 del 1994, ovvero d.l. n. 269 del 2003, convertito con l. 24.11.2003 n. 326. È ormai noto, infatti, come l'istituto del silenzio assenso, previsto dall'art. 20 l. 241 del 1990, preveda la possibilità che il procedimento termini mediante silenzio-assenso quando all'inattività dell'amministrazione corrisponda la produzione degli stessi effetti del provvedimento richiesto dalla parte. La formazione del c.d. "silenzio-accoglimento" incontra tuttavia dei limiti nella correttezza dell'attività d'iniziativa procedimentale cui risulta onerato il privato e per tale ragione occorre individuare la documentazione e le modalità di formulazione che le surrichiamate fonti normative ritengono necessarie ai fini del corretto avvio del procedimento di sanatoria<sup>2</sup>.

## 3. L'istanza di condono edilizio sotto il vigore della l. n. 47 del 1985.

<sup>2</sup> Giova a tal proposito rilevare che a norma dell'art. 35 l. 28.2.1985 n. 47 l'allegazione della documentazione richiesta è sostituita da apposita dichiarazione sostitutiva del richiedente, resa ai sensi dell'art. 4 della l. 4.1.1968 n. 15.

<sup>1</sup> CdS, IV, 22.1.2010, n. 209; CdS, IV, 6.7.2012, n. 3969.

La l. n. 47 del 1985, all'art. 35 indica come la domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio debba necessariamente comporsi e precisa che, facendo salvo il disposto del primo comma dell'art. 40, decorso il termine perentorio di ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda, quest'ultima debba intendersi accolta ove l'interessato abbia provveduto al pagamento di tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio ed alla presentazione all'ufficio tecnico erariale della documentazione necessaria all'accatastamento. Dalla lettura della normativa, pertanto, sembrerebbe potersi desumere che solo a fronte di un'istanza di condono formulata e integrata così come prescritto *ex lege* possa ritenersi decorrere il termine biennale entro cui incombe sull'amministrazione l'onere di adottare opportunamente un provvedimento di negazione del titolo abilitativo.

Ciò in quanto solo ove la domanda sia corredata di tutta la documentazione, la PA. potrà essere posta nella condizione di istruire regolarmente il procedimento e, decorsi 24 mesi senza che sia stato comunicato il diniego del condono, la domanda potrà ritenersi accolta. A conferma di tale interpretazione, peraltro, si rileva che la norma fa salva l'ipotesi di domanda formulata in modo dolosamente infedele secondo quanto disposto dall'art. 40.

Attraverso tale rinvio si richiamano le ipotesi in cui resta escluso l'accoglimento per silenzio e, fra queste, risultano esplicitamente contemplate le domande di concessione in sanatoria non correttamente presentate, ovvero presentate oltre il termine.

Ne deriva che in base al dettato normativo della l. n. 47 del 1985, nei casi in cui l'istanza presenti omissioni contenutistiche ovvero inesattezze, la stessa possa ritenersi dolosamente infedele e dovranno applicarsi le sanzioni di cui al capo I.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La giurisprudenza amministrativa è ormai costante nel ritenere che il silenzio-assenso di cui all'art. 35, l. n. 47 del 1985 sulle domande di sanatoria degli abusi edilizi richieda, per la sua formazione, quale presupposto essenziale, oltre al completo pagamento delle somme dovute a titolo di oblazione, che siano stati integralmente assolti dall'interessato gli oneri di documentazione relativi in particolare al tempo di ultimazione dei lavori, all'ubicazione, alla consistenza delle opere e ad ogni altro elemento rilevante affinché pos-

#### **4. Risvolti problematici della l. 24.11.2003 n. 326 in tema di condono edilizio.**

La disciplina appena evidenziata appare tuttavia solo parzialmente mutuata dalla l. 24.11.2003 n. 326 in relazione ai titoli abilitativi rilasciati in sanatoria di cui all'art. 32 co. 37. Tale disposizione, diversamente dalla l. n. 47 del 1985 e dalla l. n. 724 del 1994, che alla prima rinvia, non contempla le ipotesi di domanda omissiva, inesatta ovvero dolosamente infedele e solo nei casi in cui l'oblazione dovuta non sia stata interamente corrisposta ovvero sia stata determinata in forma dolosamente inesatta, dispone il rinvio all'art. 40 della l. 28.2.1985 n. 47, limitatamente alle sanzioni ivi indicate.

Rimane pertanto da chiedersi se alla luce dell'art. 32 co. 37, l. 24.11.2003 n. 326, quindi ove non esplicitamente escluso, possa ritenersi che, a fronte di una domanda incompleta, inesatta, ovvero dolosamente infedele nella sua formulazione, il silenzio che ne segue assuma rilievo nel mondo giuridico?

Benché il mancato richiamo offra spunti argomentativi a coloro che hanno interesse alla qualificazione del silenzio in termini di rilascio del titolo abilitativo, occorre piuttosto domandarsi se l'omissione di cui sopra non costituisca una mera svista del legislatore, soprattutto in considerazione della varietà contenutistica che contraddistingue la l. 24.11.2003 n. 326. In particolare, a fronte della natura del silenzio-assenso quale istituto di snellimento procedimentale, si evidenzia come dall'ammissione di un silenzio qualificato in casi d'istanza di condono omissiva, scorretta o infedele deriverebbe l'attribuzione di una vera e propria efficacia sanante all'inerzia della PA, potenzialmente ricorrente in casi in cui l'interesse pubblico risulti gravemente compromesso.

Una tale lettura appare *prima facie* inammissibile in quanto distorsiva dell'istituto del silenzio-assenso nonché particolarmente gra-

sano essere utilmente esercitati i poteri di verifica dell'Amministrazione comunale, differenziandosi il tacito accoglimento della domanda di condono dalla decisione esplicita solo per l'aspetto formale. TAR Sicilia, Ca, I, 24.5.2012, n. 1316.

vosa per la PA., onerata dell'adozione tempestiva di un provvedimento di diniego anche in casi di domanda formulata in modo palesemente scorretto od omissivo.

### 5. Conclusioni.

Su queste premesse appare piuttosto opportuno escludere che il silenzio-assenso previsto in tema di condono edilizio ai sensi dell'art. 32 co. 37 l. 24.11.2003 n. 326 si formi per il solo decorso del termine indicato dalla normativa (ventiquattro mesi dalla presentazione dell'istanza) e del pagamento dell'oblazione, senza che si riceva alcuna risposta del Comune competente, occorrendo invero la prova della ricorrenza di tutti i requisiti soggettivi e oggettivi stabiliti dall'art. 32 co. 37, l. 24.11.2003 n. 326, cui è subordinata l'ammissibilità del condono.

La giurisprudenza ha infatti avuto modo di osservare come, anche in mancanza di espressa previsione, debba ritenersi necessario che la domanda sia stata corredata dalla prescritta documentazione, non sia infedele, sia stata interamente pagata l'oblazione e che l'opera sia stata ultimata nel termine di legge e non sia in contrasto con i vincoli di inedificabilità di cui all'art. 33 l. 28.2.1985 n. 47 (TAR Puglia, Le, III, 12.4.2012, n. 625).

Ne deriva che, anche nelle ipotesi di istanza di sanatoria di cui all'art. 32 l. 24.11.2003 n. 326, il semplice decorso del termine per provvedere costituisce solo uno degli elementi necessari, non potendo ritenersi in alcun modo di per sé sufficiente al conseguimento del titolo edilizio abilitativo.

«.....GA.....»