



**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA  
(Sezione II)**

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso R.G. n. 2680/1992, proposto da Cima s.r.l. in persona del suo procuratore sig.ra Carla Baldrighi, con sede in Opera, via Papa Giovanni XXIII, 3, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Sala e Maria Sala e con domicilio eletto presso il loro studio, in Milano, via Hoepli, 3

**contro il**

Comune di Casaleto Lodigiano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Bassani e Cristina Bassani e con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via del Conservatorio, 15

**per l'annullamento**

- della nota del Sindaco del Comune di Casaleto Lodigiano 20 maggio 1992 n. 623.

VISTO il ricorso principale, con domanda di sospensione del provvedimento impugnato;  
VISTA l'atto di costituzione e la memoria difensiva del Comune con i relativi allegati;  
DATO ATTO che con ordinanza n. 848/92 è stata respinta l'istanza di sospensiva;  
VISTA la comunicazione depositata in data 14 marzo 2008 con la quale gli avvocati Claudio Sala e Maria Sala si costituiscono in giudizio in sostituzione dell'avv. Giuseppe Sala, deceduto;

UDITI nella pubblica udienza del 07.05.2008, relatore il dott. Alberto Di Mario, gli avvocati come da verbale d'udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

**FATTO**

La società ricorrente ha presentato al Comune di Casaleto Lodigiano diverse domande di rilascio di concessione edilizia per la realizzazione di sei villette, che sono state rubricate ai nn. 68/87, 20/89, 21/89, 22/89, 23/89, 24/89 del registro delle pratiche edilizie. Dopo un'integrazione documentale presentata in data 17.04.1990, la società ricorrente presentava comunicazione di inizio dei lavori in data 04.09.1991. In data 09.09.1991 il Comune comunicava alla società che la comunicazione di inizio dei lavori era stata presentata oltre il termine di legge per l'inizio dei lavori per cui la società ricorrente presentava in data 03.03.1992 domanda di rinnovo della concessione edilizia e provvedeva a pagare gli oneri di urbanizzazione previsti. Il Comune, però, con la nota impugnata comunicava in data 20.05.1992 che, non avendo mai ottenuto la società una concessione edilizia, né in forma espressa né in forma tacita, non era possibile il rinnovo della concessione ed inoltre che i progetti edilizi "non sono conformi alla lottizzazione in atto ed alla relativa convenzione, che deve esaurirsi e concludersi prima che l'area possa

essere diversamente classificata". A tale provvedimento è seguito il rifiuto di ricevere il contributo concessorio.

Contro il citato provvedimento insorge l'attuale ricorrente per i seguenti motivi. I) Violazione della legge 94/82, violazione dell'art. 1 della legge 241/90, illegittimità sotto il profilo dell'eccesso di potere per sviamento. Secondo la ricorrente il provvedimento impugnato è illegittimo in quanto adottato dopo la formazione del silenzio assenso previsto dall'art. 8 della legge 94/82: in tale situazione il Comune avrebbe dovuto annullare la concessione edilizia rilasciata per silenzio assenso aprendo un procedimento apposito. La formazione del titolo edilizio tacito sarebbe inoltre provata dalla comunicazione effettuata dal Comune che, nell'affermare che la dichiarazione di inizio lavori è stata effettuata oltre i termini di legge avrebbe ammesso che il titolo edilizio si era formato. Il silenzio assenso si sarebbe infine formato anche sulla domanda di rinnovo della concessione edilizia presentata in data 03 marzo 1992. II) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo dell'illogicità e contraddittorietà. L'inserimento delle villette oggetto della richiesta di concessione nella cartografia del p.r.g. approvato nel 1990 è una dimostrazione che tali costruzioni erano state assentite. III) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento, violazione dell'art. 8 L. 92/84 in relazione anche alla vigente convenzione di lottizzazione. Il rifiuto di ricevere il contributo concessorio è illegittimo in quanto il titolo si era già formato. IV) Violazione art. 3 legge 241/90, carenza di motivazione. La motivazione del provvedimento non permette di ricostruire lo sviluppo logico del ragionamento comunale. V) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo della indeterminatezza, dell'assenza di motivazione, del travisamento e dello sviamento, illogicità. Il riferimento alla non conformità alla lottizzazione in atto ed alla relativa convenzione è incomprensibile in quanto il p.r.g. vigente e quello in itinere prevedono i sei fabbricati oggetto di concessione mentre la convenzione risulta già attuata con i provvedimenti taciti di cui si discute. VI) Violazione art. 8 della legge 94/82. Le concessioni sono maturate per silenzio assenso in quanto i termini non potevano essere interrotti ma era possibile solo un procedimento in contraddittorio per eventuali vizi riscontrati dal Comune al fine di evitare la procedura di annullamento.

La difesa del Comune evidenzia che le domande di concessione presentate nel 1987 e nel 1989 fanno parte di un piano di lottizzazione approvato con deliberazione della Giunta Regionale 12 ottobre 1982 n. 21102. Poiché, però, tale piano consentiva solo l'edificazione di tre villette, gli interessati richiedevano una variante al p.l. per la costruzione di sei abitazioni. La proposta veniva approvata dal consiglio comunale ma la relativa variante veniva annullata dal CO.RE.CO. Oltre a ciò, poiché le domande presentate erano carenti della documentazione prescritta, il Comune provvedeva a richiedere documentazione integrativa in data 24.12.1987. Tale documentazione veniva presentata solo in data 17 aprile 1990 dopo che le domande erano ormai decadute per scadenza dei termini concessi con la richiesta di integrazione documentale. In considerazione di ciò la difesa comunale ritiene che il silenzio assenso non si sia mai formato in quanto la richiesta di integrazione documentale ha interrotto i termini e la risposta tardiva non ha impedito la decadenza delle domande presentate. In secondo luogo non può ritenersi formato il silenzio assenso in quanto durante tutto l'anno 1989 l'istituto del silenzio assenso non era operativo e, quindi, le domande presentate in quell'anno non possono usufruire di questa forma di conclusione del procedimento.

Inoltre non si sarebbe formato il silenzio assenso neppure sulla richiesta di rinnovo della concessione presentata in data 3 marzo 1992 in quanto il meccanismo del silenzio assenso ha cessato di produrre effetti in forza dell'art. 23 c. 4 della legge 17.02.1992 n. 179 e quindi prima della presentazione dell'istanza di rinnovo. Peraltro l'istanza di rinnovo presuppone un titolo abilitativo già rilasciato che in questo caso manca. Il silenzio assenso, inoltre, non può essersi formato sull'istanza di rinnovo in quanto mancano i presupposti sostanziali, visto che l'atto di approvazione del piano di lottizzazione è stato annullato, e mancano gli elementi essenziali in quanto il termine è stato interrotto dalla richiesta di integrazione documentale.

In terzo luogo l'amministrazione deduce che il rifiuto del contributo di costruzione è la conseguenza della mancanza di titolo abilitativo. In quarto luogo il provvedimento non può considerarsi privo di motivazione in quanto in esso sono riassunti tutti gli elementi fondamentali della fattispecie. In quinto luogo per quanto detto risulta chiaro che i progetti presentati non sono conformi agli strumenti urbanistici vigenti. In sesto luogo si ribadisce che la concessione tacita non si è mai formata.

All'udienza pubblica del 07 maggio 2008 la causa è stata quindi trattenuta dal Collegio per la decisione.

### **DIRITTO**

Il ricorso non merita accoglimento per le seguenti motivazioni.

Con il primo motivo il ricorrente sostiene che il diniego impugnato è illegittimo in quanto adottato dopo la formazione del silenzio assenso previsto dall'art. 8 della legge 94/82.

Il motivo non merita accoglimento.

Deve infatti ritenersi che non sussistevano i requisiti necessari per la formazione del silenzio assenso previsto dalla norma.

Secondo l'art. 8 del D.L. 23 gennaio 1982, n. 9, convertito con modificazioni in legge 25 marzo 1982, n. 94 le disposizioni in materia di silenzio assenso si applicano per gli interventi da attuare su aree dotate di strumenti urbanistici attuativi vigenti ed approvati non anteriormente all'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765, nonché quando la concessione o autorizzazione è atto dovuto in forza degli strumenti urbanistici vigenti e approvati non anteriormente alla predetta data. Tale elemento manca nel caso in giudizio in quanto la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano di lottizzazione presentato dalla ricorrente era stato annullato dal CO.RE.CO. con ordinanza 28 settembre 1987 (atti n. 16604 del CO.RE.CO. sezione di Lodi). La mancanza del piano attuativo, quindi, impediva la formazione del silenzio accoglimento in quanto lo strumento attuativo costituisce un presupposto di esistenza del silenzio assenso previsto dalla norma in questione.

In secondo luogo si deve ritenere che il silenzio assenso non si sia formato anche in considerazione della mancata presentazione nei termini della documentazione necessaria per l'accoglimento delle domande presentate.

Secondo la norma in questione, infatti, la domanda di concessione ad edificare per interventi di edilizia residenziale diretti alla costruzione di abitazioni od al recupero del patrimonio edilizio esistente, si intende accolta qualora non sia stato comunicato il provvedimento motivato con cui viene negato il rilascio entro novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda. Con il riferimento alla domanda ed al progetto quali atti di avvio del procedimento, il legislatore intende riferirsi,

chiaramente, a tutta la documentazione necessaria per l'accoglimento della domanda, quale quella richiesta a titolo di integrazione dal Comune. Le richieste di integrazione documentale, inoltre, erano accompagnate dall'espressa indicazione della perentorietà del termine di sessanta giorni per la consegna della documentazione integrativa, prevedendosi, in caso contrario, l'archiviazione del procedimento. Non avendo provveduto la ricorrente ad impugnare il termine od a giustificare il ritardo, la consegna della documentazione quasi un anno dopo ed, in un caso, oltre due anni dopo, non può impedire il verificarsi della decadenza delle domande presentate, visto che l'apposizione di un termine all'integrazione documentale si giustifica con l'esigenza del Comune di non avere procedimenti che si protraggono a tempo indefinito, né i termini apposti possono considerarsi irragionevoli alla luce delle integrazioni richieste.

Dalle considerazioni effettuate in precedenza consegue, inoltre, che la richiesta di rinnovo della concessione edilizia presentata al Comune in data 03 marzo 1992 non può aver dato luogo alla formazione di un nuovo titolo abilitativo edilizio tacito, in quanto anche in tal caso mancava l'elemento costitutivo richiesto dalla legge, consistente in un piano attuativo valido e conforme alla richiesta di concessione edilizia presentata.

Con il secondo motivo il ricorrente sostiene che l'inserimento delle villette oggetto della richiesta di concessione nella cartografia del p.r.g. approvato nel 1990 è una dimostrazione che tali costruzioni erano state assentite.

Il motivo non merita accoglimento.

La previsione nella cartografia di un piano urbanistico delle opere in questione non può, infatti, sostituire il rilascio di un valido titolo abilitativo edilizio, per la diversa funzione della pianificazione urbanistica rispetto alla disciplina edilizia.

In secondo luogo, come già evidenziato, secondo l'art. 8 del D.L. 23 gennaio 1982, n. 9, convertito con modificazioni in legge 25 marzo 1982, n. 94 la conformità al piano regolatore non è sufficiente per il rilascio del titolo abilitativo edilizio tacito, occorrendo anche che l'area sia dotata di strumenti urbanistici attuativi vigenti che prevedano le opere per le quali è stata richiesta la concessione edilizia. Tale condizione, come abbiamo visto, nel caso *de quo* manca.

Con il terzo motivo il ricorrente afferma l'illegittimità del provvedimento impugnato in quanto a seguito della formazione del titolo abilitativo tacito il rifiuto di ricevere il contributo concessorio sarebbe illegittimo.

Il motivo è infondato.

Il rifiuto di ricevere il contributo concessorio costituisce, oltre che un provvedimento diverso da quello impugnato, una conseguenza logica del mancato rilascio dei titoli concessori.

Con il quarto motivo il ricorrente sostiene che la motivazione del provvedimento non permette di ricostruire lo sviluppo logico del ragionamento comunale.

Il motivo non merita accoglimento.

Il provvedimento impugnato, infatti, contiene *in nuce* tutti gli elementi della controversia portata a conoscenza di questo giudice: sia la mancanza di un titolo abilitativo espresso o tacito, sia la non conformità delle richieste presentate alla disciplina urbanistica della zona a cagione del mancato aggiornamento della convenzione di lottizzazione stipulata tra il Comune e la ricorrente.

Con il quinto motivo il ricorrente deduce illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo della indeterminatezza, dell'assenza di motivazione, del travisamento e dello sviamento,

illogicità. Il riferimento alla non conformità alla lottizzazione in atto ed alla relativa convenzione secondo il ricorrente è incomprensibile in quanto il p.r.g. vigente e quello in itinere prevedono i sei fabbricati oggetto di concessione mentre la convenzione risulta già attuata con i provvedimenti taciti di cui si discute.

Il motivo è infondato.

Il provvedimento impugnato chiarisce che tra i motivi di non accoglimento delle domande presentate vi è la non conformità alla lottizzazione in atto. Tale indicazione fa riferimento alla situazione di fatto, che è costituita dall'esistenza di una lottizzazione per sole tre villette che non coincide con la richiesta di concessione edilizia per sei villette, rinnovata dalla società ricorrente e che, come abbiamo visto costituisce valido motivo di reiezione dell'istanza.

Con il sesto motivo la ricorrente sostiene che si è verificata violazione art. 8 della legge 94/82 in quanto il procedimento per la formazione del silenzio assenso non potrebbe essere interrotto ma solo annullato nel caso in cui sia riscontrati vizi.

Il motivo non merita accoglimento.

Sebbene la legge non preveda espressamente il potere di richiedere integrazioni documentali con riferimento al silenzio assenso, tale potere si desume dalla previsione da parte della legge di una serie di presupposti e di elementi costitutivi, in mancanza dei quali il silenzio non si forma, e di una serie di requisiti in mancanza dei quali il silenzio si forma invalidamente. E' chiaro quindi che l'amministrazione, come ha fatto nell'attuale giudizio, può, nell'interesse dell'istante, chiedere ogni documento che ritenga necessario al fine di evitare l'effetto impeditivo della formazione del silenzio assenso o la sua formazione invalida.

Sussistono, comunque, giusti motivi per la compensazione delle spese di causa.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, Sezione, Seconda, così definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

Demanda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

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

Così deciso in Milano, dal T.A.R. per la Lombardia, Sezione II, nella Camera di Consiglio del 07 maggio 2008, con l'intervento dei signori magistrati:

MARIO AROSIO	Presidente
SILVANA BINI	Consigliere
ALBERTO DI MARIO	Ref., estensore

Il presidente

L'estensore