

## Condono edilizio, data di ultimazione lavori: oneri probatori tra presunzioni e ‘più probabile che non’

*Nel giudizio avverso il provvedimento con cui un Comune respinga la domanda di condono, è fondata la tesi con cui l'appellante ritenga che possano valere, per determinare l'epoca di ultimazione delle opere, anche concomitanti e significativi indizi, potendo nella specie farsi uso delle [presunzioni](#), con applicazione dell'art. 2729 c.c., non risultando nessun divieto in tal senso ed essendosi verificati i presupposti per il ricorso alla presunzione: il requisito della "precisione" riferito al "fatto noto - indizio - che costituisce il punto di partenza dell'inferenza e postula che esso non sia vago ma ben determinato nella sua realtà storica" (come nella fattispecie per quanto concerne il momento di ultimazione dell'opera autorizzata); il requisito della "gravità" riferito "al grado di probabilità della sussistenza del fatto ignoto che, sulla base della regola d'esperienza adottata, è possibile desumere dal fatto noto", secondo la regola del "[più probabile che non](#)"; il requisito della "concordanza" che "richiede che il fatto ignoto sia di regola desunto da una pluralità di indizi gravi e precisi, univocamente convergenti nella dimostrazione della sua sussistenza", come nella fattispecie derivante dalla "pluralità" e "univoca convergenza". L'appello è dunque fondato avendo l'appellante allegato una serie di circostanze inerenti lo svolgimento dei fatti specificandole in modo dettagliato ed analitico e avendo, pertanto, l'Amministrazione il dovere di prendere posizione verso tali allegazioni puntuali e di contestarle specificamente ovvero di ammetterle. In mancanza di tale specifica contestazione le allegazioni devono darsi per non contestate e possono essere poste a fondamento della decisione del giudice (la legislazione sul condono pone a carico del richiedente l'onere di provare l'ultimazione delle opere, non essendo sufficiente la dichiarazione sostitutiva di atto notorio; tuttavia la pubblica Amministrazione può sempre verificare la veridicità di quanto indicato nella dichiarazione sostitutiva per l'ultimazione opere corredata dai vari documenti ed elementi comprovanti tale circostanza. In particolare, incombe su chi richiede di beneficiare di un condono edilizio l'onere di provare che l'opera è stata realizzata in epoca utile, dovendo la data di ultimazione lavori essere provata ex art. 2697 c.c. dalla parte ricorrente, e ciò anche in applicazione del principio di vicinanza della fonte di prova. Nella specie, la parte aveva fornito la dichiarazione del tecnico incaricato, attestante l'ultimazione dei lavori, oltre alla documentazione che attestava già la richiesta del collaudo; rispetto a tali dati, la motivazione del provvedimento risulta carente, così come deve condividersi la censura dell'appellante in ordine alla mancata valutazione della concordanza e precisione dei dati forniti, da parte del primo giudice).*

NDR: in argomento, quanto alla prova per presunzioni si veda Cons. Stato 3 dicembre 2012, n. 6161 e, quanto agli oneri probatori in materia di condono, Cons. Stato 5 agosto 2013, n. 4075 e 30 aprile 2020, n. 2766 nonché, con specifico riferimento al principio di vicinanza della fonte di prova, Cons. Stato 20 gennaio 2020 n. 454.

**Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza del 8.4.2024, n. 287**

...omissis...

I - Con l'appello indicato in epigrafe, l'istante - premesso che con concessione edilizia del giugno 1991 aveva ottenuto il titolo per la "sopraelevazione" (per wc, biblioteca, sala biliardo, lavatoio, locale sgombero, etc.) e, nel novembre 1992, aveva presentato la variante per spostare 25 mq. della costruzione da un'estremità all'altra della sopraelevazione, autorizzata con concessione edilizia dell'agosto 1993 e che, tuttavia, la porzione che avrebbe dovuto essere dislocata da un'estremità all'altra rimase costruita nell'originaria posizione, mentre venne realizzata l'equivalente porzione che avrebbe dovuto sostituirla - precisa di aver inoltrato due domande di "condono" ex L. n. 724 del 1994 in data 1 marzo 1995, con dichiarazione di avvenuta esecuzione dell'opera entro il 31 dicembre 1993: la n. X, per l' ampliamento e la n. Y, per il cambio di destinazione dell'intero manufatto ai fini dell'abitazione.

Nel presente giudizio, l'interessata censura il provvedimento con cui il Comune appellato respingeva la domanda di condono sul presupposto che la costruzione fosse posteriore al 31 dicembre 1993, in quanto la dichiarazione di "fine lavori" dell'opera autorizzata con le citate concessioni edilizie era stata inoltrata nel 5 settembre 1994.

L'appellante precisa, infatti, che la struttura e le tamponature sarebbero sufficienti ad integrare, secondo la giurisprudenza, la nozione di costruzione ai fini condono.

Richiama, dunque, a conforto dell'avvenuta ultimazione nel termine prescritto: la risalente "relazione del Direttore Lavori"; la scelta del collaudatore statico, avvenuta su terna dell'Ordine degli Ingegneri nel febbraio 1994.

Erroneamente il T.A.R. avrebbe ritenuto la necessità di prova documentale diretta per dimostrare l'ultimazione delle strutture entro dicembre 1993 e, al contrario, insufficienti le prove documentali prodotte dall'originaria ricorrente, nonostante il fatto che la predetta relazione del Direttore dei lavori al Genio Civile attestasse l'esecuzione, in data anteriore all'entrata in vigore della L. n. 724 del dicembre 1994.

L'appellante ritiene che possano valere, per determinare l'epoca di ultimazione delle opere, anche concomitanti e significativi indizi, giacché la realizzazione della sopraelevazione avvenne in economia, come documentato dal certificato di collaudo dei lavori del 20 maggio 1994.

A tal fine invoca la giurisprudenza (Cons. St., 3 dicembre 2012, n. 6161) sull'uso delle presunzioni. Nella specie sarebbe applicabile l'art. 2729 c.c., non risultando nessun divieto in tal senso.

Insiste nell'affermare che l'avvenuta comunicazione di fine lavori del 5 settembre 1994 non contraddirebbe l'epoca di realizzazione dell'abuso dichiarata ai fini del condono, cioè il 1 dicembre 1993.

Peraltro, la Relazione a strutture ultimate (doc. 12 allegato in primo grado) resa dal Direttore di Lavori al Genio Civile nel 23 maggio 1994 dà atto che: "La struttura è costituita da intelaiatura resistente in cemento armato, i montanti in elevazione collegati opportunamente al telaio sottostante, con le modalità esecutive evidenziati negli elaborati di calcolo, da traversi nei due sensi e dai solai in laterizi forati e cemento armato, i tamponamenti esterni e i tramezzi sono stati eseguiti in laterizi e malta cementizia. Il sottoscritto nella qualità di Direttore dei Lavori ha dato inizio alle esecuzioni delle opere il 03/08/92 portandoli a termine nel mese di dicembre 1993".

Il Certificato del Collaudo statico, consegnato al Genio Civile nel 23 maggio 1994 (doc. 13 del primo grado), poi, evidenzia che l'autore fu scelto dalla costruttrice nella terna indicata dall'Ordine degli Ingegneri di Messina con nota del 25 febbraio 1994 (doc. 14) menzionante la richiesta della attuale appellante con lettera del 12 febbraio 1994; da ciò si evincerebbe la presunzione in ordine alla esistenza del rustico al dicembre 1993.

Si sarebbero, dunque, verificati i presupposti per il ricorso alla presunzione, come elaborati dalla giurisprudenza:

- il requisito della "precisione" riferito al "fatto noto - indizio - che costituisce il punto di partenza dell'inferenza e postula che esso non sia vago ma ben determinato nella sua realtà storica", come nella fattispecie per quanto concerne il momento di ultimazione dell'opera autorizzata;

- il requisito della "gravità" riferito "al grado di probabilità della sussistenza del fatto ignoto che, sulla base della regola d'esperienza adottata, è possibile desumere dal fatto noto", secondo la regola del "più probabile che non";

- il requisito della "concordanza" che "richiede che il fatto ignoto sia di regola desunto da una pluralità di indizi gravi e precisi, univocamente convergenti nella dimostrazione della sua sussistenza", come nella fattispecie derivante dalla "pluralità" e "univoca convergenza".

Precisa ancora che, già in base al progetto autorizzato, il fabbricato risultava astrattamente funzionale all'abitazione.

Si è costituito il Comune per resistere, precisando che, correttamente, il primo giudice avrebbe concluso per l'idoneità della motivazione del provvedimento gravato e per la mancanza della prova della commissione dell'abuso in data anteriore al 31 dicembre 1993.

All'udienza di discussione del 28 febbraio 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

II - L'appello è fondato.

III - Nella specie l'appellante ha allegato una serie di circostanze inerenti lo svolgimento dei fatti specificandole in modo dettagliato ed analitico. L'Amministrazione aveva il dovere di prendere posizione verso tali allegazioni puntuali e di contestarle specificamente ovvero di ammetterle. In mancanza di tale specifica contestazione le allegazioni devono darsi per non contestate e possono essere poste a fondamento della decisione del giudice.

IV - Orbene, è noto che la legislazione sul condono pone a carico del richiedente l'onere di provare l'ultimazione delle opere (nella specie che occupa art. 39 L. n. 724 del 1994), non essendo sufficiente la dichiarazione sostitutiva di atto notorio, tuttavia la pubblica Amministrazione può sempre verificare la veridicità di quanto indicato nella dichiarazione sostitutiva per l'ultimazione opere corredata dai vari documenti ed elementi comprovanti tale circostanza.

Circa il regime dell'onere della prova relativamente alla ultimazione dei lavori entro il termine previsto dalla legge per accedere al condono, la giurisprudenza è orientata nel senso che incombe su chi richiede di beneficiare di un condono edilizio l'onere di provare che l'opera è stata realizzata in epoca utile, in quanto, mentre l'Amministrazione comunale non è normalmente in grado di accertare la situazione edilizia di tutto il proprio territorio alla data indicata dalla normativa sul condono, colui che lo richiede può, di regola, procurarsi la documentazione da cui si possa desumere che l'abuso sia stato realizzato entro la data prevista (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 5 agosto 2013, 4075). D'altronde non può il richiedente il condono limitarsi a sole allegazioni documentali a sostegno delle proprie affermazioni, trasferendo il suddetto onere di prova contraria in capo all'amministrazione (cfr., tra le molte, Cons. Stato, Sez. II, 30 aprile 2020 n. 2766). La data di realizzazione dell'immobile, infatti, integra un fatto costitutivo della pretesa azionata in giudizio, influenzando sulla legittimità del provvedimento impugnato. La data di ultimazione deve, dunque, essere provata ex art. 2697 c.c. dalla parte ricorrente, e ciò anche in applicazione del principio di vicinanza della fonte di prova (cfr., in argomento, Cons. Stato, Sez. VI, 20 gennaio 2020 n. 454).

V - Ai fini della comprensione del concetto di "edificio ultimato", per poter godere dei benefici del condono edilizio, ben può soccorrere l'art. 31, comma 3, L. 28 febbraio 1985, n. 47, i cui principi devono ritenersi vevoli anche per la disciplina dei condoni successivi, in base al quale, per quel che rileva in questa sede, "si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e ultimata la copertura".

La giurisprudenza (cfr., tra le molte, Cass. 2 dicembre 2008 n. 10082) ha ulteriormente precisato che "il concetto di ultimazione dei lavori rilevanti ai fini della condonabilità delle opere edilizie abusive presuppone, oltre il completamento della copertura, l'esecuzione del "rustico", da intendersi come la muratura di tamponatura priva di rifiniture" (Cons. stato, Sez. VI, n. 6525/2021). In particolare, è richiesto - per quanto d'interesse - "il completamento delle opere funzionalmente definite alla data del 31 dicembre 1993 (ai sensi dell'art. 39, L. 23 dicembre 1994, n. 724) e coincidenti, queste ultime, con la presenza di uno stato di avanzamento della realizzazione del manufatto tale da permetterne - fatte salve le sole rifiniture - la fruizione; in sostanza, l'immobile condonabile deve consistere in un organismo edilizio con una sua ben configurata staticità e

adeguata consistenza planovolumetrica, per il quale sia intervenuta l'ultimazione al rustico e cioè la intelaiatura, la copertura nonché i muri di tompagno (cfr. ex plurimis, Consiglio di Stato, sez. IV, 9 settembre 2016, n. 3837)" (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 6967/2018).

VI - Orbene, nella specie che occupa, contrariamente a quanto ritenuto dall'Amministrazione, la parte aveva fornito la dichiarazione del tecnico incaricato, attestante l'ultimazione al dicembre del 1993, oltre alla documentazione che attestava già la richiesta del collaudo al febbraio del 1994.

Rispetto a tali dati, la motivazione del provvedimento risulta carente.

Così come deve condividersi la censura dell'appellante in ordine alla mancata valutazione della concordanza e precisione dei dati forniti, da parte del primo giudice.

In vero, del tutto irrilevante risulta l'accertamento svolto nel 1992 ai fini della determinazione dell'epoca dell'ultimazione della costruzione. Invece, merita attenzione la relazione tecnica svolta dal Direttore quanto alla regolarità e al tempo della esecuzione dei lavori.

Tale relazione, peraltro, appare supportata dalla richiesta avanzata in data 12 febbraio '94 (ben prima dell'entrata in vigore della nuova legge sul condono) dalla parte interessata all'Ordine degli ingegneri di Messina per il collaudo.

Ne discende che, alla luce dei principi di buona amministrazione e di leale collaborazione, la regola dell'onere della prova - che nella specie risulta sufficientemente fornita, per quanto detto - non può essere interpretato nel senso di esonerare l'Amministrazione da una puntuale motivazione in ordine alla inattendibilità dei documenti prodotti dalla parte.

V - Per tutto quanto ritenuto, dunque, sotto tale profilo l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, deve essere annullato il provvedimento impugnato in primo grado.

VI - In ragione della particolarità della fattispecie, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

PQM

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza appellata, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato in primo grado. Spese compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità idonee ad identificare l'appellante.