



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10607 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da Camilla Giannuzzi, rappresentato e difeso dagli avvocati Domenico Maria Arlini, Laura Cefalo, con domicilio eletto presso lo studio Arlini-Guzzo-Cefalo Studio Legale Associato in Roma, via G.Nicotera,29;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Sergio Siracusa, domiciliata ex lege in Roma, via del Tempio di Giove n.21;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione I-quater, n. 9525/2014, resa tra le parti, concernente sospensione dei lavori di montaggio di una veranda, diniego di condono e ordine di demolizione.

Visti il ricorso in appello, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le ordinanze della Sezione nn. 00766/2015, 01724/2015, 03167/2016, 00564/2017, 00760/2018, 06331/2018;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 marzo 2019 il Cons. Sergio Santoro e uditi per le parti gli avvocati Laura Cefalo e Sergio Siracusa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La sig.ra Camilla Giannuzzi aveva presentato ricorso al Tar Lazio chiedendo l'annullamento della determinazione dirigenziale n. 740 del 16 giugno 2005 del Comune di Roma che aveva disposto l'immediata sospensione della realizzazione di una veranda di 20 metri quadri circa sul terrazzo al livello, con muratura, infissi in alluminio, vetri con copertura in pannelli coibentati e tegole, nell'abitazione di via Andrea Giardina, n. 8, 00191 Roma.

L'interessata, con nota del 26 luglio 2005, aveva tuttavia asserito che le opere contestate sarebbero state eseguite molto tempo prima ed oggetto di specifica istanza di condono edilizio in data 10 dicembre 2004 presentata ai sensi della legge 24 novembre 2003, n. 326.

Era tuttavia seguito un ordine di demolizione, peraltro impugnato con motivi aggiunti, nei quali l'appellante aveva altresì denunciato l'illegittimità della determinazione dirigenziale del 19 giugno 2008, n. 171 di rigetto dell'istanza di condono del 10 dicembre 2004, presentata in ordine all'avvenuta realizzazione della veranda.

Con ulteriori motivi aggiunti la stessa lamentava l'illegittimità della determinazione dirigenziale del 18 luglio 2013 n. 1100 di ingiunzione della demolizione della veranda.

L'appellante lamentava che la reiezione della domanda di condono sarebbe stata disposta per la mancata realizzazione delle opere abusive entro il 31 marzo 2003, sul rilievo che dall'esame delle aerofotogrammetrie (scattate nel mese di luglio 2003 e del 13 giugno 2004) le opere edilizie ancora non risultavano eseguite e che l'amministrazione si sarebbe limitata a ricavare tale elemento di fatto dalla sentenza del Tribunale penale di Roma del 29 novembre 2007, n. 25344, non passata in giudicato.

2. Con la sentenza appellata del T.A.R. Lazio, Sezione I Quater, 9/9/2014 n. 9525, il ricorso era rigettato, assumendosi che dalle risultanze aerofotografiche sarebbe emerso che *“gli abusi per i quali era stata inoltrata istanza di condono ... non erano ancora presenti a luglio 2003 ... Né parte ricorrente, su un piano squisitamente probatorio, ha comprovato la realizzazione della veranda su cui è stato espresso il diniego sulla relativa domanda di condono edilizio prima della scadenza del predetto termine del 31 marzo 2003”*. Queste conclusioni non sarebbero state smentite dalla sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 3135/2010 in ordine alla ivi contestata falsità ideologica, esclusa solo perché la domanda di condono non può essere equiparata ad una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, e tuttavia senza conferma dell'ultimazione dell'immobile entro la data del 31 marzo 2003. Né sarebbero stati applicabili gli artt. 32 e 33 della legge 47 del 1985, in ordine alla sanabilità dell'opera in seguito al parere favorevole dell'autorità preposta alla gestione del vincolo, in quanto il rigetto della domanda di condono era stato adottato con determinazione dirigenziale del 19 giugno 2008, n. 171, e quindi cinque anni prima dei pareri invocati dalla parte ricorrente.

3. Seguiva l'appello proposto dall'interessata, con atto notificato il 22 dicembre 2014.

Con una prima ordinanza 18/07/2016 n.3167/2016, questa Sezione disponeva consulenza tecnica d'ufficio, ai sensi dell'art. 67 del c.p.a., al fine di verificare se

dalle aerofotogrammetrie utilizzate dal Comune di Roma e richiamate in sentenza – ma la cui “lettura” era stata fatta oggetto di espressa e specifica contestazione ad opera dell’appellante – potesse trarsi il convincimento dell’inesistenza del manufatto alla data di dichiarata realizzazione delle stesse.

Il CTU quindi rappresentava l’opportunità di conferire ad un’azienda specializzata nel settore (S.A.R.A. NISTRI s.r.l.) “*l’indagine comparata (e dei relativi elaborati grafici) tra i fotogrammi del 21 febbraio 2003 e quelli del 9 luglio 2003 (o del 3 dicembre 2003)*”.

Quest’istanza trovava accoglimento con l’ulteriore ordinanza di questa sezione 09/02/2017 n.564.

4. Il CTU ha poi depositato la propria relazione in data 12 ottobre 2018, nella quale ha tra l’altro fatto presente quanto segue:

- *“Sulla base delle risultanze dell’analisi stereoscopica delle aerofotografie citate nel mandato conferitomi e delle altre reperite nel corso dello svolgimento dell’incarico: la veranda oggetto di indagine risulta realizzata tra il 9/7/2003 e il 3/12/2003 (dunque oltre la data del 31 marzo 2003), ma in misura ridotta rispetto alle attuali dimensioni; in un periodo successivo al 9 giugno 2004 la veranda è stata ampliata fino a raggiungere le sue attuali dimensioni. 12.1 - L’appellante contesta tale statuizione, rilevando che l’Amministrazione ha ritenuto degna di fede la dichiarazione sostitutiva di atto notorio prodotta dall’appellante relativamente a tutti gli altri interventi realizzati sine titolo - è impossibile esprimersi con scientifica certezza sulla esistenza o meno di una veranda di così esigua consistenza (mq20,7) attraverso la semplice osservazione monoscopica di una fotografia aerea: per rendere leggibile un manufatto di tali ridotte dimensioni andrebbero effettuati generosi ingrandimenti che però sgranano l’immagine rendendola dunque di cattiva definizione, di difficile lettura e di scarsa attendibilità”*.

Da ultimo, con l’ordinanza 06331/2018 la Sezione rilevava che a causa del tardivo deposito della relazione del CTU, alle parti non era stato assicurato il dovuto contraddittorio, dovendosi rinviare la trattazione del merito della causa con nuovi termini a difesa.

Una volta adempiuti gli incumbenti, il presente ricorso r.g. n. 10607/2014 era dunque definitivamente trattenuto in decisione alla udienza 28/3/2019, dopo la discussione delle parti.

5. Come accennato, la causa ha ad oggetto un diniego di condono edilizio con correlata demolizione di una veranda di mq. 20,7 realizzata dalla ricorrente nella propria abitazione di via A. Giardina n. 8 in Roma.

Con la disposta consulenza tecnica è stato posto il seguente quesito: *“Dica il c.t.u., esaminati gli atti di causa e acquisito in contraddittorio con le parti ogni ulteriore elemento utile alla valutazione dei fatti, se dalle aerofotogrammetrie del mese di luglio 2003 e del 13 giugno 2004, possa trarsi prova dell’esistenza ovvero dell’inesistenza, a tali date, della veranda realizzata in Roma, via Andrea Giardina, n. 8”*, aggiungendosi che *“Roma Capitale dovrà fornire al consulente tecnico copia delle aerofotogrammetrie su idoneo supporto, indicato dal medesimo consulente, nonché ogni ulteriore assistenza da costui richiesta”*.

Quindi in via principale è stato richiesto il reperimento di una idonea documentazione fotografica (non certo da realizzarsi dall’interno dell’appartamento) che possa attestare l’esatta o presumibile data di realizzazione dei singoli manufatti, ed in particolare di una veranda esistente nell’appartamento all’int.18 del fabbricato in via Andrea Giardina n.8, composto da un livello inferiore (al piano quarto del fabbricato) ed un livello superiore collegato da una scala interna, nel quale è collocata la veranda in questione.

6. La ricorrente già in data 16/02/1987 aveva presentato due istanze di condono in base alla L.28/2/1985 n.47 (prot. UCE 87/32307/1 e UCE 87/32307/2). Entrambe le istanze erano state accolte con i provvedimenti di sanatoria n.360557 e n.360558 rilasciati il 25/9/2013 e accompagnati dai rispettivi pareri favorevoli di compatibilità paesaggistica ex art.32 l.47/85. In particolare, l’autorizzazione in sanatoria n.360557 riguardava un ampliamento di superficie residenziale di mq. 5,00 riferito al quarto piano, in diminuzione del preesistente terrazzo, mentre la

sanatoria n.360558, oltre ad avere ad oggetto la realizzazione del terrazzo coperto, autorizzava la trasformazione in ambienti residenziali dei locali al quinto piano che, nell'originaria pianta catastale, comparivano come "locali di sgombero", con una altezza di mt. 2,20, mentre nella nuova planimetria catastale risultano avere una altezza interna di mt. 2,35. Inoltre, il terzo ed ultimo procedimento di condono richiesto dall'appellante (dell'aprile 2005, richiesto ai sensi della L. 24/11/2003 n.326), sul quale è intervenuto il diniego oggetto del presente ricorso, riguarda la chiusura a veranda del terrazzo già oggetto della citata sanatoria n.360558 del 25 settembre 2013.

7. Infine, nell'aprile 2005 la signora Giannuzzi presentava al Comune di Roma una terza domanda di condono (ex L. 24/11/2003 n.326) per regolarizzare la chiusura a veranda del terrazzo coperto di cui alla sanatoria richiesta ed ottenuta ex L.28/2/1985 n.47. Quest'ultima istanza, rivolta a sanare la realizzazione abusiva della veranda sul terrazzo dell'appartamento in via Giardina n.8 quinto piano, era respinta con la determinazione Dirigenziale di Roma Capitale del 19/6/2008 n.171, non soltanto per la sussistenza del vincolo paesistico gravante sull'area (vincolo paesistico ambientale derivante dal Piano Territoriale Paesistico denominato "ambito territoriale Valle del Tevere", adottato con Delibera Regionale del 28/4/1987 n.2271 e approvato con Leggi Regionali 6/7/1998 nn.24 e 25), ma soprattutto perché "dall'esame delle aerofotogrammetrie della Società GEMMA spa, relative ai voli aerei di luglio 2003 e di giugno 2004, si è accertato che gli abusi per i quali è stata inoltrata l'istanza di condono di cui trattasi non erano ancora presenti a luglio 2003...", non trattandosi di opere ultimate entro il 31 marzo 2003.

8. Ricorda il CTU a tale proposito che l'ing. Fabrizio Adriani, nella relazione presentata il 3/4/2006 per la sig.ra Giannuzzi dinanzi al TAR Lazio, aveva affermato che dall'esame della aerofotografia n.336 del 3/12/2003 della ditta

S.A.R.A. Nistri si evince “...l'esistenza delle coperture del terrazzo della sig.ra Giannuzzi alla data del 03/12/2003...”.

Il CTU aggiunge che l'appartamento int.18 di via A. Giardina n.8, dove si trova la veranda oggetto del ricorso, si sviluppa su due livelli (quarto e quinto piano del fabbricato) messi in comunicazione da una scala interna, e che dalla planimetria catastale originaria dell'appartamento del 22/12/1972 non si rileva al quinto piano alcun terrazzo, mentre in quella depositata il 28/10/2005 è riportato al quinto piano un terrazzo coperto coincidente con la parte oggetto della domanda di condono presentata il 18/4/2005. Conclude pertanto il CTU che dal 22/12/1972 al 28/10/2005 sarebbe stato realizzato un aumento di superficie al piano quarto e una trasformazione del piano quinto che ha compreso anche la realizzazione di un terrazzo coperto di circa mq. 21, variazioni queste al quarto e quinto piano oggetto delle due domande di condono ex L. 28/2/1985 n.47, presentate dalla sig.ra Giannuzzi il 16/02/1987 ed autorizzate con i provvedimenti nn.360557 e 360558 cit., e con pareri del 25/9/2013 di compatibilità paesaggistica ex art.32 L.47/85.

Con il provvedimento n.360557 era quindi sanato un ampliamento di superficie residenziale di mq. 5,00 e con quello successivo n.360558, riferisce sempre il CTU, erano autorizzati in sanatoria il terrazzo coperto, e la trasformazione a residenziale dei locali al quinto piano.

Sempre secondo il CTU, la realizzazione della veranda, in quanto non conforme al PRG per avere posto in essere un incremento volumetrico in zona “B2” di conservazione dei volumi e delle superfici esistenti (peraltro con un impatto visivo sul prospetto del fabbricato mediante l'apposizione in facciata di infissi e pannelli verticali di chiusura), non sarebbe conforme al Piano Paesistico che, nella sottozona di specie, limitava le trasformazioni a quelle conformi agli strumenti urbanistici vigenti.

Infine, secondo il CTU, le aerofotografie acquisite dimostrerebbero che la veranda oggetto di indagine sarebbe stata realizzata tra il 9/7/2003 e il 3/12/2003 e poi, dopo il 9 giugno 2004, sarebbe stata ampliata fino a raggiungere le sue attuali dimensioni.

9. Tuttavia, lo stesso CTU, alle pagg. 52 e 61 della sua relazione, contraddice l'esattezza di tali conclusioni, ritenendo *“impossibile esprimersi con scientifica certezza sulla esistenza o meno di una veranda di così esigua consistenza (mq 20,7) attraverso la semplice osservazione di una foto aerea: per rendere leggibile un manufatto di tali ridotte dimensioni andrebbero effettuati generosi ingrandimenti che però sgranano l'immagine rendendola dunque di cattiva definizione, di difficile lettura e di scarsa attendibilità. Ad esempio la foto aerea di cui alla ripresa del 9 luglio 2003 è in scala 1:40.000 ed un manufatto edilizio di m. 7x3 risulta di mm. 0.175 x mm 0,075: per renderlo leggibile vanno effettuati ingrandimenti di 20 o 40 volte, come quelli utilizzati dall'Ufficio Condonò, che hanno però inevitabilmente dato origine ad immagini graficamente scadenti ed approssimative in base alle quali si ritiene impossibile esprimere, sulla scorta della semplice osservazione monoscopica, giudizi e/o pareri attendibili”*.

Pertanto, se lo stesso CTU riconosce l'impossibilità di stabilire con esattezza la data di ultimazione del manufatto in questione, dopo averne individuato la data di realizzazione approssimativamente nel secondo semestre del 2003, deve ad avviso del Collegio, al fine di dirimersi la reciproca contraddittorietà delle due asserzioni, attribuirsi preferibilmente rilevanza all'autodichiarazione che la signora Giannuzzi aveva rilasciato nella domanda di condono (all.10 della relazione CTU), contenente l'attestazione che la veranda sarebbe stata realizzata entro il 31 marzo 2003.

Questa conclusione è avvalorata dalla circostanza che vi è un minimo scarto, di appena quattro mesi, tra la data dichiarata dall'interessata sotto la propria penale responsabilità, e quella individuata approssimativamente dal CTU, oltretutto con un significativo beneficio del dubbio dovuto ad intuibili ragioni tecniche, peraltro riconosciute e fatte proprie dallo stesso perito.

Ed è appena il caso di ricordare che la vicenda ha avuto anche rilievo nel giudizio penale sui fatti in questione, oggetto delle citate sentenze del Tribunale e della Corte d'appello, senza che la dichiarazione circa lo stato dei lavori alla data del 31 marzo 2003 sia mai stata smentita o posta in dubbio in quella sede, tanto che sul punto dovrebbe ritenersi intervenuto il giudicato.

10. Quanto alla questione del vincolo paesistico, oggetto del secondo e del terzo dei motivi aggiunti del ricorso in primo grado, nonché del secondo motivo del presente appello, l'interessata ritiene che l'art. 32, 27° co. della l. n. 326/2003 (*“Fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47...”*) comporti una verifica di compatibilità col vincolo paesistico, e non soltanto un diniego di condono edilizio motivato sul semplice rilievo che l'area è oggetto di pianificazione paesistica. E ciò è confermato dalla stessa l. n. 326/2003, che nell'allegato 1 stabilisce che *“la domanda ... deve essere compilata utilizzando il modello di domanda allegato”* (all. 1, 9° cpv.), riportando l'opzione *“Immobile soggetto a vincoli di tutela Si No”*. Il che non avrebbe ragion d'essere se la semplice esistenza di un piano paesistico dovesse escludere in radice la possibilità di ottenere la sanatoria. In realtà, secondo la ricorrente, deve valutarsi in concreto se l'immobile oggetto di domanda di condono sia o meno compatibile con la pianificazione paesistica in vigore, con la conseguenza che l'affermazione del diniego impugnato *“... zona vincolata ai sensi del D.L.vo 42/04 p. II, G.R.L. n. 10591 del 5/12/1989, PTP 15/8 Valle del Tevere ...”*, non sarebbe idonea a chiarire se l'area in cui è compreso il manufatto in questione sia oggetto di un vincolo di inedificabilità, tenuto conto che esso sussiste o meno sulla base delle prescrizioni del Piano e che spetta all'Amministrazione verificarlo. Al contrario, nel diniego di condono non è stato disposto alcun accertamento in tal senso, essendosi solo assimilata l'esistenza di un piano paesistico alla nozione di vincolo sull'immobile, incorrendo così in difetto di istruttoria e di motivazione.

11. Il motivo è fondato, rivelandosi esatte le considerazioni svolte dall'appellante, non soltanto per il dedotto vizio di eccesso di potere per insufficiente motivazione e contraddittorietà, ma anche per violazione del legittimo affidamento, dato che le due istanze di condono precedenti, come ricorda lo stesso CTU, presentate dall'interessata il 16/02/1987 in base alla L.28/2/1985 n.47 (prot. UCE 87/32307/1 e UCE 87/32307/2), riguardanti opere sostanzialmente analoghe o comunque adiacenti a quelle per cui è causa, erano state entrambe accolte con le autorizzazioni in sanatoria nn. 360557 e 360558, rilasciate il 25/9/2013 ed *“accompagnate dai rispettivi pareri favorevoli di compatibilità paesaggistica ex art.32 l. 47/85”*. Ne consegue che ora Roma Capitale dovrebbe pronunciarsi nuovamente sulla compatibilità, con il vincolo in questione, del manufatto come descritto nella terza istanza di condono, tenendo conto che si tratta sostanzialmente di un parziale completamento di quanto realizzato (e autorizzato) in precedenza.

L'appello deve dunque essere accolto e, in riforma della sentenza appellata, deve essere accolto il ricorso di primo grado.

Le spese di giudizio possono tuttavia essere compensate, non essendovi una reale soccombenza di Roma Capitale, che in definitiva è soltanto chiamata a rinnovare il procedimento per cui è causa, sulla base di quanto detto in precedenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie ed, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado e per l'effetto, annulla i provvedimenti ivi impugnati.

Spese compensate del doppio grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente, Estensore

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Oswald Leitner, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO