



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 Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1765 del 2023, proposto dalle sig.re Flaminia Cassinelli, Carla Cassinelli, Claudia Cassinelli, Adriana Cassinelli, rappresentate e difese dall'Avvocato Prof. Angelo Clarizia, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia

contro

Roma Capitale, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Andrea Magnanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

per la riforma

della sentenza TAR Lazio n. 10296/2022 del 19.7.2022, non notificata, con la quale sono stati respinti i ricorsi riuniti R.G. nn. 9949/2013, 9950/2013, 9952/2013 e 9953/2013

Visti il ricorso in appello 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 8 aprile 2025 il Consigliere Michele Tecchia e uditi per le parti l'Avvocato Angelo Clarizia;

FATTO

1. La sig.ra Maria Letizia Carletti Cassinelli - madre delle odierne appellanti costitutesi nel giudizio di primo grado in qualità di aventi causa a seguito del suo decesso - era proprietaria di un complesso immobiliare costituito da due enormi capannoni e dell'area circostante (distinto in NCEU del Comune di Roma al Fg 134, p.lla 302, sub 501-509) destinati ad uso commerciale e siti in via Settebagni n. 742 in zona plurivincolata. Detti capannoni erano stati concessi in locazione a terzi e utilizzati per la vendita all'ingrosso e al minuto di materiale idrosanitario ed edile.

2. Nei capannoni in questione venivano realizzati plurimi abusi edilizi, per i quali venivano proposte altrettante istanze di condono (tutte soggette alla normativa del c.d. terzo condono *ex* DL n. 269/2003, convertito nella legge n. 326 del 2003) e precisamente:

(i) chiusura di due piccole rientranze presenti lungo la facciata del capannone, con ampliamento della superficie per mq. 45,24 (ricorso di primo grado RG 2013/9949);

(ii) realizzazione di un locale tecnico all'ingresso di uno dei capannoni, denominato "bussola" per mq. 10,00, elemento tecnico-architettonico di accesso all'edificio costituito da un ambiente chiuso, separato da due porte (ricorso di primo grado RG 2013/9950);

(iii) tettoia in struttura metallica aperta su tre lati come riparo di materiali non deperibile destinato alla vendita all'interno, per mt. 40,00 x 16,80 (ricorso di primo grado RG 2013/9952);

(iv) ampliamento del capannone per mq. 472,60 (ricorso di primo grado RG 2013/9953).

3. Sui suddetti capannoni insistevano ulteriori abusi che sono stati poi oggetto di ulteriori istanze di condono, alcune dotate di richiesta di autorizzazione paesaggistica in via postuma *ex art. 7* della l. n. 1497/1939.
4. Le quattro istanze di condono sopra nomenclate sono state tutte rigettate da Roma Capitale con altrettanti provvedimenti di diniego.
5. Le odierne appellanti – previo subentro *mortis causa* nella posizione processuale della madre – avevano impugnato con quattro distinti ricorsi i quattro dinieghi di condono.
6. Il TAR Lazio, previa riunione dei quattro giudizi, ha respinto i ricorsi.
7. Con l'odierno atto di appello, pertanto, le ricorrenti impugnano la sentenza di primo grado sulla base di un unico articolato motivo contenente plurimi ordini di censure, che saranno più avanti diffusamente esaminati e scrutinati.
8. Roma Capitale si è costituita in resistenza nel giudizio di appello, instando per la sua reiezione.
9. All'udienza pubblica del 8 aprile 2025 il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

10. Con un unico motivo di appello (intitolato “*Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 3 L.R. 12/2004. Violazione dell’art. 32 comma 27 del DL 269/03 conv. in L. 326/03 e degli artt. 31 e 32 L. 47/85. Violazione delle Circolari dei LL.PP. 30.7.85 n. 3357/25 e 17.6.95 n. 2241 e Circolare Min. Infr. e Trasp. 7.12.05 n. 2699*”) le odierne appellanti promuovono diversi tipi di censure avverso la sentenza appellata.

10.1. La prima censura è incentrata sull'asserita contraddittorietà della motivazione con cui Roma Capitale ha respinto le istanze di condono (contraddittorietà in tesi non colta dal giudice di prime cure) posto che i dinieghi gravati *per un verso* sembrano dipendere dal fatto che gli uffici preposti alla tutela dei vincoli paesaggistici non abbiano rilasciato il parere positivo e, *per altro verso*, evocano invece l'impossibilità

assoluta di condono (a prescindere, quindi, dal suddetto parere paesaggistico) degli abusi c.d. “maggiori” realizzati in zona vincolata in base alla normativa sul c.d. terzo condono (cfr. a livello nazionale il DL n. 269/2003, convertito nella legge n. 326 del 2003, e a livello regionale la legge Regione Lazio n. 12 del 2004).

10.2. La seconda censura è incentrata invece sul fatto (anch'esso in tesi trascurato dal primo giudice) secondo cui avrebbe dovuto essere la stessa Amministrazione capitolina a premurarsi di acquisire il parere di compatibilità paesaggistica attraverso l'attivazione del sub-procedimento all'uopo previsto, sicchè l'istanza di condono non può essere respinta per l'omessa acquisizione di un parere tecnico che era onere dell'Amministrazione (e non del privato istante) richiedere all'autorità competente.

10.3. La terza censura è volta a contestare la scelta di Roma Capitale di negare il condono per il solo fatto che gli abusi contestati – in quanto abusi “maggiori” (e cioè rientranti nelle categorie 1, 2 e 3 dell'allegato 1 del decreto-legge n. 269/2003) – non sarebbero mai condonabili se eseguiti in zona vincolata.

In particolare, le appellanti rilevano che i vincoli paesaggistici operanti nel caso di specie – in quanto radicanti un regime di inedificabilità soltanto *relativa* (superabile, in tesi, con il previo accertamento di compatibilità paesaggistica) – non apparterebbero a quel novero di vincoli (*id est* monumenti naturali, siti di importanza comunitaria, zone a protezione speciale) che soli avrebbero efficacia ostativa assoluta in base alla legislazione regionale (cfr. art. 3 della legge Regione Lazio n. 12 del 2004).

10.4. La quarta censura è volta a contestare i dinieghi impugnati lì dove gli stessi negano la sanatoria edilizia per essere gli abusi *de quibus* ricompresi in “Parchi e aree protette”; osservano in proposito le appellanti che l'area di loro proprietà non ricadrebbe in alcun Parco o area naturale protetta.

10.5. La quinta censura, infine, è diretta ad evidenziare che gli abusi in contestazione – contrariamente a quanto statuito da Roma Capitale con i dinieghi impugnati –

rientrerebbero nelle categorie degli abusi c.d. “minori” *sub* nn. 4 e 5 dell’allegato 1 del decreto-legge n. 269/2003, e ciò a causa delle modeste dimensioni degli ampliamenti realizzati e/o della natura di volume tecnico di uno dei manufatti in contestazione (sicchè si tratterebbe di mere opere di restauro e risanamento conservativo).

In proposito, le appellanti si dolgono in particolare del fatto che il TAR avrebbe qualificato come “minori” gli abusi contestati, senza tuttavia fornire alcuna puntuale motivazione in proposito.

11. Chiarito l’intero spettro delle censure sollevate dalle odierne appellanti, si ritiene ora necessario soffermarsi:

a) dapprima sui tre dinieghi di condono *nn. 408, 410 e 435 del 2013*;

b) successivamente sul diniego di condono n. *373 del 2013* (per il quale si impongono – ad avviso del Collegio – alcune autonome valutazioni).

SUI DINIEGHI DI CONDONO NN. 408, 410 E 435 DEL 2013

12. Le censure proposte con l’odierno atto di appello avverso i dinieghi in questione sono complessivamente infondate. La stretta connessione esistente tra le stesse ne impone, peraltro, una trattazione congiunta.

13. Dirimente è innanzitutto l’individuazione dei tre abusi edilizi per i quali sono stati rilasciati i tre dinieghi di condono in esame (nn. 408, 410 e 435 del 2013) così come descritti dalla stessa istante nelle proprie domande di condono trasmesse a Roma Capitale.

Ebbene:

(i) l’istanza respinta con diniego n. 408 del 2013 aveva ad oggetto l’*“ampliamento di un capannone destinato ad attività commerciale. L’abuso si è reso necessario per sopperire all’incendio di un altro corpo. Lo sviluppo della consistenza di quanto ampliato è pari a circa mq 472,60”*;

(ii) l'istanza respinta con diniego n. 410 del 2013 aveva ad oggetto l'“*ampliamento di un capannone preesistente destinato ad attività commerciale. La superficie ricavata è pari a mq 45,24*”;

(iii) l'istanza respinta con diniego n. 435 del 2013 aveva ad oggetto la realizzazione di una “*struttura metallica a sostegno di una tettoia utilizzata per deposito di materiale non deperibile in vendita dalla attività commerciale svolta in loco. Il perimetro del manufatto risulta pari a mq 40.00 x 16.80*”.

14. Si tratta, com'è evidente, di *superfici e volumi nuovi*, o comunque di *volumi più ampi* rispetto a quelli originariamente esistenti, tutti incontestabilmente destinati allo svolgimento di *attività commerciale*.

Orbene, ai sensi dell'art. 32, comma 26, lett. a), del decreto-legge n. 269/2003 applicabile al c.d. “terzo” condono (“*Sono suscettibili di sanatoria edilizia le tipologie di illecito di cui all'allegato 1: ... a) numeri da 1 a 3, nell'ambito dell'intero territorio nazionale, fermo restando quanto previsto alla lettera e) del comma 27 del presente articolo, nonché 4, 5 e 6 nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47*”) non sono in alcun modo suscettibili di sanatoria le opere abusive di cui ai numeri 1, 2 e 3 dell'allegato 1 (cd. abusi maggiori), realizzate su immobili soggetti a vincoli, a prescindere dal fatto che (ed anche se) si tratti di interventi conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e al fatto che il vincolo non comporti l'inedificabilità assoluta dell'area.

Sono invece sanabili, se conformi a detti strumenti urbanistici, solo gli interventi cd. minori di cui ai numeri 4, 5 e 6, dell'allegato 1 al decreto-legge n. 269/2003 (restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria), previo parere dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo.

Una lettura coordinata delle disposizioni in esame e, in particolare, dei commi 26 e 27 dell'art. 32 d.l. n. 269/03, induce a ritenere che il comma 26 costituisce la norma generale che perimetra, in riferimento agli immobili vincolati, l'ambito della

sanatoria, consentendo la stessa per i soli interventi di manutenzione straordinaria e restauro e risanamento conservativo (illeciti di cui ai numeri 4, 5 e 6 dell'allegato 1) ed escludendola invece per gli aumenti di volumetria e le ristrutturazioni edilizie (illeciti di cui ai numeri 1, 2 e 3 del medesimo allegato).

L'insanabilità *ex lege* degli abusi "maggiori" realizzati in zona vincolata comporta che l'Amministrazione non debba, in tali casi, procedere ad alcun accertamento in concreto della compatibilità dell'abuso rispetto al vincolo imposto mediante l'acquisizione del parere da parte dell'Autorità garante della sua tutela, né verificare la compatibilità urbanistica delle opere a fronte dell'accertata assoluta non condonabilità dell'abuso "maggiore" su bene vincolato.

15. In particolare, con specifico riferimento all'irrilevanza (ai fini del rilascio del condono) del regime di inedificabilità *relativa* che discende da un determinato vincolo paesaggistico, la giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente chiarito che in caso di abusi c.d. maggiori (e cioè comportanti un aumento di volumi e/o superfici utili) – ove gli stessi insistano su un'area vincolata e al contempo soggiacciono (come nel caso di specie) alla normativa del 2003 sul c.d. "terzo condono" – la sanatoria non può essere mai rilasciata a prescindere dalla natura *assoluta* o *relativa* del divieto edificatorio contemplato dal vincolo paesaggistico (cfr. *ex multis* Cons. St. sez. II 15 luglio 2024 n. 6302).

Invero, l'art. 32, comma 27, lett. d), decreto-legge n. 269/2003 prevede che: "*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: ... 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?*".

Si osserva a tal proposito che la norma in commento richiama in modo indifferenziato tutte le opere realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali.

Sul punto, è irrilevante che venga in rilievo un vincolo che comporti l'inedificabilità assoluta.

In proposito è stato precisato che il legislatore, con la previsione generale di cui al citato art. 32, comma 27, lett. d) decreto-legge n. 269/2003, ha disciplinato, ai fini del condono edilizio, l'ipotesi di tutte le costruzioni effettuate in siti vincolati e come tali riflettenti la disciplina vincolistica della zona su cui insistono. La distinzione tra vincoli assoluti e relativi non rileva al fine della condonabilità delle opere, stante il chiaro disposto legislativo che non ha fatto cenno alla stessa; la norma, infatti, richiama (in modo indifferenziato) opere che siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 17 gennaio 2020, n. 425: “... *il combinato disposto dell’art. 32 della legge 28 febbraio 1985 n. 47 e dell’art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in base a un consolidato orientamento giurisprudenziale (ex plurimis, Consiglio di Stato, Sez. VI, 28 ottobre 2019, n.7341; Sez. VI, 17 settembre 2019, n. 6182; Sez. IV, 29 marzo 2017, n. 1434; sez. IV, 21 febbraio 2017, n. 813; Sez. VI, 2 agosto 2016 n. 3487; Sez. IV, sentenza 17 settembre 2013, n. 4587), comporta che un abuso commesso su un bene sottoposto a vincolo di inedificabilità, sia esso di natura relativa o assoluta, non può essere condonato quando ricorrono, contemporaneamente le seguenti condizioni: a) l'imposizione del vincolo di inedificabilità prima della esecuzione delle opere; b) la realizzazione delle stesse in assenza o difformità dal titolo edilizio; c) la non conformità alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (nelle zone sottoposte a vincolo paesistico, sia esso assoluto o relativo, è cioè consentita la sanatoria dei soli abusi formali); ...”).*

Ne consegue che le opere realizzate in zona vincolata che abbiano comportato un aumento di superficie e di volume (come quelle che vengono in rilievo nella

fattispecie per cui è causa) non sono in alcun modo suscettibili di sanatoria, anche se l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità relativa.

16. Né a diverse conclusioni può giungersi in forza dell'art. 3 della legge Regione Lazio n. 12 del 2004.

Il citato articolo 3, rubricato “Cause ostative alla sanatoria edilizia”, al comma 1 recita come segue:

“1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 27, del d.l. 269/2003 e successive modifiche, dall'articolo 32 della l. 47/1985, come da ultimo modificato dall'articolo 32, comma 43, del citato d.l. 269/2003, nonché dall'articolo 33 della l. 47/1985, non sono comunque suscettibili di sanatoria (...) b) 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; (...)”.

Come emerge dall'incipit della norma, la stessa fa salvo quanto previsto a livello nazionale dall'art. 32, comma 27, lett. b), d.l. n. 269/2003 convertito con modificazioni dalla l. n. 326/2003.

Detto comma 27, letto in combinato disposto con quanto previsto dal precedente comma n. 26 del medesimo art. 32 cit., esclude che possano essere assentiti in sanatoria, in zone sottoposte a vincolo, opere che comportano aumento di superficie.

Appare quindi corretta la ricostruzione del quadro normativo offerta dalla sentenza del Tar, conforme anche alla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, rispetto alla quale la Sezione non ha ragione di discostarsi, che afferma che le opere abusivamente realizzate in aree sottoposte a specifici vincoli, tra cui quello

ambientale e paesistico, sono sanabili se ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni: a) le opere siano state realizzate prima dell'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); d) vi sia il previo parere dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo stesso (cfr., per tutti, Cons. Stato, Sez. VI, 5 agosto 2020, n. 4933, 17 gennaio 2020 n. 425, 11 dicembre 2018 n. 6991, 16 agosto 2017 n. 4007 e 18 maggio 2015, n. 2518).

17. Nel caso di specie, come già visto, è assorbente che le tre istanze di condono esitate con i dinieghi di condono nn. 408, 410 e 435 del 2013, hanno tutte ad oggetto interventi che hanno comportato un aumento di superficie e volume per usi commerciali e, pertanto, non possono essere assentiti in virtù della richiamata disciplina normativa (impregiudicata tuttavia la possibilità di eventuali sopravvenienze procedurali e provvedimenti – successive rispetto al giudicato della presente sentenza – che dovessero basarsi, laddove applicabile, sulla normativa contenuta nel nuovo art. 36-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, così come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera h, d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2024 n. 105).

18. Non può essere apprezzata, poi, la doglianza secondo cui l'aumento di superficie dissentito con il diniego n. 410 del 2013 (*id est* l'“*ampliamento di un capannone preesistente destinato ad attività commerciale*” con “*superficie pari a mq 45,24*”) avrebbe dimensioni modeste complessivamente inferiori rispetto al 2% del capannone originariamente assentito.

La doglianza va disattesa per due ordini di motivi.

In primo luogo perché il limite del 2% previsto dall'art. 34-bis del d.P.R. 380/2001 riguarda soltanto le c.d. “tolleranze di cantiere” rinvenienti dal mancato rispetto di misure progettuali previste da un *permesso edilizio* previamente rilasciato ai sensi del

d.P.R. n. 380 del 2001; nel caso di specie, invece, l'ampliamento abusivo non è stato effettuato su un capannone preventivamente assistito da un permesso edilizio, bensì su un capannone che era stato – esso stesso – oggetto di condono (risulta *ex actis*, invero, che il capannone abusivo era stato condonato nel 1998).

In secondo luogo perché l'abuso in questione (pari a 45 mq) non può essere completamente svincolato e separato dagli altri due abusi realizzati nello stesso luogo (*id est* un vano di mt. 40,00 x 16,80 ed un ampliamento del capannone di mq. 472,60), bensì va considerato congiuntamente ad essi, ciò in ossequio al consolidato insegnamento del Consiglio di Stato secondo cui *“la valutazione dell'abuso edilizio dev'essere conseguita tenendo conto dell'immobile o del complesso immobiliare nella sua interezza, in quanto il frazionamento dei singoli interventi non consentirebbe di avere una visione totale dell'impatto che l'opera produce sull'assetto territoriale”* (cfr. *ex multis* Cons. St., sez. VI, 21 giugno 2024, n. 5528).

Orbene, la valutazione globale dei tre abusi in contestazione consente sicuramente di superare il limite del 2%.

19. Fermo quanto precede, la piena auto-sufficienza motivazionale della natura “maggiore” (e quindi insanabile) degli abusi in contestazione, consente, in ossequio al consolidato insegnamento giurisprudenziale sul provvedimento plurimotivato, di prescindere dalle ulteriori censure con cui le appellanti si sono dolute: (i) della statuizione con cui Roma Capitale – pur rilevando l'esistenza di un abuso “maggiore” – ha contraddittoriamente stigmatizzato l'assenza del parere favorevole dell'autorità paesaggistica; (ii) della statuizione con cui Roma Capitale ha ritenuto che l'area in questione fosse gravata anche dall'ulteriore vincolo dei “Parchi e aree protette”.

Entrambe queste ulteriori motivazioni degli atti impugnati – quand'anche ritenute illegittime – non farebbero comunque venir meno la motivazione principale degli atti gravati, e cioè quella dell'esistenza di abusi edilizi “maggiori” (comportanti

incrementi volumetrici) che insistono su un'area pluri-vincolata, con conseguente insanabilità assoluta degli stessi ai sensi della normativa sul "terzo condono" *ratione temporis* applicabile al caso di specie.

Ed infatti, pur ove il ricorrente abbia aggredito tutti i pilastri motivazionali dell'atto amministrativo, ove uno dei motivi indicati dall'Amministrazione a fondamento del provvedimento superi il vaglio giurisdizionale (regga, cioè, alle doglianze formulate dall'interessato), il giudice può arrestarsi, posto che, quand'anche gli altri motivi enucleati dall'Amministrazione venissero ritenuti illegittimi, comunque l'atto non sarebbe caducato, stante la piena idoneità del primo motivo a sorreggerne da solo il deliberato. (cfr. Adunanza plenaria n. 5 del 27 aprile 2015, in particolare al § 9.3.4.3). Va da sé che l'appello proposto in relazione ai dinieghi di condono nn. 408, 410 e 435 del 2013, va respinto *in parte qua* in quanto infondato.

SUL DINIEGO DI CONDONO N. 373 DEL 2013

20. L'istanza respinta con il diniego n. 373 del 2013 ha ad oggetto la "*creazione di una bussola di protezione al portone di accesso all'immobile destinato ad attività commerciale ed è formata da due spallette laterali e da una vetrata frontale scorrevole a due ante con apertura elettrica comandata da sensori. Lo sviluppo della consistenza utile è pari a mq. 10.00*".

La ricorrente ha puntualmente affermato sia in sede stragiudiziale (con l'originaria istanza di condono) sia in sede giudiziale, che questo vano supplementare di appena 10 mq è "*un locale tecnico denominato "bussola" in corrispondenza dell'ingresso di un edificio adibito ad attività commerciale*".

Più in particolare, la ricorrente ha affermato che "*per definizione la bussola è un elemento tecnico-architettonico di accesso agli edifici costituito da un ambiente chiuso separato da due porte, una che dà l'accesso all'esterno ed una che lo dà all'interno del fabbricato dove è posta. La sua costruzione si rende necessaria per mitigare e regolare gli effetti del ciclo caldo e/o freddo (ciclo estate/inverno) che si verifica quando si entra o si esce da locali riscaldati e/o raffrescati, al fine di contenere i consumi energetici*".

Tali affermazioni non sono state specificamente contestate dall'Amministrazione e, comunque, risultano comprovate dalla documentazione fotografica in atti.

Il manufatto in questione sembra pienamente corrispondere, pertanto, alla definizione di "volume tecnico" che si è ormai consolidata nella giurisprudenza amministrativa.

21. E' ormai *ius receptum*, infatti, che la nozione di volume tecnico corrisponde a un'opera priva di qualsiasi autonomia funzionale, anche solo potenziale, perché destinata solo a contenere, senza possibilità di alternative e, comunque, per una consistenza volumetrica del tutto contenuta, impianti serventi di una costruzione principale per essenziali esigenze tecnico-funzionali di essa (Cons. Stato, sez. VI, 25 ottobre 2024, n. 8539; Cons. Stato, sez. VI, 30 maggio 2024, n. 4864; Cons. Stato, sez. VI, 17 maggio 2017, n. 2336; id., sez. IV, 31 agosto 2016, n. 3724).

I volumi tecnici degli edifici sono esclusi dal calcolo della volumetria a condizione che non assumano le caratteristiche di vano chiuso, utilizzabile e suscettibile di abitabilità; ne consegue che, nel caso in cui un intervento edilizio sia di altezza e volume tale da poter essere destinato a locale abitabile, ancorché designato in progetto come volume tecnico, debba essere computato a ogni effetto, sia ai fini della cubatura autorizzabile, sia ai fini del calcolo dell'altezza e delle distanze ragguagliate all'altezza (*ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 29 marzo 2019, n. 2101).

La giurisprudenza osserva, inoltre, che "*si definisce volume tecnico il volume non impiegabile né adattabile ad uso abitativo e comunque privo di qualsivoglia autonomia funzionale, anche solo potenziale, perché strettamente necessario per contenere, senza possibili alternative e comunque per una consistenza volumetrica del tutto contenuta, gli impianti tecnologici serventi una costruzione principale per essenziali esigenze tecnico-funzionali della medesima e non collocabili, per qualsiasi ragione, all'interno dell'edificio*" (Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2020, n. 4358).

22. Orbene, la "bussola" di cui Roma Capitale ha negato il condono edilizio con l'impugnato diniego n. 373 del 2013 (*id est* un manufatto di appena 10 mq realizzato

al solo fine di regolare gli effetti del ciclo caldo/freddo) può essere agevolmente qualificata come volume tecnico.

23. Il tema che si profila ora al Collegio, pertanto, è quello della condonabilità o meno - ai sensi della normativa sul c.d. “terzo” condono *ex* d.l. n. 269 del 2003 - di un mero volume tecnico che insiste su un’area vincolata.

Si è già visto che il *discrimen* tra abusi condonabili e non condonabili edificati in un’area vincolata va identificato – sempre in base alla normativa del 2003 sul c.d. “terzo” condono – nell’*incremento di superficie e volume*, posto che:

- (i) l’abuso privo di tale incremento può essere eccezionalmente condonato, ancorchè nel rispetto di alcune specifiche condizioni;
- (ii) l’abuso “incrementale” non può mai essere condonato.

Analogamente è a dirsi, del resto, per il parallelo istituto dell’autorizzazione paesaggistica postuma *ex* art. 167 d.lgs. n. 42 del 2004, posto che anche questo titolo postumo può essere rilasciato soltanto per i lavori “*che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati*”.

La *quaestio iuris*, quindi, è se la realizzazione di un volume tecnico implica un aumento volumetrico che – in base alla normativa paesaggistica (d.lgs. n. 42 del 2004) e anche condonistica (d.l. n. 269 del 2003) – possa da solo ostare alla sanatoria dell’abuso in zona vincolata.

24. Il Collegio è ben consapevole che la giurisprudenza in materia non è affatto univoca.

La diversità di indirizzi dipende – in ultima istanza – dalla particolare nozione di incremento volumetrico che si vuole adottare per impedire la sanatoria dell’abuso realizzato su un’area paesaggisticamente vincolata.

24.1. In base ad un primo indirizzo, infatti, l’incremento di superficie utile (di per sé ostativo al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica postuma e anche del condono *ex* d.l. n. 269 del 2003) va decodificato alla luce della normativa edilizia di

cui al d.P.R. n. 380 del 2001, atteso che né il d.lgs. n. 42 del 2004 né il d.l. n. 269 del 2003 chiariscono nitidamente il contenuto di tale nozione.

In base a tale prospettiva ermeneutica, pertanto, alla nozione di superficie utile (quale elemento ostativo alla sanatoria postuma di un intervento abusivo su un'area vincolata) va assegnato il contenuto che la giurisprudenza amministrativa attribuisce all'identica nozione in materia edilizia.

Con essa viene individuata, da sempre, la realizzazione di superficie calpestabile, di regola non esposta alle intemperie, che può essere oggetto di una fruizione di tipo abitativo/residenziale/commerciale, o comunque atta allo svolgimento di attività umane (non necessariamente private) di varia natura, e cioè di contenuto quasi mai (o raramente) pre-determinato "a priori".

L'ulteriore connotato caratterizzante è dato dall'autonoma utilizzabilità dello spazio creato, che viene valorizzato di per sé come bene singolo, non necessariamente, né sempre, connesso ad altri, per poter essere esposto ad una molteplicità di possibili usi.

Per tali motivi, e soprattutto per l'ultima caratteristica, da detta nozione risultano tradizionalmente esclusi i beni accessori o pertinenziali, quali ad esempio i balconi, i terrazzi, le recinzioni (queste ultime allorché non escludono l'accesso e servono solo a delimitare i confini fra i terreni) e strutture simili (vedasi Consiglio di Stato sez. VI, 17/03/2022, n.1932; Consiglio di Stato sez. VI, 11/02/2022, n.1002) ivi inclusi i volumi tecnici (Consiglio di Stato sez. I n. 1993/2022) proprio perché si tratta di elementi che presentano una destinazione unica e vincolata (invece che plurime funzionalità, potenzialmente concorrenti, per la fruizione individuale).

Pertanto, il rinvio ai concetti di volumetria e superficie utile, previsto dalla normativa paesaggistica e condonistica, non può che interpretarsi nel senso di un rinvio al significato tecnico-giuridico che tali concetti assumono in materia urbanistico-edilizia, trattandosi di nozioni tecniche specificate dalla normativa urbanistico-

edilizia e non dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (Consiglio di Stato sez. VI, 26 aprile 2021 n. 3352, 6 aprile 2020, n. 2250 e 31 marzo 2014, n. 1512; Consiglio di Stato, sez. III 26 aprile 2016, n. 1613).

Ne deriva che non può essere ipotizzato un concetto di “volume” in un’accezione a-tecnica o eccedente il significato specialistico che si rinviene nella normativa urbanistico-edilizia, per giungere alla conclusione di un’astratta preclusione normativa rispetto a una valutazione che va, invece, ragionevolmente espressa in funzione della natura dell’opera che di volta in volta viene in rilievo, in modo da porla in concreta ed effettiva relazione, ai fini del successivo giudizio di compatibilità paesaggistica, con il contesto paesaggistico tutelato (Consiglio di Stato sez. VI, n.2250/2020 cit. e Sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1945).

Alla luce di tale primo orientamento interpretativo, pertanto, il mero volume tecnico non può ricadere nel perimetro di quegli incrementi di volume e superficie che – se realizzati in una zona vincolata – ostano *ex se* al rilascio del condono edilizio in base al d.l. n. 269 del 2003.

24.2. In base ad un secondo più rigoroso indirizzo interpretativo (Cons. St., sez. VI, 9 dicembre 2024, n. 9851; Cons. St., sez. VI, 26 aprile 2023, n. 4172), tuttavia, sia l’accertamento di compatibilità paesaggistica postuma sia il condono *ex* d.l. n. 269 del 2003, non possono mai essere rilasciati se l’opera abusiva ha comportato un aumento di volumetria di qualunque tipo (anche se si tratta, pertanto, soltanto di un volume tecnico).

In tale prospettiva, le qualificazioni giuridiche rilevanti sotto il profilo urbanistico ed edilizio non hanno rilievo quando si tratta di qualificare le opere sotto il profilo paesaggistico, sia quando si tratti della percezione visiva di volumi, a prescindere dalla loro destinazione d’uso, sia quando comunque si tratti di modificare un terreno o un edificio, o il relativo sottosuolo; pertanto, la natura del volume edilizio realizzato (sia o meno qualificabile come volume tecnico) non rileva sul giudizio di

compatibilità paesaggistica *ex post* delle opere: “*la nuova volumetria, quale che sia la sua natura, impone una valutazione di compatibilità con i valori paesaggistici dell’area (che deve compiersi da parte della autorità preposta alla tutela del vincolo, ovvero dalla competente Soprintendenza in sede di redazione di un suo parere), mentre sono radicalmente precluse autorizzazioni postume per le opere abusive che abbiano comportato la realizzazione di nuovi volumi*” (Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 1305/2019 del 29 aprile 2019).

Alla luce di questo secondo orientamento, pertanto, anche la realizzazione di un volume tecnico è insuscettibile di condono edilizio ai sensi del d.l. n. 269 del 2003, posto che qualsiasi incremento volumetrico – anche se inteso in senso a-tecnico – è comunque incompatibile con le istanze paesaggistiche che sono sottese sia alla normativa sul “terzo” condono, sia alla normativa sull’autorizzazione paesaggistica postuma.

25. Ferme restando le divisioni interpretative testé enunciate, il Collegio ritiene di dover aderire al primo dei due orientamenti sopra richiamati, in linea di continuità con quanto già fatto da questa Sezione con la propria giurisprudenza più recente (cfr. Cons. St., sez. VII, 19 marzo 2025, n. 2269).

Va da sé che il volume tecnico – non integrando alcun incremento volumetrico urbanisticamente rilevante ai sensi della normativa edilizio-urbanistica (d.P.R. n. 380 del 2001) – va escluso dal perimetro degli incrementi volumetrici che rilevano ai fini della normativa paesaggistica (d.lgs. n. 42 del 2004) e ai fini della normativa condonistica (d.l. n. 269 del 2003).

Ne discende che la realizzazione di un mero volume tecnico in un’area vincolata non può da sola mai integrare un abuso maggiore di cui ai numeri 1, 2 e 3 dell’allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003.

Ad ulteriore conferma di quanto precede, va osservato che nel momento in cui si accede alla tesi (già sostenuta da questa Sezione, cfr. Cons. St., sez. VII, 19 marzo 2025, n. 2269) secondo cui il mero volume tecnico edificato in un’area vincolata non

integra mai un incremento volumetrico di per sè ostativo all'autorizzazione paesaggistica postuma *ex art. 167 d.lgs. n. 42 del 2004*, appare ragionevole sostenere lo stesso per il condono edilizio *ex d.l. n. 269 del 2003*.

Diversamente opinando, infatti, lo stesso manufatto abusivo potrebbe paradossalmente finire per essere:

a) *da un lato* assistito da un'autorizzazione paesaggistica postuma *ex art. 167 d.lgs. n. 42 del 2004*;

b) *dall'altro lato* vietato da un diniego di condono edilizio basato sulla natura asseritamente "maggiore" dell'abuso.

Il che rischierebbe di essere illogico e contraddittorio.

26. A ciò si aggiunga che la nozione di volume tecnico (così come forgiata dalla consolidata giurisprudenza testé richiamata) appare pienamente coerente con la fattispecie del *risanamento conservativo* in cui si sostanzia l'abuso "minore" di cui alla tipologia 5 dell'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003 ("*Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera c) del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio*").

Il succitato art. 3, comma 1, lettera c), d.P.R. n. 380 del 2001 (nella sua versione *ratione temporis* vigente) stabilisce, infatti, che gli interventi di restauro e risanamento conservativo sono "*gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio*".

Gli interventi di risanamento conservativo includono, pertanto, anche "*l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso*", elementi accessori nel novero dei quali non possono non rientrare anche i volumi tecnici.

27. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, il diniego di condono n. 373 del 2013 – in quanto omette di valutare *in toto* la natura di volume tecnico del manufatto in questione e la sua riconducibilità al novero degli abusi c.d. minori *ex* d.l. n. 269 del 2003 – va annullato, con conseguente obbligo dell'Amministrazione di ripronunziarsi sulla relativa istanza di condono (avente ad oggetto la “bussola” di 10 mq contenente gli strumenti di mitigazione degli effetti del ciclo caldo/freddo) nel rispetto del vincolo conformativo discendente dalla presente sentenza, vincolo consistente nell'acclarata riconducibilità di tale manufatto al novero degli abusi c.d. “minori” di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003, fermi ed impregiudicati tutti gli ulteriori ambiti di discrezionalità tecnica ed amministrativa ancora non esercitati da Roma Capitale.

28. In conclusione, pertanto, in riforma della sentenza appellata, l'odierno atto di appello va accolto soltanto *in parte qua* e, per l'effetto, il diniego di condono n. 373 del 2013 va annullato. Per il resto l'appello va respinto, con conseguente conferma integrale degli altri dinieghi di condono edilizio nn. 408, 410 e 435 del 2013.

29. Tenuto conto della soccombenza reciproca e dell'assenza di univoci orientamenti giurisprudenziali su alcune delle questioni divise, il Collegio ravvisa giustificati motivi per disporre la compensazione integrale delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie soltanto in parte nei sensi e termini indicati in parte motiva e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado proposto avverso la determinazione di Roma Capitale n. 373 del 5 giugno 2013, confermando nel resto la sentenza impugnata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Michele Tecchia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Michele Tecchia

IL PRESIDENTE
Roberto Chieppa

IL SEGRETARIO