

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Ricorso straordinario al Capo dello Stato - Revocazione - Mancata trasmissione delle controdeduzioni dell'Amministrazione - Non costituisce errore di fatto revocatorio.

Cons. Stato, Sez. I, parere 9 luglio 2021, n. 1213

“[...] la Sezione ritiene che – attesa la peculiarità del ricorso straordinario – il mancato invio della documentazione allegata alla relazione non possa integrare errore di fatto revocatorio [...].

Giova precisare che, per l'opinione prevalente, il ricorso straordinario continua ad avere una connotazione sui generis. In primo luogo, occorre ricordare che per l'art. 49, comma 1, R.D. 444/1942 “gli affari sui quali è chiesto parere non possono essere discussi con l'intervento degli interessati o dei loro rappresentanti o consulenti”. Il parere, dunque, è espresso in una seduta non pubblica e non è ammessa la discussione orale, né occorre dare avviso alle parti della data della seduta e dei nomi dei componenti dell'adunanza [...].

In secondo luogo, lo stesso Consiglio di Stato, nel riconoscimento della ‘giurisdizionalizzazione’ del rimedio de quo, afferma la non totale equiparabilità ai rimedi giurisdizionali, evidenziando “la specificità (e la sommarietà) della procedura originata dal ricorso straordinario, a confronto con quella disciplinata dal codice del processo amministrativo secondo i canoni più rigorosi del giusto processo” [...] ed affermando che “il procedimento di giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario conduce a qualificare il rimedio come tendenzialmente giurisdizionale nella sostanza, ma formalmente amministrativo” e dunque “l'equiparazione alla giurisdizione” non “può dirsi piena”. In particolare poi, “il modello di istruttoria previsto dal d.P.R. 1199/1971, basato sull'affidamento dell'indagine e dell'acquisizione degli atti rilevanti alle strutture ministeriali, senza contraddittorio orale con le parti, e con esclusione di strumenti come la consulenza tecnica d'ufficio che invece sono entrati nel processo amministrativo, risulta lontano dal modulo processuale. Il contraddittorio previsto dall'attuale disciplina è di tipo scritto, difettando una disciplina di pubblicità del dibattimento” [...].

[...] Sulla base di quanto sin qui detto, dunque, non vi è coincidenza tout court con gli altri rimedi giurisdizionali sul piano dei principi applicabili; conseguentemente deve pervenirsi alla conclusione che la non perfetta operatività delle garanzie della pubblicità e della oralità non va a collidere con le norme costituzionali e convenzionali in materia [...].”

Premesso.

1. La società LSL Lavorazione Scarti Legno di Sampogna Vito & c. snc propone ricorso per la revocazione del decreto del Presidente della Repubblica del 19 giugno 2019, emesso su parere della

Sezione del 18 febbraio 2019 n. 455/2019, e conseguentemente chiede, in accoglimento del ricorso originario, l'annullamento degli atti impugnati.

2. La ricorrente riferisce di svolgere, sin dal 1980, l'attività di raccolta e smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi (scarti di lavorazione del legno) in forza dell'autorizzazione rilasciata prima dalla regione Marche e, successivamente, dalla Provincia di Pesaro in forma semplificata, rinnovata il 20 maggio 2008.

In forza dell'autorizzazione, è riferito ancora, sussisteva l'obbligo della ditta di dotarsi di un locale ad uso ricovero mezzi e box ufficio, nell'ambito della stessa area sulla quale veniva esercitata l'attività, locale che il Comune di Colbordolo aveva precedentemente autorizzato a termine come strutture precarie (aut. n. 863/1992 e 876/96 scadute il 31.12.2000).

Nel 2004, per regolarizzare due manufatti, l'interessata riferisce di avere presentato al Comune domanda di condono edilizio secondo le disposizioni della legge regionale Marche n. 23/2004, corredata da tutta la documentazione prescritta, oltre alle ricevute di versamento dell'oblazione autoliquidata nella complessiva somma di euro 22.500,00 e dei contributi per urbanizzazione primaria e secondaria per complessivi euro 7.751,26.

A seguito delle richieste del Comune nel 2005, e poi nel 2007, la ricorrente provvedeva ad integrare la documentazione necessaria.

E' riferito altresì che il procedimento amministrativo non era stato concluso nel termine di tre anni prescritto dall'articolo 6, comma 4, della l.r. Marche n. 23/2004 e che pertanto l'interessata nel 2017 aveva inviato al responsabile del settore pianificazione urbanistica un'esplicita richiesta di conclusione del procedimento amministrativo, alla quale il Comune rispondeva con un preavviso di rigetto, contestando la mancata presentazione di alcuni documenti e l'esistenza di motivi ostativi consistenti nel vincolo paesaggistico imposto sull'area a norma dell'art. 142, comma 1, lett. c), del d.lgs n. 42/2004; l'interessata presentava all'Ente una memoria con osservazioni.

