

Impugnazione del titolo edilizio | Nozione di “piena conoscenza” dell’atto

Data di pubblicazione: 19/12/2018

Recentemente, il Consiglio di Stato ha più volte affrontato il tema di cosa debba intendersi per “piena conoscenza” dell’atto vale a dire la conoscenza idonea a far decorrere il termine perentorio di sessanta giorni per l’impugnazione, nella ricerca di un criterio che bilanci adeguatamente le garanzie di difesa con le esigenze di certezza e consolidamento delle situazioni giuridiche soggettive.

La giurisprudenza amministrativa¹ è pressoché uniforme nel ritenere che la “piena conoscenza” dell’atto non deve essere intesa quale “*conoscenza piena ed integrale*” del provvedimento stesso, dovendosi invece ritenere che sia sufficiente ad integrare il concetto “*la percezione dell’esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, in modo da rendere riconoscibile l’attualità dell’interesse ad agire contro di esso*”.

Per “piena conoscenza” deve quindi intendersi la consapevolezza dell’esistenza del provvedimento e della sua lesività e “*tale consapevolezza determina la sussistenza di una condizione dell’azione, l’interesse al ricorso, ed incide sul petitum, mentre la conoscenza “integrale” del provvedimento (o di altri atti del procedimento) influisce sul contenuto del ricorso e sulla concreta definizione delle ragioni di impugnazione, vale a dire sulla causa petendi.*” (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 11 dicembre 2018 n. 6985).

In altre parole, è essenziale che la conoscenza effettiva dell’atto non copra solo la sua portata lesiva dell’interesse del ricorrente, ma deve includere anche quegli aspetti tali da poter valutare il provvedimento, non solo svantaggioso, ma illegittimamente sfavorevole. Pertanto, “*la conoscenza dell’effetto lesivo implica la conoscenza del contenuto dell’atto, così da poterne percepire gli eventuali vizi*”². (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 novembre 2018 n. 6335).

In particolare, **ai fini della decorrenza del termine di impugnazione di un titolo abilitativo edilizio da parte di terzi**, l’effetto lesivo si atteggia diversamente a seconda che si contesti

¹ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 5675 del 2017; Cons. Stato, Sez. IV, n. 5654 del 2017

² Nel caso di specie, il ricorrente attraverso un’istanza di accesso riferito a un permesso di costruire in sanatoria ha mostrato solo di conoscere l’esistenza del titolo edilizio, manifestando l’interesse a conoscerne il contenuto, in qualità di confinante, come specificato nell’istanza stessa; mentre la percezione dell’effetto lesivo e della sua supposta illegittimità si è avuta solo con la successiva cognizione del contenuto dell’atto.

l'illegittimità del titolo per il solo fatto che esso sia stato rilasciato ovvero che si contesti il contenuto specifico del permesso.

Il momento da cui computare i termini decadenziali di proposizione del ricorso, nell'ambito dell'attività edilizia, è infatti individuato, secondo la giurisprudenza: *“nell’inizio dei lavori, nel caso si sostenga che nessun manufatto poteva essere edificato sull’area; ovvero, laddove si contesti il quomodo (distanze, consistenza ecc.), dal completamento dei lavori o dal grado di sviluppo degli stessi, se si renda comunque palese l’esatta dimensione, consistenza, finalità, dell’erigendo manufatto, ferma restando:*

- a) la possibilità, da parte di chi solleva l’eccezione di tardività, di provare, anche in via presuntiva, la concreta anteriore conoscenza del provvedimento lesivo in capo al ricorrente;*
- b) l’onere di chi intende contestare adeguatamente un titolo edilizio di esercitare sollecitamente l’accesso documentale”* (Cfr., ex multis, **Cons. Stato, Sez. IV, 15 novembre 2016, n. 4701; Cons. Stato, Sez. IV, Sez. IV, 22 dicembre 2014 n. 6337; Cons. Stato, Sez. V, 16 aprile 2013, n. 2107; Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2012, n. 2209)**

In sintesi, con specifico riferimento all'attività edilizia, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha enucleato i seguenti principi:

- *“il termine per impugnare il permesso di costruire decorre dalla piena conoscenza del provvedimento, che ordinariamente s'intende avvenuta al completamento dei lavori, a meno che sia data prova di una conoscenza anticipata da parte di chi eccepisce la tardività del ricorso anche a mezzo di presunzioni semplici;*
- *l’inizio dei lavori segna il dies a quo per la tempestiva proposizione del ricorso laddove si contesti l’an dell’edificazione; dal momento della constatazione della presenza dello scavo, è ben possibile ricorrere senza differire il termine di proposizione del ricorso all'avvenuto positivo disbrigo della pratica di accesso agli atti avviata né rilevando, a monte, che si possa differire quest'ultima;*
- *la richiesta di accesso non è idonea ex se a far differire i termini di proposizione del ricorso, perché se, da un lato, deve essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro lato, deve parimenti essere salvaguardato l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta tutela venga attivato senza indugio e non irragionevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali.”* (**Cons. Stato, Sez. IV, 21 settembre 2018, n. 5483**).

Infine, posto che la prova del momento della piena conoscenza da parte dell'interessato ad impugnare un provvedimento può dimostrarsi anche tramite presunzioni, il Collegio è giunto ad affermare che *“non può negarsi rilievo a elementi valutativi, univoci e concordanti, razionalmente idonei a far presumere la circolazione dell'informazione da un soggetto, che abbia acquisito in un dato momento storico conoscenza certa di un provvedimento, all'altro. Diversamente opinando, si finirebbe con il comprimere in modo ingiustificato le esigenze di certezza delle situazioni giuridiche soggettive e si rischierebbe inoltre di prestare il fianco a utilizzi strumentali delle regole in materia di decadenza dall'impugnazione degli atti amministrativi”*. (**Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 10 dicembre 2018 n. 6959**).

Le presente nota non può essere utilizzata o citata ai fini dell'espressione di pareri, memorie o altro, per i quali bisogna fare esclusivo riferimento ai testi normativi o giurisprudenziali ufficiali. La riproduzione inoltre dell'articolo è consentita con indicazione della fonte, la data di pubblicazione e, ove possibile, il link alla pagina www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/urbjus