

Publicato il 08/04/2026

Sent. n. 493/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 131 del 2022, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Piermario Strapparava, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Brescia, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della nota del Comune di Brescia – Settore Sportello Unico dell'Edilizia e Attività Produttive P.G. [omissis] a firma del responsabile di settore [omissis] inerente al rigetto della domanda di condono presentata il [omissis] dalla [omissis] realizzate nel comune di Brescia via [omissis] sez. NCT fg. [omissis] part. [omissis], madre dell'odierno ricorrente cui è succeduto ex lege a far data dal [omissis] con successione n. [omissis];
- di ogni atto ad essi presupposto, connesso, collegato e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 marzo 2026 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e udito il difensore di parte ricorrente, come specificato nel verbale, nessuno presente per il Comune intimato; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il provvedimento impugnato.

1.1. Il ricorrente espone di essere proprietario, in forza di successione *mortis causa* alla propria madre [omissis] (deceduta il [omissis]), di un'area situata nel Comune di Brescia in via [omissis], individuata catastalmente nel NCT al foglio [omissis] particella [omissis].

1.2. Con il ricorso in esame, egli impugna il provvedimento in data [omissis] con cui il Comune di Brescia ha respinto la domanda di condono edilizio presentata dalla propria madre [omissis] in data [omissis], ai sensi dell'art. 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, per il cambio di destinazione d'uso senza opere da "deposito attrezzi" a "residenza" di un fabbricato di mq 45,46, insistente sulla predetta area, per il quale era già stata ottenuta concessione edilizia in sanatoria con provvedimento del [omissis].

1.3. Il diniego di condono è stato adottato sul rilievo che, nonostante le plurime richieste di integrazione documentale rivolte dagli Uffici dapprima all'originaria richiedente (con note del [omissis] 2006 e [omissis] 2012) e poi all'odierno ricorrente (con il preavviso di diniego del [omissis] 2021), non sarebbe stata prodotta la documentazione fotografica atta a dimostrare l'avvenuto cambio

di destinazione d'uso da deposito attrezzi a residenza entro la data ultima del 31 marzo 2003 stabilita dalla normativa di condono.

1.4. La documentazione fotografica allegata dal ricorrente alla memoria di osservazioni presentata a seguito del preavviso di diniego non è stata ritenuta idonea a dimostrare che il cambio di destinazione d'uso (effettivamente riscontrabile dalle fotografie) fosse avvenuto entro la data del 31 marzo 2003.

2. Il ricorso.

Il ricorso, notificato via pec al Comune di Brescia in data 27 gennaio 2022 e ritualmente depositato, è stato affidato ad un unico motivo, con il quale il ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge e di eccesso di potere sotto plurimi profili sintomatici, così sintetizzabili:

- il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo per violazione di principi generali del procedimento amministrativo, in particolare quelli di non aggravamento, leale collaborazione e buona fede nei rapporti tra P.A. e cittadino, dal momento che, nel contesto di un procedimento amministrativo durato ben 18 anni, soltanto dopo 17 anni l'amministrazione avrebbe chiaramente indicato alla parte richiedente la necessità di produrre documentazione fotografica afferente agli interni del fabbricato al fine di comprovare l'ultimazione del cambio di destinazione d'uso alla data richiesta dalla normativa di condono;

- peraltro, che il cambio di destinazione d'uso fosse avvenuto alla data richiesta dalla legge si evincerebbe, non soltanto dalla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà allegata alla domanda di condono (dove si indicava la data del 30 ottobre 2002), dichiarazione che l'amministrazione avrebbe potuto verificare nell'esercizio dei poteri di controllo che le competono; ma anche dalla attivazione, sin dall'anno 2001, delle utenze di acqua e luce relative a detto fabbricato, così come (asseritamente) indicato già nella domanda di condono e nelle successive integrazioni documentali effettuate nel corso del procedimento, e così come (asseritamente) documentato nel presente giudizio;

- d'altra parte, secondo la giurisprudenza, la prova della data di ultimazione delle opere può essere fornita dall'interessato con "qualsiasi corredo documentale", anche di carattere meramente indiziario, purché in grado di dimostrare la "periodicizzazione" dell'abuso; sicché le fotografie costituirebbero soltanto uno dei possibili modi in cui comprovare il completamento dell'opera, ma non l'unico;

- nel caso di specie, il ricorrente, e prima di lui sua madre, avrebbero fornito elementi indiziari sufficienti a comprovare il periodo di ultimazione delle opere, quali, in particolare, la dichiarazione sostitutiva allegata alla domanda, la documentazione fotografica fornita a corredo della stessa e le successive integrazioni, nonché la documentazione relativa ai servizi idrici ed elettrici afferenti al fabbricato.

3. Svolgimento del processo.

3.1. Il Comune di Brescia, ritualmente intimato, non si è costituito.

3.2. In corso di causa, è stata respinta la domanda cautelare di parte ricorrente per assenza di periculum in mora.

3.3. In prossimità dell'udienza di merito del 4 giugno 2025, la parte ricorrente ha integrato la propria documentazione e depositato una breve memoria difensiva ad illustrazione dei nuovi documenti prodotti in giudizio, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

3.4. Con ordinanza n. 512 del 6 giugno 2025, il Collegio ha disposto incumbenti istruttori a carico del Comune di Brescia, onerandolo di depositare una relazione illustrativa dei fatti di causa e dell'iter del procedimento di condono, con allegazione di tutta la documentazione pertinente.

3.5. Il Comune di Brescia ha ottemperato puntualmente all'incumbente istruttorio depositando relazione sui fatti di causa del responsabile del competente settore corredato da documentazione, difendendo la correttezza formale e sostanziale del procedimento e la legittimità del diniego impugnato.

3.6. Parte ricorrente ha integrato a sua volta la propria documentazione e depositato una memoria conclusiva, svolgendo deduzioni in replica alle osservazioni del responsabile del procedimento e insistendo per l'accoglimento del ricorso.

3.7. All'udienza pubblica del 4 marzo 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Decisione.

Il ricorso è infondato.

4.1. Secondo consolidati principi giurisprudenziali:

- “In materia di condono edilizio, l'onere della prova circa l'effettiva ultimazione delle opere entro la data utile prevista dalla legge grava integralmente sulla parte privata, senza possibilità alcuna di inversione” (Cons. Stato, sez. VII, 1/8/2024, n. 6925; Consiglio di Stato sez. II, 21/01/2025, n. 434 T.A.R. Milano Lombardia sez. I, 22/12/2020, n. 2576);
- tale affermazione di principio poggia sulla considerazione che “solo il privato può fornire (in quanto ordinariamente ne dispone e, dunque, in applicazione del principio di vicinanza della prova) inconfutabili atti, documenti o altri elementi probatori che siano in grado di radicare la ragionevole certezza dell'epoca di realizzazione del manufatto, mentre l'Amministrazione non può, di solito, materialmente accertare quale fosse la situazione all'interno del suo territorio” (Consiglio di Stato sez. II, 21/01/2025, n. 434; TAR Lazio-Roma, sez. II, 4 dicembre 2023, n. 18165);
- tale prova, circa la data di ultimazione dei lavori, “deve essere rigorosa e deve fondarsi su documentazione certa e univoca e comunque su elementi oggettivi, non avendo alcuna rilevanza eventuali dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà o mere dichiarazioni rese da terzi, in quanto non suscettibili di essere verificate” (Consiglio di Stato sez. VII, 30/01/2024, n. 909; Cons. Stato, sez. VI, 7 dicembre 2022, n. 10719);
- ne consegue che “la semplice carenza di prova deve ritenersi sufficiente per respingere l'istanza (e il ricorso giudiziale)” (Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2019, n. 6107; T.A.R. Firenze Toscana sez. III, 17/04/2025, n. 721).

4.2. Nel caso di specie, ritiene il Collegio che la parte ricorrente abbia omesso di provare, sia in seno al procedimento amministrativo sia nel presente giudizio, che il mutamento di destinazione d'uso da “deposito attrezzi” a “residenza” (obiettivamente verificabile all'attualità sulla scorta della documentazione fotografica prodotta dall'interessato in allegato alle osservazioni ex art. 10 bis e di quella successiva attinta in prossimità dell'udienza di merito) fosse effettivamente avvenuta entro la data ultima del 31 marzo 2003 stabilita dall'art. 32 del D.L. n. 269 del 2003 ai fini della condonabilità dell'intervento abusivo.

Agli atti risultano infatti (i riferimenti documentali sono alla produzione di parte ricorrente):

- la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà depositata unitamente alla domanda di condono (doc. 3/b), alla quale sono allegati alcuni rilievi fotografici; questi ultimi, tuttavia, si limitano ad una riproduzione soltanto esterna del manufatto oggetto di condono, dalla quale non è dato rilevare alcun segno percepibile dell'asserito mutamento di destinazione d'uso da deposito attrezzi a residenza; anzi, per quello che è dato comprendere, sembrerebbe piuttosto chiaramente un deposito, e per nulla una residenza;
- una integrazione documentale del [omissis] 2005 (doc. 4) con la quale il tecnico della parte richiedente trasmette al Comune la pratica di accatastamento e l'attestazione di versamento dell'oblazione, ma nessuna fotografia;
- una nuova integrazione del [omissis] 2006 (doc.7) in cui il tecnico della parte richiedente allega alcuni documenti tecnici, ma anche in tal caso nessuna fotografia;
- una richiesta di integrazione documentale del Comune del [omissis] 2006 (doc.5) con la quale si richiedono una serie di documenti, tra cui, in particolare “*dettagliata documentazione fotografica degli spazi interni*”;
- la nota di riscontro a tale richiesta del tecnico della richiedente in data [omissis] 2006 (doc. 8), con la quale si trasmettono alcuni documenti, tra cui “*n.° 4 copie documentazione fotografica (una copia a colori) panoramica del manufatto oggetto d'illecito*”; queste fotografie rappresentano il manufatto soltanto dall'esterno (la “*panoramica del manufatto*”, come dice appunto il tecnico redattore della nota);
- una nuova richiesta di integrazione documentale del Comune del [omissis] 2007 (doc. 6) che però attiene esclusivamente alla documentazione relativa alla “*misurazione campo elettromagnetico*”, a cui il tecnico della ricorrente ha dato riscontro con nota del [omissis] 2007 (doc.9); entrambi i documenti non rilevano ai fini del presente giudizio;

- una ulteriore richiesta di integrazione documentale del Comune del [omissis] 2012 (doc. 10), in cui si sollecita riscontro alla precedente richiesta di documenti del “[omissis] 2008” (recte [omissis] 2006) allegata al documento, nella quale si richiedeva, tra l’altro, una *“dettagliata documentazione fotografica degli spazi interni”*;

- a tale richiesta ha dato riscontro il legale dell’interessata [omissis] con nota del [omissis] 2012 (doc. 11) affermando che la documentazione richiesta sarebbe stata *“tempestivamente inviata a suo tempo al Comune di Brescia”*, e allegando a riprova *“copia delle missive accompagnatorie”*, ma non la documentazione stessa, quindi anche in tal caso la documentazione fotografica degli spazi interni non è stata allegata; anche al documento n. 11 prodotto in giudizio risultano allegati alcuni documenti, ma non le fotografie del manufatto;

- il preavviso di diniego adottato dall’amministrazione in data [omissis] 2021 (doc. 12), in cui si comunica *“l’avvio del procedimento per l’emissione del rigetto della domanda di condono”*, ribadendo che *“la documentazione prodotta in data [omissis] 2007 (recte, [omissis] 2006) non è completa della necessaria documentazione fotografica, mentre quella prodotta in data [omissis] 2007 è relativa alla relazione sulla valutazione dei livelli di campo elettromagnetico a radiofrequenze”*;

- soltanto nella memoria di osservazioni presentata dall’[omissis] in data [omissis] 2021 (doc. 16), in riscontro al preavviso di diniego, vengono allegati, per la prima volta, alcuni rilievi fotografici degli spazi interni del manufatto, ma non vi è alcun elemento da cui si possa evincere che lo stato di fatto in esse rappresentato fosse stato ultimato prima del 31 marzo 2003; al contrario, la nota contiene una dichiarazione sostanzialmente confessoria nella parte in cui si afferma che *“Si tiene a precisare che il sollecito del [omissis] 2012 alla presentazione della documentazione mancante di cui “all’elenco allegato” è stato probabilmente male interpretato dai richiedenti i quali avevano semplicemente risposto di avere già provveduto all’invio di quanto richiesto, ignorando di aver accidentalmente inevaso l’allegato riguardante le fotografie dettagliate degli interni”*.

4.3. In sostanza, è piuttosto evidente - e peraltro ammesso confessorialmente - che gli interessati (prima la madre, poi il ricorrente) hanno omesso nel corso dell’intero procedimento amministrativo di allegare la documentazione fotografica idonea a comprovare l’avvenuto cambio di destinazione d’uso entro la data ultima del 31 marzo 2003; la documentazione era stata richiesta dall’amministrazione con le note del [omissis] 2006 e del [omissis] 2012, e da ultimo con il preavviso di diniego del [omissis] 2021, riscontrato dal legale di parte ricorrente con la produzione di documentazione fotografica degli spazi interni priva di data certa antecedente al 31 marzo 2003.

4.4. Resta a questo punto l’unico altro indizio documentale dedotto in giudizio dalla parte ricorrente a pretesa dimostrazione dell’avvenuta ultimazione del cambio d’uso in data utile ai fini del rilascio del provvedimento di condono, ossia la documentazione relativa alle utenze di luce e acqua riferite (almeno apparentemente) al fabbricato di cui si discute, e che in effetti fanno riferimento a contratti attivati il 17 luglio 2001 con decorrenza dal 23 luglio 2001. Si tratta però di indizi, osserva il Collegio, privi dei necessari caratteri di rigorosità, univocità e ragionevole certezza richiesti dalla giurisprudenza sopra richiamata.

4.4.1. Intanto, non risulta che tali documenti siano mai stati prodotti dagli interessati in seno al procedimento di condono.

4.4.2. In secondo luogo - e soprattutto - da nulla risulta che i predetti documenti si riferiscano effettivamente al fabbricato “ex deposito” oggetto della domanda di condono:

- nelle bollette delle utenze di luce e acqua del 2001 non vi è alcun elemento che consenta di riferire le utenze al fabbricato in questione, sito in via [omissis], invece che ad altro fabbricato insistente sul medesimo terreno di proprietà del ricorrente, ad esempio l’abitazione di via [omissis] (alla quale, peraltro, sono indirizzate le bollette);

- la fattura A2A dell’agosto 2024 (doc. 21 ricorrente), si riferisce ad una fornitura di acqua “per uso artigianale e commerciale” per un immobile sito in via [omissis]; immobile che, come si evince dalla bolletta TARI di in appresso, è di superficie pari a 97 mq, mentre l’immobile oggetto della domanda di condono è di 45,46 mq;

- in ogni caso, l'attivazione delle utenze di luce e acqua non è di per sé indicativa dell'esistenza di un fabbricato ad uso abitativo, tenuto conto che anche un fabbricato ad uso deposito può richiedere (e, anzi, normalmente richiede) l'utilizzo di luce e acqua; né, per contro, è stata documentata l'avvenuta attivazione delle utenze normalmente necessarie per l'utilizzo abitativo, come quella del gas necessaria per la cucina e il riscaldamento;

- la bolletta TARI risulta emessa in data 8 marzo 2021 in relazione all'anno 2021 (doc. 14), e si riferisce cumulativamente a due diverse "utenze", la prima sita in via [omissis] di superficie pari a mq 80, la seconda sita in via [omissis] di superficie pari 97 mq, laddove la domanda di condono attiene, come detto, ad un fabbricato di 45,46 mq.

5. Conclusioni.

5.1. In definitiva, alla luce delle considerazioni di cui sopra, ritiene il Collegio che con il provvedimento impugnato l'amministrazione abbia legittimamente respinto l'istanza di condono oggetto del presente giudizio a fronte della mancata dimostrazione – il cui onere incombeva alla parte ricorrente - dell'avvenuta ultimazione del cambio di destinazione d'uso entro la data ultima prevista dalla normativa di condono (31 marzo 2003), atteso che le fotografie (faticosamente) prodotte dal ricorrente in seno al procedimento amministrativo rappresentano l'immobile soltanto dall'esterno e quindi non sono idonee a comprovare in alcun modo la data in cui è avvenuta la modifica della destinazione d'uso da deposito attrezzi a residenza; mentre le bollette prodotte (per la prima volta) nel presente giudizio non si riferiscono univocamente al fabbricato oggetto della domanda di condono.

5.2. Il ricorso va pertanto respinto.

5.3. Non vi è luogo a provvedere sulle spese di lite, attesa la mancata costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla sulle spese di lite.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 4 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Mauro Pedron, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere, Estensore

Laura Marchio', Referendario

L'ESTENSORE

Ariberto Sabino Limongelli

IL PRESIDENTE

Mauro Pedron

IL SEGRETARIO