In seguito, nel silenzio del Comune nella definizione della procedura con un provvedimento esplicito, la ricorrente riferisce di avere proposto ricorso alla provincia di Pesaro e Urbino a norma dell'art. 6 della l. r. n. 23/2004 con richiesta di nomina del commissario ad acta per provvedere in luogo del Comune inadempiente. La Provincia, con nota del 31 luglio 2017, replicava con un invito a trasmettere con urgenza il provvedimento definitivo, se già emanato, o a pronunciarsi sulla domanda di condono edilizio nel termine di trenta giorni.

Nel 2017, il Comune emanava gli atti impugnati dalla società interessata con ricorso straordinario con il quale in sintesi si deduceva che: a) l'Ente ha violato l'obbligo di concludere, con provvedimento espresso, il procedimento di sanatoria nel termine perentorio di tre anni, con facoltà

di interruzione del termine stesso per una sola volta; b) l'area su cui insistono entrambi i manufatti è destinata a "Zona agricola" e, quindi, non sussiste alcun vincolo di inedificabilità, e, quanto al vincolo di carattere paesaggistico, il PPAR della Regione Marche stabilisce che le prescrizioni base del piano non si applicano per gli interventi oggetto delle domande di condono edilizio ai sensi della legge n. 47/1985; c) la violazione del generale principio di tutela dell'affidamento, in considerazione del fatto che la ricorrente svolge da oltre trent'anni attività di raccolta e smaltimento di rifiuti da lavorazione del legno in forza di regolari autorizzazioni amministrative e che la presentazione della domanda di condono edilizio, il pagamento dell'oblazione, degli oneri concessori e degli altri oneri legati a quel procedimento, oltre al decorso di un considerevole lasso di tempo senza l'adozione di provvedimenti, avevano ingenerato il ragionevole convincimento che la pratica amministrativa si fosse conclusa in senso favorevole.

Il Consiglio di Stato, col già citato parere della prima sezione 455/2019, ha concluso per il rigetto del ricorso.

2. Parte ricorrente ha proposto ricorso straordinario per revocazione del decreto del Presidente della Repubblica sotto diversi profili.

Con memoria datata 30 ottobre 2019 la ricorrente ha inoltre prodotto integrazioni al ricorso per revocazione.

Il Ministero con la relazione ha concluso per l'infondatezza del ricorso.

Parte ricorrente ha presentato, con memoria datata 25 settembre 2020, osservazioni alla relazione istruttoria.

Considerato.

3. La Sezione ritiene utile in primo luogo ricordare che affinché si possa proporre il ricorso per revocazione è necessario che ricorrano i presupposti richiesti dalla legge. In particolare, il decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, "*Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi*", all'art. 15 (Revocazione), comma 1, stabilisce che: "*I decreti del Presidente della Repubblica che decidono i ricorsi straordinari possono essere impugnati per revocazione nei casi previsti dall'art. 395 del codice di procedura civile*".

L'articolo 395 c.p.c. richiamato, al comma 1, punto n. 4, prevede che le sentenze pronunciate in grado di appello o in unico grado possono essere impugnate per revocazione: 4) "*se la sentenza è l'effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o documenti della causa. Vi è questo errore quando la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, oppure quando è supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto*

nell'uno quanto nell'altro caso se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare”.

I motivi di revocazione sono fissati in via tassativa ed in *numerus clausus* dal codice di rito e afferiscono tutti all'intrinseca giustizia del provvedimento impugnato; la revocazione è un rimedio “*a critica vincolata*” e con essa la decisione impugnata si assume errata, per ragioni che sono fissate dalla legge, e se ne sollecita la riforma.

La giurisprudenza amministrativa ha da tempo delimitato i presupposti che identificano l'errore di fatto "revocatorio", distinguendolo dall'errore di diritto che, come tale, non dà luogo ad esito positivo della fase rescindente del giudizio di revocazione, evidenziando, in apice, che l'istituto della revocazione è rimedio eccezionale che non può convertirsi in un ulteriore grado di giudizio.

L'orientamento costante del Consiglio di Stato è nel senso che nel processo amministrativo il rimedio della revocazione ha natura straordinaria e l'errore di fatto - idoneo a fondare la domanda di revocazione, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 106 del c.p.a. e 395 n. 4 del c.p.c. - deve rispondere a precisi requisiti.

In particolare, giova qui ricordare quanto affermato dall'Adunanza Plenaria n. 1 del 2013: “*La giurisprudenza del Consiglio di Stato e quella della Corte di Cassazione hanno pressoché univocamente individuato le caratteristiche dell'errore di fatto revocatorio, che, ai sensi rispettivamente dell'art. 81 n. 4 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642, ora dell'art. 106 c.p.a., e dell'art. 395, comma 4, c.p.c., può consentire di rimettere in discussione il contenuto di una sentenza, ciò per evitare che il distorto utilizzo di tale rimedio straordinario dia luogo ad un inammissibile ulteriore grado di giudizio di merito, non previsto e non ammesso dall'ordinamento.*

E' stato più volte ribadito che l'errore di fatto, idoneo a fondare la domanda di revocazione ai sensi delle citate disposizioni normative deve essere caratterizzato: a) dal derivare da una pura e semplice errata od omessa percezione del contenuto meramente materiale degli atti del giudizio, la quale abbia indotto l'organo giudicante a decidere sulla base di un falso presupposto di fatto, facendo cioè ritenere un fatto documentalmente escluso ovvero inesistente un fatto documentalmente provato; b) dall'attenere ad un punto non controverso e sul quale la decisione non abbia espressamente motivato; c) dall'essere stato un elemento decisivo della decisione da revocare, necessitando perciò un rapporto di causalità tra l'erronea presupposizione e la pronuncia stessa (C.d.S., A.P., 17 maggio 2010, n. 2; sez. III, 1° ottobre 2012, n. 5162; 24 maggio 2012, n. 3053; sez. IV, 24 gennaio 2011, n. 503, 23 settembre 2008, n. 4607; 16 settembre 2008, n. 4361; 20 luglio 2007, n. 4097; e meno recentemente, 25 agosto 2003, n. 4814; 25 luglio 2003, n. 4246; 21 giugno 2001, n. 3327; 15 luglio 1999 n. 1243; C.G.A., 29 dicembre 2000 n. 530; sez. VI, 9

febbraio 2009, n. 708; 17 dicembre 2008, n. 6279; C.G.A., 29 dicembre 2000, n. 530; Cass. Civ., sez. I, 24 luglio 2012, n. 12962; 5 marzo 2012, n. 3379; sez. III, 27 gennaio 2012, n. 1197); l'errore deve inoltre apparire con immediatezza ed essere di semplice rilevabilità, senza necessità di argomentazioni induttive o indagini ermeneutiche (C.d.S., sez. VI 25 maggio 2012, n. 2781; 5 marzo 2012, n. 1235)

L'errore di fatto revocatorio si sostanzia quindi in una svista o abbaglio dei sensi che ha provocato l'errata percezione del contenuto degli atti del giudizio (ritualmente acquisiti agli atti di causa), determinando un contrasto tra due diverse proiezioni dello stesso oggetto, l'una emergente dalla sentenza e l'altra risultante dagli atti e documenti di causa: esso pertanto non può (e non deve) confondersi con quello che coinvolge l'attività valutativa del giudice, costituendo il peculiare mezzo previsto dal legislatore per eliminare l'ostacolo materiale che si frappone tra la realtà del processo e la percezione che di essa ha avuto il giudicante, proprio a causa della svista o abbaglio dei sensi (C.d.S., sez. III, 1° ottobre 2012, n. 5162; sez. VI, 2 febbraio 2012, n. 587; 1 dicembre 2010, n. 8385).

Pertanto, mentre l'errore di fatto revocatorio è configurabile nell'attività preliminare del giudice di lettura e percezione degli atti acquisiti al processo, quanto alla loro esistenza ed al significato letterale (senza coinvolgere la successiva attività d'interpretazione e di valutazione del contenuto delle domande e delle eccezioni ai fini della formazione del convincimento, così che rientrano nella nozione dell'errore di fatto di cui all'art. 395, n. 4), c.p.c., i casi in cui il giudice, per svista sulla percezione delle risultanze materiali del processo, sia incorso in omissione di pronuncia o abbia esteso la decisione a domande o ad eccezioni non rinvenibili negli atti del processo, C.d.S., sez. III, 24 maggio 2012, n. 3053), esso non ricorre nell'ipotesi di erroneo, inesatto o incompleto apprezzamento delle risultanze processuali ovvero di anomalia del procedimento logico di interpretazione del materiale probatorio ovvero quando la questione controversa sia stata risolta sulla base di specifici canoni ermeneutici o sulla base di un esame critico della documentazione acquisita, tutte ipotesi queste che danno luogo se mai ad un errore di giudizio, non censurabile mediante la revocazione (che altrimenti si trasformerebbe in un ulteriore grado di giudizio, non previsto dall'ordinamento, C.d.S., sez. III, 8 ottobre 2012, n. 5212; sez. V, 26 marzo 2012, n. 1725; sez. VI, C.d.S., sez. VI, 2 febbraio 2012, n. 587; 15 maggio 2012, n. 2781; 16 settembre 2011, n. 5162; Cass. Civ., sez. I, 23 gennaio 2012, n. 836; sez. II, 31 marzo 2011, n. 7488).

Di recente, negli stessi termini Consiglio di Stato, sez. III, 6 ottobre 2020, n. 5869; sez. IV, 14 giugno 2018, n. 3671; sez. IV, 22 gennaio 2018 n. 406; sez. V, 25 ottobre 2017, n. 4928; sez. V, 6 aprile 2017, n. 1610; sez. V, 12 gennaio 2017 n. 56.

4.1. Venendo al merito del ricorso per revocazione, parte ricorrente, con il primo motivo, contesta la violazione del principio del contraddittorio ai sensi dell'articolo 101 c.p.c.: *"In via preliminare e pregiudiziale. Violazione del principio del contraddittorio ex art. 101 cpc in danno della ricorrente"*.

La censura si riferisce al fatto che, col parere di cui si chiede la revocazione, nel motivare il rigetto del primo motivo di ricorso relativo alla formazione del silenzio assenso, si fa riferimento alle controdeduzioni del Comune di Vallefoglia (pag. 10) nella parte in cui si afferma che *«"nella data indicata dalla ricorrente del 5 luglio 2007 non risulta pervenuta documentazione integrativa da parte della ditta relativa al procedimento di condono", conseguentemente "alla stregua di quanto asseverato dal Comune nelle controdeduzioni, il termine previsto dalla L.R. Marche non ha ripreso a decorrere e non sono decorsi i termini per la definizione della sanatoria"»* (pagina 7 del ricorso per revocazione).

L'interessata rileva che le controdeduzioni del Comune non le sono state notificate dal Ministero e che pertanto non ha potuto replicare e dedurre che la documentazione cui fa riferimento l'Ente in verità era stata integrata nel 2007 e conseguentemente il silenzio-assenso si sarebbe formato, come sostenuto col ricorso introduttivo.

In sintesi, dunque, parte ricorrente sostiene che ricorrano i presupposti della revocazione per violazione del contraddittorio, a causa dell'asserita lesione del diritto di difesa (ex art. 395, comma 1 n. 4, c.p.c. sotto il profilo dell'errore di fatto "processuale" a tutela dell'effettività del contraddittorio), dovuta al mancato invio delle controdeduzioni del comune di Vallefoglia.

4.2. La questione giuridica che si pone è se nel ricorso straordinario la mancata trasmissione delle controdeduzioni dell'amministrazione o, più in generale, della relazione ministeriale alla parte ricorrente possa essere ricondotta all'errore di fatto revocatorio.

Osserva la Sezione che, nel caso in esame, risulta che il contraddittorio sul punto controverso con parte ricorrente – seppure con le peculiari forme previste per il ricorso straordinario – è stato garantito perché il Ministero, nella relazione presentata sul ricorso, fa esplicitamente riferimento a quanto affermato dal comune nelle controdeduzioni, poi citate nel parere della Sezione. Ed invero a pagina 2 della relazione si fa proprio riferimento alle controdeduzioni inviate dal comune e con le quali è stata tra l'altro rilevata l'incompletezza della documentazione.

In ogni caso, anche se le controdeduzioni non fossero state citate, la Sezione ritiene che – attesa la peculiarità del ricorso straordinario – il mancato invio della documentazione allegata alla relazione non possa integrare errore di fatto revocatorio, come invece sostenuto da parte ricorrente.

Giova precisare che, per l'opinione prevalente, il ricorso straordinario continua ad avere una connotazione *sui generis*. In primo luogo, occorre ricordare che per l'art. 49, comma 1, R.D. 444/1942 *“gli affari sui quali è chiesto parere non possono essere discussi con l'intervento degli interessati o dei loro rappresentanti o consulenti”*. Il parere, dunque, è espresso in una seduta non pubblica e non è ammessa la discussione orale, né occorre dare avviso alle parti della data della seduta e dei nomi dei componenti dell'adunanza (così Cons. Stato, sez. I, 26 ottobre 2005, n. 1407 e Cons. Stato, sez. III, 9 gennaio 2003, n. 3600/02).

In secondo luogo, lo stesso Consiglio di Stato, nel riconoscimento della *‘giurisdizionalizzazione’* del rimedio de quo, afferma la non totale equiparabilità ai rimedi giurisdizionali, evidenziando *“la specificità (e la sommarietà) della procedura originata dal ricorso straordinario, a confronto con quella disciplinata dal codice del processo amministrativo secondo i canoni più rigorosi del giusto processo”* (Cons. Stato, sez. III, 4 agosto 2011, n. 4666) ed affermando che *“il procedimento di giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario conduce a qualificare il rimedio come tendenzialmente giurisdizionale nella sostanza, ma formalmente amministrativo”* e dunque *“l'equiparazione alla giurisdizione” non “può dirsi piena”*. In particolare poi, *“il modello di istruttoria previsto dal d.P.R. 1199/1971, basato sull'affidamento dell'indagine e dell'acquisizione degli atti rilevanti alle strutture ministeriali, senza contraddittorio orale con le parti, e con esclusione di strumenti come la consulenza tecnica d'ufficio che invece sono entrati nel processo amministrativo, risulta lontano dal modulo processuale. Il contraddittorio previsto dall'attuale disciplina è di tipo scritto, difettando una disciplina di pubblicità del dibattimento”* (Cons. Stato, Sez. I, 7 maggio 2012, n. 2131).

Analogamente, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato che *“la raggiunta natura di decisione di giustizia non significa anche che ogni aspetto della procedura (in particolare, l'istruttoria) sia pienamente compatibile con il canone costituzionale dell'art. 24 Cost., e con la garanzia del pieno contraddittorio, del diritto alla prova e all'accesso agli atti del procedimento; nonché - dopo il noto nuovo corso della giurisprudenza costituzionale (Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007) - con il parametro interposto del diritto ad un processo equo ex art. 6 CEDU”* (Cass., Sezioni Unite, 19 dicembre 2012 n. 23464).

Sulla base di quanto sin qui detto, dunque, non vi è coincidenza *tout court* con gli altri rimedi giurisdizionali sul piano dei principi applicabili; conseguentemente deve pervenirsi alla conclusione che la non perfetta operatività delle garanzie della pubblicità e della oralità non va a collidere con le norme costituzionali e convenzionali in materia (art. 24 Cost e art. 6 CEDU).

Di recente, anche la Corte Costituzionale - che già si era espressa nel senso che *“al fine della verifica del rispetto del principio di pubblicità, occorre guardare alla procedura giudiziaria nazionale nel suo complesso: sicché, a condizione che una pubblica udienza sia stata tenuta in prima istanza, l’assenza di analoga udienza in secondo o in terzo grado può bene trovare giustificazione nelle particolari caratteristiche del giudizio di cui si tratta”* (Corte Cost. 11 marzo 2011 n. 80) - con la sentenza 9 febbraio 2018 n. 24 ha affrontato nuovamente e trasversalmente la questione dell’applicabilità delle regole convenzionali in tema di equo processo. Per la Corte *“il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica è, come noto, rimedio alternativo al ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo, spettando al ricorrente di scegliere liberamente fra l’una e l’altra via, con l’unica conseguenza che una volta scelta una non è più possibile intraprendere l’altra, e salva restando naturalmente la facoltà dei controinteressati di chiedere la trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario eventualmente prescelto dal ricorrente”*. E *“del resto, che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo si traggano conclusioni negative sulla riferibilità alla decisione del ricorso straordinario delle garanzie convenzionali in tema di equo processo è confermato dalle pronunce nelle quali la stessa Corte si è direttamente occupata di questo particolare rimedio. Ciò è avvenuto in tre occasioni, e in due delle quali proprio con specifico riferimento alla previsione dell’art. 6 della CEDU”* (Corte cost., 9 febbraio 2018, n. 24).

Va, infatti, ricordato che nella decisione 28 settembre 1999, Nardella contro Italia, la Corte EDU ricostruisce la disciplina dell’istituto del ricorso straordinario come rimedio speciale ed esclude che esso – del ritardo nella cui decisione il ricorrente si doleva nel caso di specie – ricada nell’ambito di applicazione della Convenzione. Per la stessa ragione osserva che il ricorso al Presidente della Repubblica non rientra fra quelli che devono essere esperiti previamente al ricorso ex art. 35 della Convenzione stessa. Ciò premesso, nella pronuncia è sottolineato come, optando per il gravame speciale del ricorso straordinario, il ricorrente (che pure è stato informato della possibilità di proporre il ricorso giurisdizionale) sceglie esso stesso di esperire un rimedio che si pone fuori dall’ambito di applicazione dell’art. 6 della Convenzione.

Sulla base dei medesimi argomenti e richiamando il caso Nardella, nella decisione 31 marzo 2005, Nasalli Rocca contro Italia, la Corte EDU ha dichiarato irricevibile un ricorso proposto a essa dal ricorrente che aveva preventivamente esposto le sue ragioni in alcune lettere al Presidente della Repubblica. La Corte osserva che tali lettere, anche a volerle considerare equivalenti a un rimedio straordinario, non ricadono comunque nella sfera di applicazione dell’art. 35 della Convenzione.

Particolarmente significativo è che alle stesse conclusioni la Corte di Strasburgo pervenga nella sentenza 2 aprile 2013, Tarantino e altri contro Italia, successiva quindi alla riforma del 2009, dove

ribadisce che la parte ricorrente, «*presentando un appello speciale al Presidente della Repubblica nel 2007, non ha avviato un procedimento contenzioso del tipo descritto all'articolo 6 della Convenzione (si veda Nardella c. Italia (dec.), n. 45814/99, CEDU 1999-VII, e Nasalli Rocca (dec.), sopra citata), e che, pertanto, la disposizione non è applicabile*» (paragrafo 62).

In definitiva, considerato che il ricorso straordinario non è totalmente equiparabile ai rimedi giurisdizionali e che, sulla base della giurisprudenza richiamata, non vi è contrasto né con la Costituzione né con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il motivo va respinto.

Va anche rilevato che, in ogni caso, la dedotta censura sarebbe irrilevante atteso quanto verrà affermato al paragrafo che segue e in particolare al paragrafo 5.3.

5.1. Con ulteriore doglianza la ricorrente deduce: “*I° errore di fatto revocatorio ex art. 395 n. 4 cpc. Non corrisponde al vero che non sia decorso il termine triennale di cui all'art. 6 della L.R. Marche per la formazione del silenzio assenso*”.

Per l'interessata, in ragione della produzione documentale compiuta, considerato “che il termine triennale di cui all'art. 6 della L.R. Marche 23/2004 ha carattere perentorio, non si potrà che concludere che il titolo di sanatoria era stato conseguito per silenzio-assenso, in considerazione del fatto che il provvedimento di diniego è stato assunto tredici anni dopo nel 2017” (pagina 8 del ricorso per revocazione).

5.2. Il parere 18 febbraio 2019, n. 455, di cui si chiede la revocazione, ha affermato: «*L'articolo 6, comma 4, della l. r. Marche n. 23 del 2004 prevede che “La domanda di sanatoria è definita con provvedimento espresso da notificare agli interessati entro tre anni dalla presentazione della stessa. Il termine può essere interrotto una sola volta per chiarimenti e integrazioni e riprende a decorrere dalla data di presentazione dei chiarimenti o delle integrazioni. Nel caso in cui la domanda venga respinta le somme versate all'atto della sua presentazione sono integralmente restituite.”*

Il Comune rappresenta di avere richiesto, a seguito della presentazione della istanza di condono, documentazione integrativa interrompendo i termini di cui all'articolo 6, comma 4, della l. r. n. 23/2004 e che, successivamente, la ricorrente, in data 8 settembre 2005, ha presentato documentazione integrativa ed in data 18 aprile 2006 è pervenuta, direttamente dalla Provincia di Pesaro e Urbino, la comunicazione di avvenuto deposito della certificazione di idoneità statica e sismica delle opere. Il Comune rappresenta altresì che non risulta agli atti la presentazione di ulteriore documentazione ad integrazione. Il Comune afferma, inoltre, che “nella data indicata dalla ricorrente nel 5 luglio 2007 non risulta pervenuta documentazione integrativa da parte della ditta relativa al procedimento di condono” (pag. 10 delle controdeduzioni del Comune).

Conseguentemente, alla stregua di quanto asseverato dal Comune nelle controdeduzioni, il termine previsto dalla l. r. Marche n. 23 del 2004 non ha ripreso a decorrere e non sono decorsi i termini per la definizione della sanatoria.

Non si ritiene applicabile nella specie l'articolo 35 della legge n. 47/1985, invocato nel ricorso quale fondamento dell'esistenza del titolo per silenzio assenso, in quanto, in disparte la considerazione che l'istanza di condono è stata presentata ai sensi della legge n. 326 del 2003 e della legge regionale n. 23 del 2004, il Comune rappresenta che non risultano presentati una pluralità di documenti: documentazione attestante il pagamento di tutte le somme dovute; documentazione attestante la denuncia all'ufficio tecnico erariale dell'accatastamento; perizia giurata di cui all'articolo 32, comma 35, lett. b), del decreto legge n. 269/2003, convertito in legge n. 326 del 2003; copia della denuncia ai fini dell'imposta comunale degli immobili di cui al decreto legislativo n. 504/1992; copia della denuncia ai fini della tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani (pag. 10 delle controdeduzioni del Comune).

Non merita accoglimento la affermazione della ricorrente secondo cui "La violazione del termine perentorio comporta, ipso iure, l'illegittimità del provvedimento impugnato e la formazione del titolo per silenzio assenso, anche per la ragione che la normativa del PPAR delle Marche, articolo 60 n.t.a., prevede che le disposizioni vincolistiche non si applicano nei casi di cui agli articoli 31 e 32 della legge n. 47/1985" (pag. 7 del ricorso) siccome tale previsione normativa regionale non appare applicabile alle istanze di sanatorie presentate nel 2004 ai sensi della legge n. 326 del 2003 e dalla legge regionale n. 23 del 2004. Inoltre, le norme di esenzione di cui all'articolo 60 delle n.t.a. del PPAR avendo natura regionale e rango secondario non hanno efficacia derogatoria rispetto alle disposizioni legislative che, ai sensi dell'articolo 32, comma 27, del decreto legge n. 269/2003 convertito in legge n. 326/2003 attribuiscono ai vincoli statali di tutela la forza di escludere la condonabilità degli abusi».

5.3. Non v'è dubbio che il parere, nel decidere il primo motivo di ricorso, richiami la memoria del comune e non v'è altrettanto dubbio che il parere, sotto un primo profilo, escluda il silenzio assenso in ragione della incompletezza dei documenti.

Tuttavia il parere revocando contiene una seconda motivazione con un'esplicita affermazione – «Non merita accoglimento la affermazione della ricorrente secondo cui "La violazione del termine perentorio comporta, ipso iure, l'illegittimità del provvedimento impugnato e la formazione del titolo per silenzio assenso, anche per la ragione che la normativa del PPAR delle Marche, articolo 60 n.t.a., prevede che le disposizioni vincolistiche non si applicano nei casi di cui agli articoli 31 e 32 della legge n. 47/1985" (pag. 7 del ricorso) siccome tale previsione normativa regionale non

appare applicabile alle istanze di sanatorie presentate nel 2004 ai sensi della legge n. 326 del 2003 e dalla legge regionale n. 23 del 2004. Inoltre, le norme di esenzione di cui all'articolo 60 delle n.t.a. del PPAR avendo natura regionale e rango secondario non hanno efficacia derogatoria rispetto alle disposizioni legislative che, ai sensi dell'articolo 32, comma 27, del decreto legge n. 269/2003 convertito in legge n. 326/2003 attribuiscono ai vincoli statali di tutela la forza di escludere la condonabilità degli abusi» – di tipo squisitamente giuridico circa la non applicabilità del silenzio-assenso invocato da parte ricorrente.

Questa parte della motivazione, oltre a non poter esser contestata con ricorso per revocazione trattandosi di aspetto afferente all'interpretazione delle norme di legge, è del tutto corretta atteso, tra l'altro, che dalla esatta esegesi dei commi 4 e 5 emerge che il procedimento deve concludersi con “provvedimento espresso” (comma 4) e dunque non per silenzio-assenso.

In altri termini, inammissibilmente la ricorrente, con il motivo in esame, insiste sul perfezionamento del silenzio-assenso che, invece, sotto un profilo giuridico – e attraverso una complessa interpretazione delle norme – è stato escluso. Si ricordi che, per Consiglio di Stato, sez. V, 8 aprile 2021, n. 2840, “l'errore di fatto, idoneo a legittimare la domanda di revocazione ai sensi del combinato disposto degli artt. 106 c.p.a. e 395, comma 1, n. 4, c.p.c., è configurabile nell'attività preliminare del giudice relativa alla lettura ed alla percezione degli atti acquisiti al processo (quanto alla loro esistenza ed al loro significato letterale), ma non coinvolge la successiva attività di ragionamento, di apprezzamento, di interpretazione e di valutazione del contenuto delle domande e delle eccezioni, ai fini della formazione del suo convincimento, che può prefigurare esclusivamente un errore di giudizio”.

Conseguentemente, in ragione della assoluta sufficienza e autonomia di questo aspetto della motivazione è del tutto inesistente il presupposto richiesto dal legislatore per agire in revocazione.

6.1. Con ulteriore doglianza denuncia: “*2° errore di fatto revocatorio ex art. 395 n. 4 cpc. La società ricorrente deduce che “... Nel rigettare il secondo motivo di impugnativa proposto nel ricorso straordinario, il parere del Consiglio di Stato è viziato per errore di fatto rilevante ai fini della decisione ...”. L'errore consisterebbe nel fatto che “... il P.P.A.R. della Regione Marche, all'art. 60 punto 5 delle Norme Tecniche di Attuazione (non 4 come indicato in ricorso) alla voce “Esenzioni” stabilisce testualmente che le prescrizioni del piano non si applicano “agli interventi previsti dagli articolo 31 e 32 della Legge del 28.2.1985 n. 47, vale a dire alle opere soggette a condono edilizio”* (pagina 9 del ricorso).

6.2. Osserva la Sezione – nel richiamare le considerazioni svolte nel paragrafo che precede – che anche in questo caso la doglianza è inammissibile per plurime ragioni.

Va ancora ricordato che l'errore di fatto deducibile per revocazione deve: a) derivare da errata od omessa percezione del contenuto meramente materiale degli atti del giudizio, la quale abbia indotto l'organo giudicante a decidere sulla base di un falso presupposto di fatto, facendo cioè ritenere come documentalmente provato un fatto in realtà escluso ovvero inesistente un fatto documentalmente provato; b) attenersi ad un punto controverso e sul quale la decisione non abbia espressamente motivato; c) essere stato un elemento decisivo della decisione da revocare, necessitando perciò di un rapporto di causalità tra l'erronea presupposizione e la pronuncia stessa; l'errore revocatorio, dunque, oltre a dover apparire immediatamente rilevabile, senza necessità di argomentazioni induttive o di indagini ermeneutiche, non va confuso con quello che coinvolge l'attività valutativa del giudice e non ricorre nell'ipotesi di erroneo, inesatto o incompleto apprezzamento delle risultanze processuali ovvero di anomalia del procedimento logico di interpretazione del materiale probatorio, ovvero quando la questione controversa sia stata risolta sulla base di specifici canoni ermeneutici o sulla base di un esame critico della documentazione acquisita, tutte ipotesi che danno luogo, tutt'al più, ad un errore di giudizio, non censurabile mediante la revocazione, che altrimenti si trasformerebbe in un ulteriore grado di giudizio, non previsto dall'ordinamento (Consiglio di Stato, sez. V, 18 gennaio 2021, n.567).

Nel caso di specie si censura l'attività di valutazione del materiale documentale, la scelta del giudice in ordine alle norme applicabili nonché la valutazione espressamente compiuta su un punto controverso; conseguentemente è inammissibile il motivo revocatorio.

7.1. Viene infine dedotto: “3° errore di fatto revocatorio ex art. 395 n. 4 cpc.”. Secondo l'interessata, in relazione al terzo motivo di ricorso, *“l'errore di fatto è costituito dalla palese distorsione dell'oggetto, in quanto ciò che la ricorrente aveva domandato, era la conversione della sanzione demolitoria in sanzione pecuniaria, come conseguenza del diniego di condono edilizio e, su quel punto il Comune aveva disposto il rigetto senza alcuna motivazione, mentre il C.D.S. ha sbagliato nella qualificazione della domanda e nella indicazione della normativa applicabile. La domanda non aveva ad oggetto di rilascio di una sanatoria, per la quale sarebbe stata senz'altro applicabile l'art. 36 del D.P.R. 380/2001, ma di una sanzione pecuniaria sostitutiva della demolizione a seguito di diniego di condono edilizio, per cui la norma da applicare era l'art. 40 della legge 47/1985 il quale stabilisce che, in caso di diniego, si applicano le disposizioni sanzionatorie di cui al Capo I della legge 47/1985”* (pagina 9 del ricorso per revocazione).

7.2. Il Consiglio di Stato così ha deciso il terzo motivo: *«Il terzo motivo non ha pregio. Nessun affidamento può essere vantato dalla ricorrente, posto che il procedimento per il condono - per le ragioni prima indicate - non si era concluso non avendo prodotto l'interessata - secondo quanto*

asseverato dal Comune - i documenti dal medesimo richiesti. Né assume rilievo, ai fini dell'affidamento, la circostanza che la ricorrente svolga da oltre trent'anni, in forza di regolari autorizzazioni amministrative, l'attività di raccolta e smaltimento di rifiuti della lavorazione del legno, siccome detta circostanza, incontestata in questa sede, risulta estranea all'oggetto della presente controversia.

Inoltre, la istanza di sostituzione della sanzione demolitoria con la sanzione pecuniaria non poteva trovare accoglimento poiché ai sensi dell'articolo 36, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 il rilascio del permesso in sanatoria (accertamento di conformità) è possibile solo se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso sia al momento della presentazione della domanda.

Le opere oggetto della richiesta di condono non rispondevano a questi requisiti in quanto realizzati in zona da sempre ad uso agricolo, come peraltro era stato evidenziato nelle autorizzazioni a termine delle strutture precarie. Inoltre, nella domanda di condono era stato precisato che le opere in questione rientravano nella categoria di quelle realizzate in assenza di titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

7.3. Anche questo motivo di ricorso per revocazione è dunque manifestamente inammissibile perché, ancora una volta, la ricorrente intende censurare la correttezza della valutazione fatta dal Consiglio di Stato, utilizzando inammissibilmente la revocazione come un ulteriore grado di giudizio.

8. Conclusivamente, per le ragioni sopra esposte, il ricorso va dichiarato inammissibile.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato esprime il parere che il ricorso debba essere dichiarato inammissibile.

IL PRESIDENTE F/F ED ESTENSORE

Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO

Maria Grazia Salamone