



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 714 del 2015, proposto da ETTORE GIULIANO VICARI e MARCELLA DE ZULIANI con domicilio digitale presso gli indirizzi di posta elettronica certificata, come risultanti dai registri di giustizia, degli avv.ti Benedetto Graziosi e Giacomo Graziosi che li rappresentano e difendono nel presente giudizio

contro

ROMA CAPITALE, in persona del Sindaco p.t., con domicilio digitale presso l'indirizzo di posta elettronica certificata, come risultante dai registri di giustizia, dell'avv. Alessia Alesii che la rappresenta e difende nel presente giudizio

per l'annullamento

dei seguenti atti

- determinazione dirigenziale rep. n. QI/1382/2014 prot. n. QI/147146/2014 del 01/10/14 con cui Roma Capitale ha respinto la domanda di condono prot. n. 0/43518 sot. 0 del 27/02/95 presentata dal Vicari;
- ordine di servizio n. 766/2007 di Roma Capitale avente ad oggetto i “manufatti privi di tamponature esterne”;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2022 il dott. Michelangelo Francavilla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso spedito per la notifica a mezzo posta il 23/12/14 e depositato il 15/01/15 Ettore Giuliano Vicari e Marcella De Zuliani hanno impugnato la determinazione dirigenziale rep. n. QI/1382/2014 prot. n. QI/147146/2014 del 01/10/14, con cui Roma Capitale ha respinto la domanda di condono prot. n. 0/43518 sot. 0 del 27/02/95 presentata dal Vicari, e l'ordine di servizio n. 766/2007 di Roma Capitale avente ad oggetto i “manufatti privi di tamponature esterne”.

Roma Capitale, costituitasi in giudizio con comparsa depositata il 24/02/15, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 07/02/22 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Ettore Giuliano Vicari e Marcella De Zuliani impugnano la determinazione dirigenziale rep. n. QI/1382/2014 prot. n. QI/147146/2014 del 01/10/14 con cui Roma Capitale ha respinto la domanda di condono prot. n. 0/43518 sot. 0 del 27/02/95 presentata dal Vicari, e l'ordine di servizio n. 766/2007 di Roma Capitale avente ad oggetto i "manufatti privi di tamponature esterne".

Con la prima censura i ricorrenti prospettano la violazione dell'art. 39 comma 4 l. n. 724/94 in quanto nella fattispecie sulla domanda di condono si sarebbe formato il silenzio assenso che renderebbe illegittimo il gravato diniego del 14/10/14.

Il motivo è infondato.

In materia di condono edilizio il silenzio assenso si perfeziona solo nell'ipotesi in cui la domanda del privato possiede i requisiti sostanziali per il suo accoglimento, tra cui il rispetto del limite di volumetria e la dimostrazione del tempo di ultimazione dei lavori (Cons. Stato n. 7198/2020, Cons. Stato n. 4540/2020, Cons. Stato n. 6219/18).

Come sarà precisato in riferimento alle successive doglianze, nella fattispecie il superamento del limite di volumetria e la mancata ultimazione dell'opera nel termine ultimo previsto dall'art. 39 comma 1 l. n. 724/94 ostano all'accoglimento della domanda di condono e, conseguentemente, alla formazione del silenzio assenso sulla stessa.

Con la seconda e la quarta censura, che possono essere esaminate congiuntamente in quanto connesse, i ricorrenti prospettano la violazione dell'art. 39 comma 1 l. n. 724/94 e l'eccesso di potere per travisamento dei fatti e violazione dei principi di ragionevolezza ed adeguatezza dell'azione amministrativa in quanto "*il provvedimento impugnato non mette in discussione la consistenza complessiva dell'edificio ma sarebbe incorso*

nell'equivoco di ritenere che la struttura oggetto di ogni singola pratica di condono sia di 783,09 mc. mentre è della metà" (pag. 6 dell'atto introduttivo).

In particolare, la motivazione del diniego non si fonderebbe sull'inammissibilità delle due istanze presentate in relazione al medesimo abuso e, pertanto, ognuna delle due domande di sanatoria avrebbe dovuto essere valutata singolarmente e, come tale, ritenuta ammissibile in relazione alla volumetria ivi indicata e pari a 379,88 mc.; in ogni caso, quand'anche considerate unitariamente, le due istanze presentate dal Vicari supererebbero il limite massimo di volumetria condonabile di soli 33 mc. per cui il Comune avrebbe dovuto accogliere parzialmente l'istanza di condono ed eventualmente ordinare la demolizione o consentire la sanatoria ex art. 36 d.p.r. n. 380/01 della volumetria eccedente tanto più che l'opera, nella sua attuale consistenza, sarebbe conforme alla disciplina urbanistica vigente.

I motivi sono infondati.

Dagli atti di causa risulta che Ettore Giuliano Vicari, per conto della figlia, ha presentato per l'abuso, consistente nella realizzazione di un nuovo edificio, due distinte istanze di condono con prot. n. 43537 del 27/02/95 e 43518 del 27/02/95 aventi ad oggetto, ognuna, la metà dell'edificio la cui volumetria complessiva, come prospettato nel gravame, è pari a mc. 783,09 e, quindi, superiore a quella massima condonabile di 750 mc. prevista dall'art. 39 comma 1 l. n. 724/94.

Contrariamente a quanto dedotto dai ricorrenti, il gravato diniego di condono ha inteso considerare unitariamente le due istanze di condono facendo, pertanto, riferimento alla volumetria complessiva delle stesse come si desume, in maniera inequivoca, dal tenore letterale della determinazione dirigenziale del 01/10/14 che richiama esplicitamente l'art. 39 l. n. 724/94 laddove prevede che *"le suddette disposizioni* [ovvero quelle dei capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 di cui è stata

prevista l'applicabilità già *“alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993, e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria ovvero, indipendentemente dalla volumetria iniziale o assentita, un ampliamento superiore a 750 metri cubi”]* trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni non superiori ai 750 metri cubi per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria”.

Nell'interpretare il limite volumetrico previsto dall'art. 39 l. n. 724/94, la giurisprudenza ha evidenziato che l'opera abusiva va individuata con riferimento all'unitarietà dell'immobile o del complesso immobiliare, qualora realizzato in esecuzione di un disegno unitario, essendo irrilevante la suddivisione in più unità abitative (nella fattispecie, per altro, nemmeno, in fatto, ravvisabile come risulta dalla documentazione fotografica prodotta dai ricorrenti) e la presentazione di istanze separate (Consiglio di Stato n. 1229/01).

Ne deriva che è illegittimo l'inoltro di diverse domande tutte imputabili ad un unico centro sostanziale di interesse e riferibili al medesimo abuso sostanziale, in quanto tale espediente rappresenta un tentativo di aggirare i limiti consentiti per il condono relativamente al calcolo della volumetria consentita (Consiglio di Stato n. 2995/14, Cons. Stato n. 4711/12).

Nella fattispecie l'indiscutibile unitarietà dell'abuso emerge dalla stessa documentazione fotografica allegata all'atto introduttivo (allegato 5) che, anche alla luce delle modalità di costruzione dell'immobile quali desumibili dagli atti dei procedimenti repressivi penale ed amministrativo, palesa l'unicità della realizzazione del manufatto costituito solo da pilastri, piani di calpestio e coperture al rustico e, quindi, privo, anche in fatto, di elementi sostanziali da cui desumere l'ipotetica suddivisione in

unità immobiliari (come già precisato, comunque, irrilevante); l'artificioso frazionamento delle due istanze di sanatoria è, del resto, confermato dal fatto che le stesse sono riferibili al medesimo centro di interessi in quanto entrambe presentate dal ricorrente Vicari per conto della figlia.

Pertanto, correttamente il Comune ha valutato unitariamente le due istanze di sanatoria presentate il 27/02/95 e le ha ritenute inammissibili perché il cumulo della volumetria abusiva, oggetto delle stesse, supera il limite volumetrico di 750 mc. previsto dall'art. 39 comma 1 l. n. 724/94.

Né, contrariamente a quanto prospettato nella quarta censura, l'amministrazione avrebbe potuto rilasciare un condono parziale sia perché tale istituto non è previsto dalla normativa di riferimento sia perché un siffatto modus procedendi finirebbe per eludere il limite volumetrico di 750 mc. riferito all'abuso unitariamente considerato; né, in contrario, alcuna rilevanza riveste la dedotta conformità del manufatto alle norme urbanistiche vigenti che, al più, potrà costituire elemento da valutare nell'ambito di un'eventuale procedimento ex art. 36 d.p.r. n. 380/01, ovviamente in riferimento agli specifici requisiti richiesti dalla disposizione in esame.

Con la terza censura i ricorrenti deducono la violazione degli artt. 39 comma 1 l. n. 724/94 e 43 comma 5 l. n. 47/85 e l'eccesso di potere per falsità dei presupposti in quanto, contrariamente a quanto evidenziato nel provvedimento impugnato, il manufatto abusivo potrebbe essere oggetto di completamento mediante realizzazione delle tamponature, come previsto dall'art. 43 comma 5 l. n. 47/85, e ciò in ragione dell'intervenuto provvedimento di sequestro penale che ha riguardato l'immobile né la violazione dei sigilli, terminata, per altro, il 26/09/93, osterebbe all'applicazione dell'art. 43 citato.

Il motivo è inammissibile per difetto d'interesse.

Il gravato diniego di condono, infatti, si fonda su una duplice serie di autonome motivazioni, ciascuna di per sé autosufficiente ed idonea a giustificare il diniego, e riguardanti, l'una, l'inammissibilità del frazionamento delle istanze e il superamento, tramite le stesse, del limite volumetrico di 750 mc., e, l'altra, l'omessa ultimazione del manufatto alla data del 31/12/93 per la mancata realizzazione delle tamponature. La ritenuta legittimità del profilo motivazionale relativo al superamento del limite volumetrico, di cui si è dato atto in riferimento alla seconda e quarta censura, rende inammissibile, per difetto d'interesse, il terzo motivo la cui ipotetica fondatezza non potrebbe, per le ragioni anzidette, comportare, comunque, l'annullamento dell'atto impugnato.

In ogni caso anche nel merito la doglianza è infondata.

L'art. 39 l. n. 724/94 applica la sanatoria, ivi prevista, alle *“opere abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993”*; l'art. 43 comma 5 l. n. 47/85, poi, richiamato dal citato art. 39 e posto a fondamento della censura, stabilisce che *“possono ottenere la sanatoria le opere non ultimate per effetto di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali limitatamente alle strutture realizzate e ai lavori che siano strettamente necessari alla loro funzionalità. Il tempo di commissione dell'abuso e di riferimento per la determinazione dell'oblazione sarà individuato nella data del primo provvedimento amministrativo o giurisdizionale”*.

Parte ricorrente richiama, a fondamento del gravame, l'orientamento giurisprudenziale che riconduce al completamento previsto dall'art. 43 l. n. 47/85 anche la realizzazione delle tamponature.

Tale impostazione non può essere condivisa.

Va, innanzi tutto, rilevato che l'art. 43 l. n. 47/85 costituisce disposizione eccezionale in quanto estende sostanzialmente i limiti temporali di ultimazione dell'abuso, previsti per l'ammissibilità del condono, anche a fattispecie peculiari già oggetto di precedenti provvedimenti inibitori o repressivi.

Ciò posto, il completamento di cui all'art. 43 comma 5 l. n. 47/85 deve riguardare opere, comunque, già "realizzate" ovvero che presentino gli elementi sostanziali tipologici idonei ad identificare il manufatto nella sua individualità e nella sua successiva destinazione, come emerge anche dal successivo inciso della disposizione che, a tal fine, fa riferimento ai soli "lavori strettamente necessari alla... funzionalità" delle opere abusive, funzionalità che deve, appunto, preesistere.

Dalla documentazione fotografica allegata al ricorso (allegato 5) si evince che l'abuso consiste nella mera realizzazione di una serie di pilastri, piani di calpestio e solai di copertura tutti al rustico senza tamponature e, soprattutto, senza quegli elementi minimi, quali la suddivisione degli ambienti interni, la predisposizione di impianti, la presenza di pavimentazione o di altri riferimenti materiali comprovanti l'effettiva consistenza (la suddivisione in due unità immobiliari, come già detto, costituisce un mero assunto di parte ricorrente) e la destinazione del manufatto che, per quanto desumibile dalla documentazione fotografica, potrebbe essere indifferentemente destinato ad un successivo uso abitativo, produttivo, artigianale od altro (per un'analoga fattispecie, in fatto, Cons. Stato n. 4287/12).

Tale impostazione risulta, del resto, confermata dall'orientamento del giudice di appello che, muovendo proprio dal legame tra l'avverbio "strettamente" ed il concetto di "funzionalità" presente nell'art. 43 l. n. 47/85 e riferibile solo alle strutture già "realizzate", ha ritenuto che la norma sia applicabile ai soli lavori necessari per assicurare la funzionalità di quanto già costruito e non consenta, pertanto, di integrare

le opere con interventi edilizi che diano luogo a nuove strutture (in questo senso Cons. Stato n. 4011/09, Cons. Stato n. 3282/08, Cons. Stato n. 3542/05, Cons. Stato n. 6327/01, TAR Puglia Bari n. 1392/10).

In quest'ottica, se è vero che il requisito della "non ultimazione", previsto dall'art. 43 l. n. 47/85, deve essere logicamente letto in relazione a quello ordinario della "ultimazione" oggetto dell'art. 31 del medesimo testo normativo ("*si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura ovvero, quanto alle opere interne e a quelle non destinate alla residenza, quando esse siano completate funzionalmente*"), con la conseguenza che possono certamente conseguire la sanatoria edilizia anche manufatti la cui realizzazione si sia arrestata ad uno stadio anteriore a quello di configurabilità dei predetti requisiti, è pur vero che, avendo la disposizione di cui all'art. 43 carattere eccezionale rispetto alla regola generale sancita dall'articolo 31, essa sia di stretta interpretazione ed applicabile in termini restrittivi (vertendosi, tra l'altro, in materia di beneficio di condono di lavori abusivi), richiedendosi necessariamente che il manufatto, pur non ultimato, sia suscettibile di una sicura identificazione edilizia, sia da un punto di vista strutturale che della destinazione (così espressamente Cons. Stato n. 4287/12), identificazione nella fattispecie mancante per le circostanze di fatto in precedenza indicate.

Per questi motivi il ricorso è infondato e deve essere respinto.

I ricorrenti, in quanto soccombenti, devono essere condannati al pagamento delle spese del presente giudizio il cui importo viene liquidato come da dispositivo;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definendo il giudizio, così provvede:

1) respinge il ricorso;

2) condanna i ricorrenti a pagare, in favore di Roma Capitale, le spese del presente giudizio il cui importo liquida in complessivi euro millecinquecento/00, per compensi di avvocato e spese generali, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

L'ESTENSORE
Michelangelo Francavilla

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO