

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Processo amministrativo - Eccezioni di rito - Omessa conversione dal rito camerale al rito ordinario - Conseguenze - Nullità della sentenza - Esclusione.

Cons. Stato, Sez. VI, 14 gennaio 2021, n. 453

- in *Il Foro amministrativo*, vol. VIII, 1, 2021, pag. 97

“[...] l’omessa conversione del rito da camerale a ordinario, laddove la causa sia stata trattata nella pienezza del contraddittorio processuale e con la presenza dei difensori che abbiano ivi dispiegato i propri poteri e facoltà defensionali, non costituisce causa specifica di nullità della sentenza [...] sia perché non emerge nella specie la causa di nullità della sentenza per mancata conversione del rito camerale in rito ordinario, a norma dell’art. 32 c.p.a., secondo cui “se le azioni sono soggette a riti diversi, si applica quello ordinario”, in quanto tale conversione si attua quando le domande richiedenti riti diversi vengano trattate unitariamente ed entrambe, ma non anche quando, come nel caso di specie, il giudice abbia in realtà separato i momenti decisori, provvedendo in realtà solo sulla domanda soggetta a rito speciale [...].

FATTO e DIRITTO

Premesso che la presente controversia ha ad oggetto l’appello proposto avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione staccata di Latina, Sez. I, 29 gennaio 2020 n. 39, con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso (n. R.g. 566/2019), accompagnato da motivi aggiunti, presentato ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., avverso il silenzio (inadempimento) formatosi a carico della Provincia di Latina, in ordine alla istanza presentata in data 11 giugno 2019 (e acquisita dalla predetta provincia il 25 giugno 2019) con la quale, presupposto il precedente parere favorevole di cui alla nota prot. n. 2236/2017 del 4 luglio 2017 del Consorzio di bonifica Sud Pontino, è stata chiesta l’autorizzazione ai fini idraulici per le opere fatte oggetto di precedente istanza di condono edilizio;

Tenuto conto che, da quanto risulta dall’esame della documentazione prodotta in entrambi i gradi di giudizio dalle parti controvertenti emerge quanto segue:

- la signora Anna Di Ciaccio riferisce di essere proprietaria di alcuni fabbricati siti nel territorio del Comune di Gaeta (località XXV Ponti, Via Sant’Angelo) e, nello specifico: Corpo A (locale abitazione e deposito), Corpo B (baghetto esterno di ml 1,65 x 1,8 circa), e Corpo C (locale abitazione);
- con riferimento ai suindicati edifici la dante causa della signora Di Ciaccio (signora Maria Fantasia) ebbe a presentare al Comune di Gaeta (in data 20 aprile 1986) istanza di condono edilizio

ai sensi dell'art. art. 31, l. 28 febbraio 1985, n. 47. Posto che detti immobili ricadono su area paesaggisticamente vincolata, la signora Di Ciaccio, con istanza del 16 ottobre 2013, chiedeva al Comune di Gaeta il rilascio del nulla osta paesaggistico ai sensi dell'art. 32 l. 47/1985, onde definire la procedura di condono edilizio e successivamente, con istanza del 21 dicembre 2015, chiedeva il rilascio del parere paesaggistico ai sensi dell'art. 146, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, per la sostituzione della copertura in "eternit" di uno degli edifici con tegole;

- perdurando l'inerzia del Comune di Gaeta sulla domanda di condono edilizio, l'odierna appellante proponeva ricorso giurisdizionale che veniva accolto con sentenza del TAR Latina 9 maggio 2017 n. 301 che fissava il termine di trenta giorni al comune per definire la procedura di sanatoria pendente;

- il Comune di Gaeta dapprima emanava la nota prot. n. 31059 del 20 giugno 2017 con la quale "rifiutava" il rilascio del parere ai sensi dell'art. 146 d.lgs. 42/2004 (con riferimento alla sostituzione della copertura in eternit) e quindi, con determinazione prot. n. 31766 del 22 giugno 2017 respingeva l'istanza di condono edilizio, che però veniva annullata dal TAR Latina con sentenza n. 307 del 6 giugno 2018;

- la signora Di Ciaccio, in seguito a tale pronunciamento giudiziale, presentava una memoria al Comune di Gaeta (in data 28 maggio 2019) invitandolo a definire la procedura di condono, oltre ad autorizzare, ai sensi dell'art. 35 l. 47/1985, la sostituzione della copertura in eternit dell'edificio. Il predetto comune, con nota prot. n. 26812 del 5 giugno 2019, inibiva nuovamente l'esecuzione di lavori di sostituzione della copertura in eternit dell'edificio, senza nulla riferire sulla definizione della procedura di condono;

- la signora Di Ciaccio quindi si rivolgeva ancora in via giudiziale al TAR Latina proponendo: a) domanda di annullamento della determinazione prot. n. 26812 datata 5 giugno 2019 con la quale il Comune di Gaeta inibiva l'esecuzione di lavori relativi alla sostituzione della copertura in eternit di uno dei fabbricati di sua proprietà; b) domanda di accertamento e di declaratoria dell'illegittimo silenzio-inadempimento serbato dal predetto comune sulla istanza di condono edilizio nonché sulla richiesta di rilascio del nulla osta paesaggistico nonché dalla Provincia di Latina, in ordine alla istanza depositata in data 11 giugno 2019 con la quale (a seguito del parere favorevole di cui alla nota prot. n. 2236/2017 del 4 luglio 2017 del Consorzio di bonifica Sud Pontino), era stata chiesta l'autorizzazione ai fini idraulici per le opere di cui alla detta istanza di condono edilizio; c) domanda di condanna all'adozione dei provvedimenti conseguenti;

- la signora Di Ciaccio riferisce che, in pendenza del suddetto nuovo ricorso, il Comune di Gaeta ha rilasciato il parere paesaggistico ai sensi dell'art. 32 l. 47/1985 (con determinazione n. 59099 del 25

novembre 2019) e il Consorzio industriale Sud Pontino ha rilasciato il proprio favorevole parere di competenza (nota prot. n. 579 datata 24 settembre 2019), restando da adottare l'autorizzazione di competenza della Provincia di Latina e il provvedimento di definizione della procedura di condono edilizio da parte del Comune di Gaeta (che, comunque, non ha ancora ottemperato alle sentenze del TAR Latina n. 301/2017 e n. 307/2018, in ordine alla definizione della procedura di condono);

- la signora Di Ciaccio si duole della circostanza che il TAR Latina, con riferimento all'ultimo ricorso proposto, lo ha respinto limitando la propria decisione alla sola domanda di silenzio-inadempimento sulla definizione della procedura di rilascio dell'autorizzazione di competenza della Provincia di Latina "separando" le altre domande giudiziali, pur se il ricorso era stato proposto con il rito "ordinario". Inoltre, con articolati motivi di appello, la signora Di Ciaccio contesta le conclusioni alle quali è giunto il primo giudice, sia per la scelta di voler separare la decisione sulle varie domande giudiziali proposte cumulativamente sia, nel merito per avere ritenuto non ancora spirato, al momento della presentazione della domanda giudiziale di silenzio-inadempimento, il termine di conclusione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione ai fini idraulici per le opere di cui alla detta istanza di condono edilizio presentata con riferimento ai fabbricati di sua proprietà di competenza della Provincia di Latina, giusta istanza depositata in data 11 giugno 2019; *Considerato che* si sono costituiti nel presente giudizio di appello il Comune di Gaeta e la Provincia di Latina, contestando analiticamente la fondatezza dei motivi di appello e chiedendo la reiezione del mezzo di gravame proposto dalla signora Di Ciaccio;

Delimitato il contenzioso riferito al presente giudizio di appello alla sentenza del TAR Latina n. 39/2020 con la quale, in seguito alla proposizione di un ricorso recante molte domande giudiziali diversificate, il giudice di primo grado ha correttamente definito con la sentenza qui oggetto di appello la domanda sul contestato silenzio-inadempimento dell'amministrazione provinciale "separandola" dalle altre (di cognizione ed annullamento, di condanna e di ottemperanza) cumulativamente proposte nello stesso giudizio dalla signora Di Ciaccio, sia perché costituisce acquisizione pacifica che l'omessa conversione del rito da camerale a ordinario, laddove la causa sia stata trattata nella pienezza del contraddittorio processuale e con la presenza dei difensori che abbiano ivi dispiegato i propri poteri e facoltà defensionali, non costituisce causa specifica di nullità della sentenza (in tal senso, qualora non venga dedotto specifico pregiudizio al diritto di difesa, escludono la nullità della sentenza Cons. Stato, Sez. IV, 12 maggio 2014 n. 2416 e Cass. civ., Sez. I 21 febbraio 2008 n. 4435) sia perché non emerge nella specie la causa di nullità della sentenza per mancata conversione del rito camerale in rito ordinario, a norma dell'art. 32 c.p.a., secondo cui "*se le azioni sono soggette a riti diversi, si applica quello ordinario*", in quanto tale conversione si

attua quando le domande richiedenti riti diversi vengano trattate unitariamente ed entrambe, ma non anche quando, come nel caso di specie, il giudice abbia in realtà separato i momenti decisori, provvedendo in realtà solo sulla domanda soggetta a rito speciale. D'altronde la fattispecie di nullità per violazione della regola di pubblicità delle udienze, di cui all'art. 87, comma 1, c.p.a., si riferisce al necessario metodo di celebrazione delle udienze per i casi in cui è stabilita la trattazione in udienza pubblica, ma non all'assorbimento del rito camerale in quello ordinario, nell'ipotesi di trattazione congiunta come quella sopra esaminata (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 17 marzo 2014 n. 1317). Ed infatti, la stessa parte appellante non si lamenta del fatto che le numerose domande giudiziali proposte non saranno scrutinate dal Tribunale amministrativo regionale, ma circoscrive la propria domanda di appello all'intervenuta "separazione" delle domande proposte, effettuata dal giudice di primo grado, per poi decidere "separatamente" la domanda proposta ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a.. Tale perimetrazione della contestazione nella sede di appello, che obbliga a limitare lo scrutinio del giudice d'appello, in merito alle contestazioni "sul rito", alla sola questione avente ad oggetto la correttezza o meno della scelta, operata dal primo giudice, di definire la sola domanda giudiziale sul silenzio-inadempimento, è esternata dalla parte appellante a pag. 7 dell'atto di appello, laddove puntualizza che *"L'errore in cui è incorso il giudice di prime cure sta nell'aver ritenuto di poter separare d'ufficio le domande proposte dall'appellante, pronunciandosi, con l'impugnata sentenza, solo su una di esse, e riservando ad un separato merito le altre, in tal modo obliando il rapporto tra le medesime intercorrente"*;

Rilevato che:

- con riferimento al merito del presente giudizio di appello, per quanto emerge dalla documentazione prodotta in giudizio, la signora Di Ciaccio ha presentato, per il tramite dello Sportello unico per l'edilizia del Comune di Gaeta, in data 11 giugno 2019, istanza perché la Provincia di Latina, rilasciasse l'autorizzazione ai fini idraulici per le opere edilizie fatte oggetto di domanda di condono edilizio;
- tuttavia, come ha chiarito adeguatamente la stessa Provincia di Latina e per come è dimostrato dalla documentazione presente nel fascicolo digitale del giudizio (in merito alla quale, su tale specifico punto, non si registra alcuna contestazione da parte dell'appellante), le opere oggetto di condono edilizio non interessano alcun corso d'acqua demaniale né alcuna area demaniale, con la conseguenza che la competenza ad avviare e concludere il sub procedimento di rilascio dell'autorizzazione necessaria per le opere oggetto di condono non era attribuita per all'Ufficio (provinciale) opere idrauliche (competente in materia di opere che: a) interferiscono con i corsi d'acqua demaniali ricompresi nel c.d. reticolo idrografico di competenza della Provincia di Latina

ai sensi della l.r. Lazio 11 dicembre 1998, n. 53; determinano l'occupazione delle aree demaniali e delle relative pertinenze, per le quali occorre valutare la compatibilità idraulica con il suddetto reticolo idrografico ai fini della definizione dei canoni demaniali dovuti in conseguenza del rilascio della concessione demaniale; c) che interessano le fasce di rispetto idrauliche, definite dall'art. 96, lett. f), r.d. 25 luglio 1904, n. 523 e dell'art 133 r.d. 8 maggio 1904, n. 368);

- conseguentemente, posto che le opere oggetto della domanda di condono edilizio realizzate nella proprietà della odierna appellante insistono su un'area a pericolo di inondazione (avente classe di pericolosità idraulica "B1", Aree a pericolo di inondazione elevato) e quindi, con riferimento ad esse, il corretto sub procedimento da attivare non era quello per il rilascio dell'autorizzazione provinciale ai fini idraulici (per come erroneamente richiesto dalla signora Di Ciaccio), bensì il sub procedimento per l'ottenimento del parere di compatibilità (delle suddette opere edilizie "in sanatoria") alle norme di attuazione del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (P.A.I), l'istanza presentata dalla signora Di Ciaccio veniva d'ufficio trasferita al competente Ufficio P.A.I. e di ciò la Provincia di Latina dava notizia alla signora Di Ciaccio con il provvedimento prot. n. 38436 del 25 settembre 2019, archiviando il primo procedimento avviato dalla odierna appellante con l'istanza dell'11 giugno 2019 (per come si legge pianamente nel testo del provvedimento di archiviazione, adottato in forma semplificata ai sensi dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, l, 7 agosto 1990, n. 241 ma con esauriente e puntuale descrizione di tutti i passaggi necessari a comprendere, da parte del soggetto interessato al procedimento, quali fossero le ragioni dell'archiviazione e del trasferimento ad altro ufficio competente dell'istanza a suo tempo presentata dalla signora Di Ciaccio) nonché, contestualmente, trasferendo l'istanza di rilascio del parere provinciale all'Ufficio competente;

Ritenuto che, in ragione di quanto sopra:

- il corretto procedimento volto all'ottenimento del nulla osta utile per il condono edilizio deve ritenersi avviato dal momento in cui l'ufficio competente ad esprimersi sulla richiesta di parere (l'Ufficio P.A.I. della Provincia di Latina) ha ricevuto l'istanza dall'ufficio al quale essa era stata inizialmente ed erroneamente trasmessa (l'Ufficio opere idrauliche della Provincia di Latina), che ragionevolmente può fissarsi nella stessa data in cui è avvenuta l'adozione del ridetto provvedimento di archiviazione e trasmissione atti, prot. n. 38436 del 25 settembre 2019;

- pare evidente che l'azione giudiziale ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a. è stata proposta addirittura in epoca antecedente rispetto all'avvio del procedimento presso l'ufficio (individuato come correttamente) competente, in quanto il ricorso proposto in primo grado dalla signora Anna Di

Ciaccio è stato notificato alle amministrazioni intimare in data 3 settembre 2019 e successivamente depositato presso l'Ufficio ricevimento ricorsi del TAR Latina in data 13 settembre 2019;

- quanto sopra conduce alla inevitabile declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto in primo grado con riferimento alla domanda di silenzio-inadempimento e alla reiezione dell'appello con conferma della sentenza di primo grado qui fatta oggetto di gravame;

Ritenuto che nondimeno, sussistendo i presupposti di cui all'art. 92 c.p.a., per come richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a., possono compensarsi le spese del grado di giudizio;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello (n. R.g. 4970/2020), come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione staccata di Latina, Sez. I, 29 gennaio 2020 n. 39.

Spese del grado di appello compensate.

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

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio dei giorni 17 settembre 2020 e 19 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore