

N. 18077/2023 REG.PROV.COLL.

N. 06360/2014 REG.RIC.



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 Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6360 del 2014, proposto da Enrico Quaresima, nella qualità di legale rappresentante della s.r.l. Quaresima Enrico, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Stella Richter e Pasquale Di Rienzo, presso i quali è elettivamente domiciliato in Roma, al Viale Giuseppe Mazzini, n. 11, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Umberto Garofoli, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura capitolina, in Roma, alla Via del Tempio di Giove, n. 21, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale n. 320 del 5 marzo 2014, con la quale l'Ufficio Condono Edilizio ha comunicato la reiezione dell'istanza di condono prot. n. 500086 del 23 gennaio 2003;
- di ogni atto connesso, presupposto o consequenziale, ove occorrendo della circolare della Regione Lazio n. 65993 del 19 aprile 2006 e della relazione di controdeduzioni del 23 ottobre 2013, del parere della Regione Lazio n. 5224 del 30 aprile 2010 e della D.D. n. 14 del 29 marzo 2012.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 1° dicembre 2023 il dott. Roberto Politi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Espone parte ricorrente di aver presentato, nel 2003, istanza di condono, avente ad oggetto intervento di demolizione e ricostruzione di un preesistente edificio, con destinazione residenziale, avente superficie di mq. 144,00, ubicato al km. 26,700 della Via Pontina, in area sottoposta a tutela ambientale e paesaggistica (Parco di Decima Malafede).

Nell'osservare come l'avversato diniego sia stato reso in ragione del regime vincolistico gravante sull'area, soggiunge parte ricorrente di aver rappresentato alla

precedente Amministrazione che, nella fattispecie, si tratterebbe di abuso meramente “formale”, in quanto l’opera è conforme alle prescrizioni della strumentazione urbanistica.

2. A sostegno della proposta impugnativa, ha dedotto i seguenti argomenti di censura:

Violazione e falsa applicazione degli artt. 32, comma 7, del decreto legge n. 269 del 2003 (convertito in legge n. 326 del 2003) e 3, comma 1, della legge regionale del Lazio, n. 3 del 2004.

Eccesso di potere per carenza dei presupposti. Violazione dell’art. 3 della legge n. 241 del 1990.

Assume parte ricorrente che soltanto gli abusi “sostanziali” (ovvero, gli interventi realizzati in difformità rispetto alle previsioni della vigente strumentazione urbanistica) siano insuscettibili di condono, ancorché posizionati all’interno di aree sottoposte a regime vincolistico e/o di tutela.

3. Conclude per l’accoglimento del gravame, con conseguente annullamento degli atti con esso avversati.

4. In data 17 novembre 2014, l’Amministrazione intimata si è costituita in giudizio.

5. L’istanza cautelare, dalla parte incidentalmente proposta, è stata respinta con ordinanza della Sezione Seconda Quater di questo Tribunale, n. 3028 dell’8 giugno 2016.

6. Il ricorso viene trattenuto per la decisione alla pubblica udienza di smaltimento del 1° dicembre 2023.

7. Le ragioni del rigetto poste a fondamento della gravata decisione risiedono nel riscontro della sottoposizione dell’area su cui insiste l’abuso a tutela dei beni paesaggistici, in quanto collocata all’interno della perimetrazione della Riserva Naturale Decima Malafede, ritenuta circostanza in radice ostativa alla condonabilità

dell'opera ai sensi della disciplina dettata dall'art. 3 della legge Regione Lazio n. 12 del 2004.

Va, al riguardo, osservato come, alla luce delle coordinate applicative del cd. Terzo condono, come introdotto dal decreto legge n. 269 del 2003, convertito in legge n. 326 del 2003, ed attuato, in sede regionale, con la legge della Regione Lazio n. 12 del 2004, risultano condonabili solo determinate tipologie di interventi – c.d. abusi formali – se realizzati in aree sottoposte a vincolo.

In particolare, la realizzazione di nuovi volumi e superfici in aree vincolate, indipendentemente dalla data di imposizione del vincolo e dalla natura di vincolo assoluto o relativo alla edificabilità, è estranea all'ambito di applicazione della disciplina dettata sul terzo condono, come recata, congiuntamente, dalla legge n. 326 del 2003 e dalla legge Regione Lazio n. 12 del 2004 e come costantemente applicata dalla giurisprudenza amministrativa, nonché secondo le coordinate interpretative individuate dalla Corte Costituzionale, investita della verifica di tenuta costituzionale delle relative disposizioni.

Premessa la portata più restrittiva della disciplina del terzo condono rispetto a quella dettata dalla legge n. 47 del 1985 ed a quella inerente il condono di cui alla legge n. 724 del 1994, va rilevato che, sulla base delle previsioni dettate dall'art. 32, commi 26 e 27, del decreto legge n. 269 del 2003 e dagli artt. 2 e 3, comma 1, lettera b), della legge regionale del Lazio n. 12 del 2004, possono ritenersi suscettibili di sanatoria, nelle aree soggette a vincoli, solo le opere di minore rilevanza, corrispondenti alle tipologie di illecito di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'Allegato 1 del decreto legge n. 269 del 2003, corrispondenti a opere di restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria (*ex plurimis*, T.A.R. Lazio, Sez. II bis, 17 febbraio 2015, n. 2705; 4 aprile 2017 n. 4225; 13 ottobre 2017, n. 10336; 11 luglio 2018, n. 7752; 24 gennaio 2019,

n. 931; 9 luglio 2019, n. 9131; 13 marzo 2019, n. 4572; 2 dicembre 2019 n. 13758; 7 gennaio 2020, n. 90; 2 marzo 2020, n. 2743; 26 marzo 2020 n. 2660; 7 maggio 2020, n. 7487; 18 agosto 2020, n. 9252; Sez. Stralcio, 7 giugno 2022 n. 7384; 15 luglio 2022, n. 10072; Cons. Stato, Sez. VI, 17 gennaio 2020 n. 425), mentre per le altre tipologie di abusi interviene una preclusione legale alla sanabilità delle opere abusive.

Rispetto alle precedenti discipline sul condono, quello introdotto con il decreto legge n. 269 del 2003 risulta avere un ambito applicativo più ristretto, in quanto – oltre ad imporre, al comma 25, relativamente alle nuove costruzioni residenziali, un limite complessivo di cubatura – definisce analiticamente le tipologie di abusi condonabili (comma 26 e Allegato 1), introducendo altresì alcuni nuovi limiti all'applicabilità del condono (comma 27), che si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985.

La norma statale di cui all'art. 32, comma 27, del decreto legge n. 269 del 2003, è chiara nell'indicare come ostativa alla possibilità di rilascio del condono la realizzazione di opere recanti nuove superfici e nuovi volumi – quale quella in esame – su aree soggette a vincoli posti a tutela dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, declinando la condonabilità degli abusi su aree vincolate in ragione della loro tipologia.

In senso ancor più restrittivo è intervenuta la legge regionale della Regione Lazio n. 12 del 2004, la quale, all'art. 3, comma 1, lettera b), prevede la non sanabilità delle opere realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di

importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali.

Mentre, quindi, per la legge nazionale assume rilievo, ai fini della condonabilità delle opere, la data di apposizione del vincolo – che deve essere successiva rispetto alla data di realizzazione delle opere abusive – e la conformità alle norme e agli strumenti urbanistici, per la legge regionale del Lazio n. 12 del 2004, è irrilevante che il vincolo sia stato apposto in data successiva alla realizzazione delle opere abusive, essendo le stesse – in relazione a talune tipologie di interventi – ritenute comunque non condonabili anche se realizzate prima della apposizione di vincoli.

8. Nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento assume quindi decisivo rilievo il comma 26 dell'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003, che, sotto il profilo generale, ammette a sanatoria solo determinate tipologie di abusi, distinguendole a seconda che l'area sia o meno interessata dai vincoli di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985, mentre la legge regionale n. 12 del 2004, nel mantenere ferma l'ammissibilità del condono in relazione solo ad alcune tipologie di opere, come individuate dalla legge statale, specifica il discrimine temporale relativamente alla vigenza dei vincoli.

Ne consegue che, alla luce delle illustrate disposizioni della legge statale, da coniugarsi con gli artt. 2 e 3, comma 1, lettera b), della legge regionale del Lazio n.12 del 2004, possono ritenersi suscettibili di sanatoria, nelle aree soggette a vincoli, solo le opere di minore rilevanza, corrispondenti alle tipologie di illecito di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'allegato 1 del decreto legge n. 269 del 2003, riconducibili a opere di restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria, mentre per le altre tipologie di abusi la sanabilità risulta preclusa *ex lege*.

Nelle previsioni della legge regionale risiedono quindi le ragioni della irrilevanza della dedotta circostanza del carattere meramente “formale” dell’abuso, laddove non accompagnato dalla qualificabilità dell’intervento all’interno della declaratoria di cui ai citati nn. 4, 5 e 6 dell'allegato 1 del decreto legge n. 269 del 2003.

La non condonabilità degli abusi realizzati in una zona soggetta a vincolo paesaggistici e che non siano riconducibili ai cd. “abusi minori” di cui alle tipologie 4, 5 e 6 dell’Allegato 1 al decreto legge n. 269 del 2003, e quindi la preclusione normativa ed *ex lege* alla sanatoria per opere che abbiano comportato un aumento di superficie o di volume, è stata confermata dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 196 del 2004, precisando i limiti di applicabilità del c.d. terzo condono, circoscritto ai soli abusi formali, ovvero realizzati in mancanza del previo titolo a costruire ma non in contrasto con la vigente disciplina urbanistica, e che siano al contempo riconducibili agli abusi minori di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'allegato I al decreto legge 269 del 2003, convertito nella legge n. 326 del 2003.

A fronte di tale ricostruzione dell’ambito di applicabilità del terzo condono, emerge chiaramente l’estraneità, rispetto ad esso, dell’abuso oggetto di istanza di sanatoria che, in quanto comportante aumento di superficie e di volume in area sottoposta a vincoli, risulta *ex lege* non condonabile.

Venendo in rilievo una ipotesi di preclusione normativa al condono per determinate tipologie di opere – cui è riconducibile quella inerente la fattispecie in esame – non vi è alcuna necessità di procedere all’accertamento di compatibilità delle opere con il vincolo paesaggistico tramite acquisizione del parere, trattandosi di attività inutile in quanto in alcun modo idonea ad incidere sul regime di non condonabilità *ex lege* delle opere, essendo la riconducibilità degli abusi a determinate tipologie di opere dichiarate non condonabili e la loro insistenza in aree vincolate circostanze di per sé

ostative al condono, il che rende irrilevante l'accertamento in concreto circa la loro compatibilità con i vincoli.

Al riguardo, deve rammentarsi come anche il Consiglio di Stato abbia più volte affermato *“che, ai sensi dell'art. 32 comma 27 lett. d) del decreto legge su menzionato, come convertito, sul terzo condono, sono sanabili le opere abusivamente realizzate in aree sottoposte a specifici vincoli, fra cui quello ambientale e paesistico, solo se si tratta di opere minori senza aumento di superficie (restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria), non essendo necessaria quindi, laddove l'abuso ricada in zona vincolata e non rientri tra gli abusi minori, l'acquisizione del parere dell'Autorità preposta al vincolo, in linea con l'esigenza di economicità dell'azione amministrativa, essendo superflua, in acclarata mancanza dei presupposti di legge per la condonabilità delle opere, la effettuazione di un inutile vaglio di compatibilità paesaggistica”* (Sez. IV, 19 maggio 2010 n. 3174; Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 maggio 2015 n. 2518; 1° dicembre 2021, n. 8004).

Non possono, infatti, essere sanate quelle opere che hanno comportato la realizzazione di nuove superfici e nuova volumetria in zona assoggettata a vincolo paesaggistico, sia esso di natura relativa o assoluta, o comunque di inedificabilità, anche relativa (Cons. Stato, Sez. VI, 2 maggio 2016 n. 1664; 17 marzo 2016 n. 1898; sez. IV, 21 febbraio 2017 n. 813; 27 aprile 2017 n. 1935), posto che ai sensi dell'art. 32 comma 27 lett. d) del decreto legge sul terzo condono *“sono sanabili le opere abusivamente realizzate in aree sottoposte a specifici vincoli, fra cui quello ambientale e paesistico, solo se ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni: a) si tratti di opere realizzate prima della imposizione del vincolo; b) seppure realizzate in assenza o in difformità del titolo edilizio, siano conformi alle prescrizioni urbanistiche; c) siano opere minori senza aumento di superficie (restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria, essendo nelle zone sottoposte a vincolo paesistico, sia esso assoluto o relativo, consentita la sanatoria dei soli abusi formali); d) che vi sia il*

previo parere dell'Autorità preposta al vincolo” (Cons. Stato, Sez. VI, 18 maggio 2015 n. 2518; 28 ottobre 2019, n.7341; 17 settembre 2019, n. 6182; 17 gennaio 2020 n. 425) in relazione, ovviamente, alle sole opere minori ammissibili al condono.

9. Questa impostazione è stata recepita anche dalla giurisprudenza penale, la quale ha affermato che il condono edilizio del 2003 è applicabile esclusivamente agli interventi di minore rilevanza indicati ai numeri 4, 5 e 6 dell'allegato 1 del citato decreto legge (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria), mentre non sono in alcun modo suscettibili di sanatoria le opere abusive di cui ai precedenti numeri 1, 2 e 3 del medesimo allegato, anche se l'area è sottoposta a vincolo di inedificabilità relativa e gli interventi risultano conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (cfr. Cass. pen., sez. III, 20 maggio 2016 n. 40676); ulteriormente precisandosi che *“l'applicabilità del c.d. terzo condono in riferimento alle opere realizzate in zona vincolata è limitata alle sole opere di restauro e risanamento conservativo o di manutenzione straordinaria, su immobili già esistenti, se ed in quanto conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”* (Cassazione penale, sez. III, 1° ottobre 2004, n. 1593; 24 giugno 2020 n. 26524).

10. La disciplina statale dianzi illustrata è stata ribadita – con ulteriori limitazioni, come sopra accennato, riferite al momento della apposizione dei vincoli – con legge della Regione Lazio n. 12 del 2004, ai sensi del cui art. 3, lett. b) *“non sono comunque suscettibili di sanatoria le opere di cui all'articolo 2, comma 1, realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici*

attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali”.

Tra le opere di cui all'art. 2, comma 1, richiamato dal citato art. 3 – da leggersi congiuntamente con l'art. 32, comma 26, del D.L. 30 settembre 2003 n. 269, e con l'Allegato 1, che ne costituiscono il presupposto giuridico – escluse dalla possibilità di condono, sono quindi ricomprese tutte quelle che abbiano comportato un aumento di superficie utile, quale quella in esame.

Ne discende che l'estraneità dall'ambito applicativo del c.d. terzo condono dell'opera oggetto del gravato diniego di condono – consistente nella demolizione e ricostruzione di un fabbricato su area vincolata, con creazione di nuovi volumi e superficie; e non riconducibile alle tipologie 4, 5 o 6 del menzionato Allegato 1 di abusi c.d. minori – integra idonea ragione ostativa al rilascio del condono, risultando il gravato provvedimento di diniego conforme alla disciplina di riferimento, dettata dall'art. 32, comma 27, lett. d) del citato decreto legge e dalla legge regionale n. 12 del 2004, di cui è stata fatta corretta e coerente applicazione stante l'accertata assenza, nella fattispecie, dei requisiti prescritti per legge per la sanatoria.

Né possono ravvisarsi, nel gravato diniego, profili di carenza di motivazione, essendo chiaramente indicate le ragioni preclusive al condono, sufficienti a renderne palese il fondamento, mentre nessun bilanciamento dei contrapposti interessi è tenuta l'Amministrazione ad operare, venendo in rilievo un atto vincolato nel suo contenuto, quale diretta conseguenza dell'applicazione delle norme.

11. Alla riscontrata infondatezza delle doglianze articolate con il presente mezzo di tutela, accede la reiezione dello stesso.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna la parte ricorrente al pagamento, in favore di Roma Capitale, delle spese di lite, liquidate nella misura di € 2.000,00 (euro duemila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1° dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente, Estensore

Luca Emanuele Ricci, Referendario

Marco Savi, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Roberto Politi

IL SEGRETARIO