

N. 05242/2025REG.PROV.COLL.

N. 00044/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 44 del 2024, proposto da Pianeta Casa S.r.l.U.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Dettori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Ss. Apostoli n. 66;

contro

Comune di Pineto, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Passeri Mencucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (sezione prima) n. 301/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pineto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2025 il Cons. Carmelina Addesso e uditi per l'appellante l'avvocato Teresa Felicetti in sostituzione dell'avvocato Salvatore Dettori;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Pianeta Casa S.r.l.u.s. ha impugnato la sentenza in epigrafe indicata che ha respinto il ricorso proposto per l'annullamento del provvedimento del Comune di Pineto prot. n. 1384 del 22 gennaio 2016, avente ad oggetto il diniego di condono edilizio ex d.l. 269/2003.

2. I fatti rilevanti al fine del decidere, come emergenti dal ricorso introduttivo e dalla documentazione in atti, sono i seguenti:

-con nota prot. n. 3364 del 12 marzo 2004 Pianeta Casa presentava istanza di condono per una serie di opere abusive realizzate in Pineto, via Stati Uniti d'America, e concernenti la *“Lottizzazione Comparto 3 - F. lli Guardiani (Edifici C e D)”*. La relazione tecnica allegata all'istanza precisava che le opere da sanare consistevano nell'innalzamento delle altezze del secondo piano (sottotetto), nella predisposizione di impianti per l'utilizzo a fini residenziali di locali di sgombero, in aumenti di superficie utile e di volume edificabile;

-con istanza prot. 2461 del 31 gennaio 2005 la società chiedeva, inoltre, l'accertamento di compatibilità paesaggistica, ai sensi dell'art. 1, commi 37 e ss, l. 308/2004, trattandosi di intervento in zona sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi del d.m. 18.03.1969 e del d.m. 21.06.1985;

-con provvedimento prot. 2027 del 4 febbraio 2009 la soprintendenza rilasciava parere favorevole di compatibilità paesaggistica, ferma restando l'applicazione della normativa vigente in materia di condono;

-con nota prot. 4767 del 10 marzo 2009 il Comune di Pineto comunicava la conclusione favorevole dell'istruttoria sulla pratica di compatibilità paesaggistica, previo pagamento delle sanzioni previste dall'art. 1, comma 37, lett. b) l. 308/2004. Le sanzioni in questione non venivano versate dall'interessata –nonostante il sollecito del 15 dicembre 2015-e il provvedimento definitivo non veniva rilasciato;

-con provvedimento prot. 1384 del 22 gennaio 2016, preceduto da preavviso di diniego *ex art. 10 bis* l. 241/1990, il Comune respingeva l'istanza di condono per le seguenti ragioni:

i) l'intervento rientra nella tipologia 1 dell'allegato 1 del d.l. 269/2003 ed è stato realizzato in area sottoposta a vincolo ambientale e paesaggistico con la creazione di nuove superfici e nuovi volumi, circostanza di per sé ostativa alla sanatoria (art. 32, commi 26 e 27, d.l. 269/2003), a prescindere dalla natura, assoluta o relativa, del vincolo di inedificabilità;

ii) la volumetria indicata nella domanda di condono risulta superiore alla soglia di 750 mc prevista dal comma 25 dell'art. 32 d.l. 269/2003;

iii) la valutazione positiva della domanda di condono paesaggistico ai sensi della legge 308/2004 non può generare alcun affidamento in ordine alla domanda di condono edilizio poiché essa determina l'estinzione dell'illecito sul piano penale ma non sul piano edilizio.

3. Pianeta Casa ha impugnato il diniego sopra indicato con ricorso al T.a.r. per l'Abruzzo che, con sentenza n. 301 del 25 maggio 2023, lo respingeva per le seguenti ragioni:

- a) il provvedimento ha natura plurimotivata e non è suscettibile di annullamento qualora anche uno solo dei motivi posti a fondamento dello stesso fornisca autonomamente la legittima e congrua giustificazione della determinazione adottata;
- b) nel caso di specie 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 dal cd. "terzo condono", come recata dalla legge n. 326/2003;
- c) sulla base delle previsioni dettate dall'art. 32, commi 26 e 27, d.l. 269/2003, sono 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 al decreto, mentre per le altre tipologie di abusi interviene una preclusione legale alla sanabilità delle opere abusive.

4. L'appellante ha interposto appello, notificato in data 22 dicembre 2023, articolando i seguenti motivi di gravame:

II. Error in iudicando. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 32, comma 25, del DL 269/2003. Violazione dell'art. 3 della L. 241/1990. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, contraddittorietà, illogicità manifesta.

III. Error in iudicando. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 32, commi 26 e 27, del DL 269/2003, convertito in L. 326/2003. Erroneo presupposto della non sanabilità delle tipologie di abuso di cui ai numeri da 1 a 3 dell'Allegato 1 al medesimo DL 269/2003. Violazione dell'art. 3 della L. 241/1990. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, contraddittorietà, illogicità manifesta.

II. Error in iudicando. Violazione di legge. Violazione dell'art. 32, commi 26 e 27, del DL 269/2003 convertito in L. 326/2003. Erroneo presupposto della mancanza delle condizioni di cui all'art. 32, comma 27, lett. d), del DL 269/2003 convertito in L. 326/2003. Violazione dell'art. 3 della L. 241/1990. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, contraddittorietà, illogicità manifesta.

III. Error in iudicando. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 167 del D.Lgs. 42/2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 32 del DL 269/2003. Violazione dell'art. 3 della L. 241/1990. Difetto di motivazione. Violazione del principio di affidamento. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, contraddittorietà, illogicità manifesta.

In punto di fatto ha precisato di aver presentato in data 24 novembre 2020 istanza di autotutela dei provvedimenti nn. 1383 e 1384 del 2016 (la prima relativa ai fabbricati A e B, oggetto di analogo ricorso definito con sentenza n.300/2023, parimenti impugnata) e richiesta di accesso agli atti, respinta dal Comune con nota del 1 agosto 2023.

5. Si è costituito per resistere il Comune di Pineto.

6. Entrambe le parti hanno depositato memorie, insistendo nelle rispettive difese.

7. In vista dell'udienza di trattazione, le parti hanno depositato istanza congiunta di rinvio al fine di individuare una soluzione transattiva della vicenda, anche alla luce del decreto c.d. "salva casa".

8. All'udienza del 10 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. L'istanza di rinvio non può essere accolta alla stregua delle seguenti autonome ragioni:

a) stante la natura eccezionale delle circostanze di fatto che, in base all'art. 73, comma 1 bis, c.p.a., consentono il differimento della trattazione della causa (da ultimo Cons. Stato, Ad. plen. n. 4 del 2024, sez. IV, n. 5872 del 2022, n. 2108 del 2022), circostanze straordinarie che non possono identificarsi in mere trattative per una eventuale soluzione stragiudiziale della vicenda;

b) tenuto conto dell'obbligo delle parti (sancito dall'art. 2, comma 2, c.p.a.) di cooperare per la ragionevole durata del processo e del carattere risale della controversia (il ricorso introduttivo è stato notificato in data 22 marzo 2016);

c) considerata l'irrilevanza, ai fini della definizione del presente giudizio, delle trattative finalizzate alla presentazione di una sanatoria sulla base della disciplina sopravvenuta.

10. Premesso quanto sopra, l'appello-sostanzialmente riproduttivo dei motivi di primo grado- è infondato.

11. Con il primo motivo di appello (rubricato come secondo) l'appellante censura la sentenza impugnata in quanto sarebbe fondata sull'errato presupposto della realizzazione di una volumetria superiore al limite condonabile di 750 mc.

Ad avviso dell'esponente, il giudice di primo grado avrebbe dovuto prendere in considerazione le sole porzioni di edificio la cui realizzazione costituisce effettivamente abuso edilizio, escludendo dal calcolo quelle parti che, seppure indicate nella domanda di condono, non sono subordinate a permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c), d.P.R. 380/2001.

12. Il motivo è infondato.

13. Osserva, in primo luogo, il collegio che il T.a.r. non ha espressamente esaminato il motivo di ricorso relativo al superamento del limite di volumetria condonabile, ritenendolo assorbito in ragione della natura plurimotivata del provvedimento di

diniego e della rilevata infondatezza dell'unica censura esaminata (capo 4.1, c.d. assorbimento logico-necessario: cfr. Ad. plen. 5 del 2015).

14. Nel merito il motivo è comunque infondato poiché il limite di 750 mc-che costituisce il limite massimo di cubatura condonabile - si applica all'intera costruzione indicata nella domanda di condono.

15. L'art. 32, comma 25, d.l. 269/2003 consente, infatti, di presentare domanda di sanatoria per opere che non abbiano comportato, nel loro complesso, un incremento superiore a 750 mc: il rispetto del limite deve essere attestato dall'istante, in quanto costituisce il presupposto per l'ammissibilità della sanatoria.

16. Non trova, quindi, fondamento l'assunto per cui l'amministrazione, in sede di esame della domanda, avrebbe dovuto distinguere tra "volumetria realizzata lorda" e "volumetria autorizzata lorda".

17. Sul piano teleologico, il frazionamento di un unico abuso al fine di ricondurlo entro il limite di cubatura condonabile contrasta con la disposizione sopra richiamata che collega chiaramente il limite in questione all'intero manufatto oggetto di condono, anche ove frazionato in più istanze o in più unità abitative (cfr., *ex multis*, Cons. Stato sez. VI n. 396/2025).

18. Nel caso di specie la relazione tecnico -descrittiva allegata domanda di condono del 10 dicembre 2004 specifica che l'aumento di volume edificabile è pari a mc 1559,36 realizzati in totale difformità dal progetto approvato, senza alcuna indicazione di locali di ingombro a destinazione non residenziale.

20. Il motivo deve, quindi, essere respinto.

19. Con il secondo motivo di appello (rubricato come terzo) Pianeta Casa lamenta l'illegittimità della sentenza nella parte in cui ha respinto il motivo di ricorso relativo alla violazione dell'art. 32, commi 25, 26 e 27, d.l. 269/2003.

Deduce che, contrariamente a quanto sostenuto dal T.a.r., anche le tipologie di abuso di cui ai nn. 1, 2 e 3 sono condonabili poiché l'interpretazione che limita la sanabilità alle sole tipologie di abusi minori di cui ai nn. 4, 5 e 6 renderebbe la disposizione *inutiliter data*.

20. Il motivo è infondato.

21. Secondo l'univoca giurisprudenza amministrativa, l'oggetto del terzo condono è circoscritto nelle aree vincolate alle sole tipologie di abuso di cui ai n.ri 4, 5, 6 dell'allegato 1 della legge 326/2003 (i c.d. "abusi minori": opere di restauro o risanamento conservativo o di manutenzione straordinaria, su immobili già esistenti, se ed in quanto conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici), mentre non sono in alcun modo suscettibili di sanatoria le opere abusive di cui ai numeri 1, 2 e 3 del medesimo allegato; ciò 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. Pertanto, un abuso comportante la realizzazione di nuove superfici e nuova volumetria in area assoggettata a vincolo paesaggistico non può essere sanato (cfr. Cons. Stato, sez. VI n. 746 del 2025 e n. 8103 del 2024 e n. 11069 del 2023; sez. II n. 2671 del 2025 e 8314 del 2024; sez. IV n. 2419 del 2025 e la giurisprudenza ivi richiamata).

22. La correttezza dei principi sopra enunciati non è in alcun modo scalfita dalle deduzioni di parte appellante in quanto:

- a) la limitazione del condono ai soli abusi minori è il frutto di una scelta discrezionale del legislatore statale di cui l'interprete è tenuto a prendere atto, in quanto non illogica né irragionevole;
- b) inconferente è il richiamo al comma 43 dell'art. 32 d.l. 269/2003 (che ha modificato l'art. 32 l. 47/1985) poiché esso disciplina il rilascio del parere

dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo sul presupposto che l'opera sia sanabile, integrando un abuso minore;

c) la tesi dell'estensione del condono a tutte le fattispecie penalmente rilevanti non trova fondamento né nel testo di legge né nella sentenza della Corte cost. 196/2004, richiamata dall'appellante: l'estinzione del reato è un effetto della sanatoria e non un presupposto applicativo della medesima. Per contro, proprio la citata sentenza n. 196/2004 evidenzia che il c.d. terzo condono risulta per alcuni profili più ristretto dei precedenti in quanto *“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”* (punto 17 della motivazione);

d) non convince l'assunto per cui sarebbero esclusi dal condono solo gli abusi di tipologia 1 realizzati su immobili soggetti a vincolo storico-artistico-monumentale, in quanto unico vincolo richiamato dal comma 26 dell'art. 32, poiché confonde la tipologia di abusi condonabili (individuati dal comma 26) con i presupposti del condono (stabiliti dal successivo comma 27): le due disposizioni concorrono nel definire il perimetro applicativo della sanatoria (categoria di opere e relativi presupposti). La lettura asistemica, sposata dall'appellante, è in contrasto con il dato normativo, oltre che con i principi espressi dalla Corte cost. n. 194/2004 e dalla giurisprudenza amministrativa sopra richiamata.

23. Anche il secondo motivo deve, quindi, essere respinto.

24. Con il terzo motivo di appello (rubricato come secondo) Pianeta Casa censura la sentenza nella parte in cui ha ritenuto legittimo il diniego di condono, ancorché non ricorressero, congiuntamente, tutte le condizioni ostative contemplate dal comma 27 lett. d) dell'art. 32 d.l. 269/2009.

25. La censura è priva di pregio.

26. Il comma 27 dell'art. 32 elenca le condizioni di non sanabilità degli abusi statuendo che *“le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora:... d) 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, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”*.

27. E' sufficiente che ricorra una sola delle condizioni ostative indicate dalla disposizione per rendere l'opera non sanabile. In tal senso è l'univoca giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (Cons. Stato sez. VII n. 10117 del 2024, sez. VI n. 11069 del 2023 e n. 425 del 2020).

28. La tesi dell'appellante, secondo cui l'opera è sanabile laddove non ricorrano congiuntamente tutte condizioni ostative normativamente previste, è il frutto di un'interpretazione creativa chiaramente smentita dalla lettera della legge che enuclea più fattispecie alternative- e non cumulative- di insanabilità.

29. Nel caso di specie gli abusi:

a) rientrano nella tipologia 1 dell'allegato 1 ossia *“Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”*, come indicato nella domanda di condono;

b) sono stati ultimati in data 31 marzo 2003, come parimenti indicato nella domanda di condono, e, quindi, in epoca successiva all'apposizione del vincolo statale (d.m. 18 marzo 1969 e d.m. 21 giugno 1985). Irrilevante è, al riguardo, il parere legale del segretario comunale, prot. 22938 del 21 ottobre 2010, prodotto dall'appellante (doc. 18 allegato al ricorso di primo grado) poiché, in disparte la natura non vincolante

dell'atto, esso riguarda il vincolo imposto dal piano paesistico regionale e non il vincolo statale imposto dai d.m. del 1969 e del 1985;

c) hanno determinato un incremento di superficie utile e di volume edificabile, come indicato nella domanda di condono e nella relazione tecnico illustrativa ad essa allegata.

30. Sussistono – anche congiuntamente - tutte le condizioni ostative al condono indicate al comma 27 lett. d) dell'art 32 d.l. 269/2003,

31. Il motivo deve essere respinto.

32. Con il quarto motivo di appello (rubricato come terzo) Pianeta Casa lamenta l'illegittimità del diniego impugnato, in quanto l'amministrazione comunale si era già pronunciata sulla compatibilità paesaggistica delle opere ai sensi della l. 308/2004.

33. La censura è priva di pregio, alla luce di quanto più sopra osservato in ordine alla non sanabilità degli abusi di tipologia 1 realizzati in area vincolata.

34. In ogni caso, il parere favorevole di compatibilità paesaggistica, reso ai sensi dell'art. 1, comma 37 e ss. della legge n. 308/2004 non produce effetti ai fini del condono.

35. La sanatoria ambientale prevista dalla legge sopra citata ha effetti limitati all'ambito penale, determinando l'estinzione del reato ma non dell'illecito amministrativo (cfr., da ultimo, Cons. Stato sez. VI, n. 8103 del 2024 e 2559 del 2024).

36. In coerenza con i limitati effetti della sanatoria in questione, sia il parere della soprintendenza del 4 febbraio 2009 che il provvedimento prot. 4767 del 10 marzo 2009 di accoglimento dell'istanza ex l. 308/1994 (doc. 10 e 11 allegati al ricorso di primo grado) fanno espressamente salva l'applicazione della disciplina vigente in tema di condono e le relative determinazioni comunali.

37. Anche il quarto motivo di appello deve essere respinto, con conseguente reiezione integrale dell'appello.

38. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento a favore del Comune di Pineto delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre a spese generali e accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Carmelina Addesso

IL PRESIDENTE
Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO