

N. 04983/2024 REG.PROV.COLL.
N. 10035/2014 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 10035 del 2014, proposto da Anna Roseti, rappresentata e difesa dall'avvocato Valeria Coppola, con domicilio eletto presso lo studio Maria Carmela Capparelli in Roma, via Santamaura, 46, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudio Ghia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Andrea Magnanelli e successivamente dall' Avv. Gabriella Bozzone, domiciliataria ex lege in Roma, via Tempio di Giove, 21;

per l'annullamento

della d.d. 786 del 08.05.14 con cui è stata rigettata la domanda di condono edilizio ai sensi della l. n. 326/03 e l.r. 12/94 presentata per l'opera sita in via Borghesiana snc

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 26 gennaio 2024 la dott.ssa Rita Luce e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente presentava, nel 2004, ai sensi della legislazione sul terzo condono, la domanda di condono n. 0/540480 per la sanatoria di un abuso edilizio realizzato in Roma, alla via Borghesiana n. 11, facente parte di un unico e più ampio edificio abusivo, composto da plurime unità immobiliari, situato in area vincolata ed avente con volume complessivo pari a mc 1920. In relazione al suddetto immobile, venivano presentate, oltre a quella della ricorrente, distinte istanze di condono, ciascuna relativa alle unità immobiliari che lo costituivano.

In data 23.10.2012 l'Ufficio Condono Edilizio di Roma Capitale comunicava a ciascun istante i preavvisi di diniego, dando atto del superamento del limite di cubatura e della esistenza di vincoli sull'area in cui le opere insistevano. La ricorrente, per quel che interessa in questa sede, replicava con controdeduzioni.

Con la determina impugnata Roma Capitale respingeva l'istanza di condono rilevando che:

a) “ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. b) nn 1 e 2) della l. Reg. n. 12/04 possono conseguire la concessione o l'autorizzazione in sanatoria le opere di nuova costruzione a destinazione esclusivamente residenziale realizzate in assenza del o in difformità dal titolo abilitativo...che non abbiano comportato un volume complessivo superiore a 900 mc se prima casa e 600 mc se non adibita a prima casa,

con un ulteriore limite rispettivamente di 450 mc o 300 mc per singola unità immobiliare”;

b) “ai sensi dell’art. 32 comma 27 lett. d) della Legge n 326/02.....Fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria qualora siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici”.

La ricorrente ha impugnato il diniego deducendone l’illegittimità per:

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 co. 2, 2 co. 2 lett b) nn 1 e 2 della L. R. n. 12/2004, dell’art. 32 co. 25 del D.L. 269/2003, dell’art. 3 della l. 241/1990 nonché per eccesso di potere per difetto dei presupposti e carenza di istruttoria: la L. R. n. 12/2004, nel prendere in considerazione i limiti volumetrici ammissibili a sanatoria, farebbe riferimento non al complessivo abuso ma alle singole unità immobiliari; la volumetria delle opere abusive oggetto delle singole domande di condono, quindi, non avrebbe dovuto essere calcolata in relazione all’intero manufatto di cui le stesse facevano parte, ma solo in relazione alle singole unità abitative, in ossequio all’articolo 2 della Legge regionale n. 12/2004 che, nel porre quale limite alla sanabilità, quello volumetrico di “300 metri cubi per singola domanda di titolo abilitativo edilizio in sanatoria” e di “600 metri cubi” per la nuova costruzione “nel caso in cui non si tratti di unità immobiliare adibita a prima casa di abitazione del richiedente nel comune di residenza”, farebbe riferimento, appunto, sia in relazione al limite dei 300 mc che a quello complessivo dei 600 mc, alle singole unità immobiliari.

2) Violazione e falsa applicazione dell’art. 32 del D.L. 269/2003, dell’art. 32 della l. n. 47/1985, dell’art. 3 della l. n. 1272004, eccesso di potere per difetto dei presupposti e carenza di istruttoria, difetto e genericità di motivazione, illogicità ed ingiustizia: i vincoli richiamati nel provvedimento impugnato presupporrebbero

l'acquisizione preventiva dei pareri di cui alla legge. n. 47/85, trattandosi di vincoli non comportanti l'inedificabilità assoluta.

3) Eccesso di potere per difetto di motivazione e istruttoria: l'Amministrazione non avrebbe effettuato un controllo di merito sulla natura assoluta o meno del vincolo idrogeologico e sulla compatibilità tra gli abusi ed il vincolo, né i provvedimenti conterebbero alcuna specifica motivazione in ordine al pregiudizio che all'interesse pubblico deriverebbe dagli interventi edilizi.

4) Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 co. 2 della L.R n. 12/2004 e dell'art 10 bis della l. n. 241/90: l'Amministrazione non aveva indicato le ragioni per le quali non aveva ritenuto di accogliere le controdeduzioni presentate in sede procedimentale.

5) Eccesso di potere per contraddittorietà tra i preavvisi di rigetto ed il provvedimento di diniego finale: l'Amministrazione non aveva dato conto delle ragioni ostative all'accoglimento delle controdeduzioni presentate dalla ricorrente in sede procedimentale né messo essa ricorrente nella condizione di replicare alla relazione si replica sulle controdeduzioni; il provvedimento impugnato recava, infine, una motivazione generica e lacunosa.

Si è costituita in giudizio Roma Capitale eccependo l'infondatezza delle avverse censure e chiedendo il rigetto del ricorso.

Pervenuta alla udienza pubblica di smaltimento del 26 gennaio 2024, tenutasi mediante videoconferenza Microsoft Teams, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è infondato per le considerazioni che seguono.

Giova premettere che la domanda di condono presentata dalla ricorrente si riferisce ad una unità immobiliare residenziale abusiva facente parte di un immobile più ampio, anch'esso abusivo e con riferimento al quale venivano presentate al Comune di Roma distinte domande di condono.

Con il primo motivo di ricorso, dunque, la ricorrente deduce che la legge regionale Regione Lazio n. 12/2004, nel prescrivere, all'art. 1 co.1, che, ai fini della sanatoria, che la nuova costruzione non superi, nel suo complesso, 900 mc, nel caso si tratti di unità immobiliare adibita a prima casa di abitazione del richiedente, intenderebbe riferirsi esclusivamente alla singola unità immobiliare. Entrambi i limiti volumetrici dettati dal legislatore regionale, quindi (450 mc e 900 mc), si riferirebbero alla stessa unità immobiliare con la conseguenza che quello minore atterrebbe al suo volume specificamente utilizzabile come abitazione mentre quello maggiore andrebbe riferito al volume nel suo complesso, inteso come comprensivo anche degli spazi non destinati ad abitazione.

Ove, per assurdo, l'unità immobiliare dovesse essere considerata come costituente da sola l'intero fabbricato, l'Amministrazione avrebbe dovuto comunque esaminare la singola domanda in relazione alla unicità del suo oggetto ai fini della verifica del rispetto del limite volumetrico complessivo stabilito dal legislatore statale, comunque superiore (3.000 mc) a quello del corpo di fabbrica in esame. In presenza di una unica nuova costruzione, quindi, potrebbero essere presentate più domande in sanatoria relative a singole porzioni della medesima costruzione, ed in tali casi la volumetria dovrebbe essere calcolata con riferimento a ciascuna separata domanda di sanatoria.

Nel caso di specie, in conclusione, nessuno abuso superava i limiti di legge.

Le censure sono infondate e vanno respinte.

Parte ricorrente contesta il presupposto dell'unitarietà dell'immobile nel quale insistono le diverse unità immobiliari oggetto delle distinte domande di condono e l'erroneità del limite volumetrico applicato dal Comune; il Comune di Roma Capitale oppone, invece, all'accoglimento di ciascuna domanda di condono, il superamento del limite volumetrico fissato dall'art. 2, comma 1, lett. b), punto 2, della L.R. Lazio n. 12/2004, in ragione del riscontrato collegamento fra le quattro istanze e della

circostanza che le singole unità abitative che ne sono oggetto, risultano comprese in un unico edificio, sviluppante una volumetria complessiva pari a mc. 1920,00.

Le domande di sanatoria risultano presentate, infatti, seppur distintamente, con riferimento ad un unico edificio, interamente abusivo, avente una volumetria totale di 1920,00 mc e ricadente in area di parziale inedificabilità (v. nota prot. n. 76698 del 23.10.2012 di Roma Capitale allegata in atti).

Orbene, è opinione del Collegio, che il Comune abbia fatto corretta applicazione della disciplina di cui alla LR Lazio nr. 12/2004, l'art. 2 della quale prevede che “sono suscettibili di sanatoria....b) opere di nuova costruzione a destinazione esclusivamente residenziale realizzate in assenza del o in difformità dal titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici approvati o adottati al 31 marzo 2003 che: 1) non abbiano comportato la realizzazione di un volume superiore a 450 metri cubi per singola domanda di titolo abilitativo edilizio in sanatoria a condizione che la nuova costruzione non superi, nel suo complesso, 900 metri cubi, nel caso in cui si tratti di unità immobiliare adibita a prima casa di abitazione del richiedente nel comune di residenza; 2) non abbiano comportato la realizzazione di un volume superiore a 300 metri cubi per singola domanda di titolo abilitativo edilizio in sanatoria a condizione che la nuova costruzione non superi, nel suo complesso, 600 metri cubi, nel caso in cui non si tratti di unità immobiliare adibita a prima casa di abitazione del richiedente nel comune di residenza;....”.

Invero, quanto alla natura unitaria dell'immobile nel suo complesso, la giurisprudenza è pacifica nel ritenere che “Uno stesso soggetto legittimato non può utilizzare separate domande di sanatoria per aggirare il limite massimo di volumetria previsto dall' art. 39, comma 1 della Legge n. 724/1994 , dovendosi, in tal caso, necessariamente unificare le richieste quando si tratti della medesima costruzione da considerarsi in senso unitario” (T.A.R. Campania, Napoli , sez. II , 17/02/2020 , n.

742; cfr. anche, ex multis, T.A.R. , Palermo , sez. II , 20/04/2015 , n. 987; T.A.R. , Roma , sez. II , 02/02/2015 , n. 1865; T.A.R. , Roma , sez. II , 17/05/2013 , n. 4991).

Si è già osservato, quindi, da parte di questo Tribunale, che “uno dei requisiti oggettivi richiesti dalla legge sul condono edilizio del 2003, è che la volumetria complessiva realizzata non sia superiore a 750 mc, ridotto a 600 mc dalla normativa regionale del Lazio; tale limite è da ritenersi non derogabile né eludibile, ai fini della fruizione dei benefici del condono, per il tramite di un calcolo parcellizzato che guardi alle singole unità abitative in cui l'edificio abusivo può suddividersi” (TAR Lazio, sent sez IV ter, 14/11/2023, n. 13067).

Nel caso di specie, dunque, le censure rivolte alla condotta della Amministrazione vanno respinte posto che, correttamente, l'Ufficio ha ritenuto ostativo all'accoglimento delle istanze il superamento del limite volumetrico di 600 mc (di cui all'art. 3 della L.R. n. 12/2004) sulla base della sommatoria delle dimensioni volumetriche delle diverse unità abitative, essendo queste riconducibili a una costruzione unitaria. Non colgono, pertanto, nel segno le deduzioni della parte ricorrente secondo le quali le opere oggetto delle istanze di sanatoria afferirebbero ad immobili costituenti singole unità abitative, atteso che la dedotta autonomia catastale e l'indipendente utilizzazione delle unità abitative non è sufficiente a superare l'unitarietà della "costruzione" (cfr. da ultimo Consiglio di Stato Sez. VI, 1 febbraio 2021, n. 932). Nel caso in esame, infatti, si è in presenza di un unico corpo di fabbrica sicchè l'Amministrazione lo ha correttamente considerato come unitario ai fini del calcolo della volumetria complessivamente sviluppata.

Passando, quindi, all'esame del secondo motivo di ricorso, parte ricorrente si duole del fatto che l'Amministrazione comunale si sarebbe limitata a richiamare l'esistenza dei vincoli gravanti sul suolo interessato dalle domande di condono, senza procedere alla preventiva acquisizione dei pareri della autorità preposta alla loro tutela.

Siffatte censure presuppongono l'astratta sanabilità di un abuso caratterizzato da un aumento di superficie e volumetria e realizzato su zona vincolata non comportante l'inedificabilità assoluta dell'area ma vanno respinte alla luce dell'interpretazione del quadro normativo di riferimento, come sostenuta dalla giurisprudenza di questo Tribunale (ex multis: Tar Lazio – Roma, Sez. II bis, 16 gennaio 2023, n. 691). La tipologia di abuso, infatti, consistente, nella specie, nella realizzazione di una nuova opera, in area soggetta a vincoli, non consente la sanabilità delle opere.

Ed invero, la Legge Regionale del Lazio, all'art. 3, comma 1, lettera b, prevedendo una disciplina più restrittiva di quella dettata dalla L. n. 326/2003, dispone l'assoluta non sanabilità dell'abuso in area vincolata anche laddove il vincolo sia stato apposto successivamente alla realizzazione dell'intervento. La sussistenza di vincoli imposti a tutela di particolari interessi, legislativamente qualificati come ostativi alla sanabilità delle opere "a tutela dei parchi, aree naturali protette ..." è, quindi, un presupposto di per sé sufficiente per l'adozione di provvedimenti di diniego di condono e come tale non richiede l'acquisizione del parere della Autorità tutoria.

La realizzazione di nuovi volumi e superfici in aree vincolate, indipendentemente dalla natura di vincolo assoluto o relativo alla edificabilità, è difatti estranea all'ambito di applicazione della disciplina dettata sul terzo condono, come recata dalla legge n. 326 del 2003 e dalla legge Regione Lazio n. 12 del 2004 e come costantemente applicata dalla giurisprudenza amministrativa.

"A fronte di tale ricostruzione dell'ambito di applicabilità del terzo condono", quindi, "perdono rilievo le argomentazioni, spese da parte ricorrente con il terzo motivo di ricorso, volte a proporre una diversa lettura sistematica della disciplina, condotta attraverso l'integrazione delle previsioni dettate della legge n. 326 del 2003 con quelle contenute nella legge – meno restrittiva – n. 47 del 1985, alle quali ultime dovrebbe essere data prevalenza così giungendo a riconoscere la condonabilità di tutte le tipologie di opere realizzate su aree soggette a vincoli non di inedificabilità

assoluta previa acquisizione del nulla osta dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo" (cft TAR Lazio, sez. IV ter, 26/01/2024, n. 4868).

Trattasi di lettura e di ricostruzione normativa confliggente con il dato letterale della disciplina di cui alla legge n. 326 del 2003 e della legge regionale n. 12 del 2004, le quali hanno inteso modificare la previgente disciplina generale in materia di condono, restringendo e limitando le tipologie di opere condonabili.

Con il terzo motivo la ricorrente sostiene che i provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi, in quanto l'Amministrazione non avrebbe effettuato un controllo di merito sulla natura assoluta o meno del vincolo idrogeologico e sulla sua compatibilità con gli abusi commessi; il diniego impugnato, poi, non conterebbe una specifica motivazione in ordine al pregiudizio che all'interesse pubblico deriverebbe dall'intervento edilizio abusivo.

Anche questa censura va respinta per le ragioni innanzi esposte; l'Amministrazione intimata, tra l'altro, ha dato espressamente conto, nel provvedimento impugnato, delle ragioni ostative alla condonabilità dei manufatti, rilevando l'esistenza di vincoli di tipo idrogeologico e di tipo paesaggistico gravanti sull'area interessata dalla costruzione abusiva.

A fronte del richiamato ambito di applicabilità del c.d. terzo condono, emerge, infatti, 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.

Le doglianze in esame, quindi, unitamente a quelle concernenti l'assenza di un accertamento di compatibilità con i vincoli esistenti e la mancata acquisizione del parere dell'Autorità preposta al vincolo, non sono idonee ad incidere sulla legittimità del provvedimento impugnato.

Invero, dal momento che l'abuso realizzato risulta ex lege non condonabile, non vi era la necessità di procedere all'accertamento di compatibilità delle opere con il

vincolo e all'acquisizione del parere, trattandosi di attività superflua in quanto in alcun modo idonea ad incidere sul regime di non condonabilità.

Deduce, ancora, la ricorrente la violazione delle norme sul preavviso di rigetto in quanto il diniego impugnato non sarebbe stato preceduto da una rituale comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda di condono e si sarebbe basato su di una nota (n. 76005 del 21.10.2013) non notificata né conosciuta. Con il quinto motivo e sesto motivo, la ricorrente lamenta ancora una volta la violazione delle norme sul preavviso di rigetto ed il difetto di motivazione dei provvedimenti impugnati; i ricorrenti avevano, infatti, depositato una nota di controdeduzioni al preavviso di diniego con riferimento alla quale l'Amministrazione non aveva svolto alcuna ulteriore istruttoria né aveva replicato alcunché, limitandosi a ritenerle, genericamente, non sufficienti al superamento dei motivi ostativi già evidenziati nei preavvisi di diniego. Ed ancora, mentre nei dinieghi di sanatoria n. 383/2014 e n. 374/2014 si parlava analiticamente dei vincoli imposti sull'area, nei rispettivi preavvisi di diniego si faceva genericamente riferimento a "vincoli imposti da leggi statali e regionali". I provvedimenti n. 335/2014 e n. 362/2014, infine, non conterrebbero alcun riferimento all'esistenza di vincoli.

Le censure sono infondate e vanno respinte, trattandosi, come sopra rilevato, di opere *ex lege* non condonabili. L'Amministrazione ha, comunque, indicato nel preavviso di rigetto i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di condono, mediante il richiamo alle norme di legge violate. e, a seguito delle controdeduzioni presentate nel corso del procedimento, ha indicato nel provvedimento conclusivo i motivi per cui non è stato possibile accoglierle. L'esistenza dei vincoli, poi, è stata comunque richiamata.

Va, infine, ricordato l'orientamento costante, secondo cui "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 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" (così Tar Lazio, sez. II-stralcio, 25 ottobre 2022, n. 13717; altresì: Cons. St., sez. IV, 19 maggio 2010, n. 3174; sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2518; 1° dicembre 2021, n. 8004).

Nella specie, il diniego di condono risulta congruamente motivato sull'esistenza di diversi e strutturati vincoli paesaggistici, come sopra ricordati, ostativi alla richiesta sanatoria.

La ricomprensione nei detti vincoli non è revocata in dubbio, anche all'esito delle difese svolte nel presente giudizio e non lo è stata neanche nel corso del procedimento amministrativo, dove pure v'è stata sufficiente interlocuzione con l'Ufficio, atta a tentare di chiarire la posizione giuridica dell'immobile.

In conclusione, per le sopra esposte motivazioni, il ricorso va respinto.

Le spese processuali seguono la soccombenza e vengono liquidate come in 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 ricorrente alla refusione delle spese ed onorari di lite in favore di Roma Capitale nella misura di euro 2000,00 oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Rita Luce, Presidente FF, Estensore

Francesco Elefante, Consigliere

Marco Arcuri, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Rita Luce

IL SEGRETARIO