

N. 08692/2025 REG.PROV.COLL.

N. 13935/2021 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 13935 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Abbate e Sabrina Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Garofoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della Determinazione Dirigenziale n. rep. -OMISSIS- – n. prot. -OMISSIS- del 30 settembre 2021, avente ad oggetto «*Reiezione istanza di condono prot. nr.-OMISSIS- sot.0 – abuso: Via -OMISSIS– Roma -OMISSIS– Municipio -OMISSIS-*», con la quale è stato disposto «*di rigettare l'istanza di condono protocollo n.-OMISSIS- sot.0 del 9.12.2004*

presentata dalla Sig.ra -OMISSIS- (...) per l'avvenuta realizzazione di abusi edilizi siti in Via -OMISSIS- -OMISSIS-Roma -Municipio -OMISSIS-, relativamente al cambio di destinazione d'uso da soffitta ad abitazione con ampliamento della stessa per mq. 29.50 di s.u.r., immobile distinto al N.C.E.U. al foglio -OMISSIS-, particella -OMISSIS-, sub.2.....»;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da -OMISSIS- il 26 aprile 2022:

- della medesima Determinazione Dirigenziale n. rep. -OMISSIS- – n. prot. -OMISSIS- del 30 settembre 2021, già impugnata con il ricorso principale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti 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.;

Relatrice all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 14 marzo 2025 la dott.ssa Katiuscia Papi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La signora -OMISSIS-, proprietaria di un immobile sito in Roma, Via -OMISSIS-, con propria istanza prot. -OMISSIS- del 9 dicembre 2004, chiedeva il condono degli abusi realizzati sul bene di sua proprietà, consistenti nel «*cambio di destinazione d'uso da soffitta ad abitazione con ampliamento della stessa per mq. 29.50 di s.u.r., immobile distinto al N.C.E.U. al foglio -OMISSIS-, particella -OMISSIS-, sub.2*».

Con determinazione dirigenziale di Roma Capitale, Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, Ufficio di scopo Condono Edilizio, prot. -OMISSIS- del 30 settembre 2021 l'istanza veniva respinta in quanto: «*[...] l'area su cui insiste l'abuso*

risulta essere gravata dai seguenti vincoli: Beni paesagg. ex art. 134, comma 1 lett. a) del Codice e D.M. del 24.2.1986 P.T.P. 15/7 Veio – Cesano TL b/7; [...] come rilevato nella Relazione di Valutazione delle osservazioni in materia vincolistica [...] del 30.11.2018 che recita: “La scheda urbanistica in data 19.11.2018 conferma il vincolo paesaggistico”; l’art. 3 comma 1 lettera b) della L. Reg.le n. 12/2004 recita: “[...] non sono comunque suscettibili di sanatoria: b) le opere di cui all’art. 2 comma 1 realizzate, anche prima dell’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 di 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 [...]”».

2. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, la signora -OMISSIS- impugnava il diniego comunale chiedendone l’annullamento sulla base dei dedotti vizi di violazione di legge ed eccesso di potere.

Con il primo e unico motivo di gravame la ricorrente affermava infatti che il vincolo cui è sottoposto il proprio immobile non costituirebbe un vincolo assoluto di inedificabilità, bensì un vincolo relativo, che non escluderebbe il condono, ma richiederebbe la preventiva acquisizione, da parte del Comune, del parere dell’Autorità preposta alla tutela del vincolo medesimo; sarebbe dunque stato violato il combinato disposto degli artt. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, 32 e 33 della legge n.47 del 1985 e 3 della legge regionale del Lazio n.12 del 2004.

3. Con ricorso ex art. 43 c.p.a., depositato nel fascicolo di causa in data 26 aprile 2022, la signora -OMISSIS-impugnava il suddetto provvedimento di diniego al condono sulla base di ulteriori motivi, evidenziando come la nota della Soprintendenza del 28 febbraio 2022, in atti, escludesse la sussistenza di un vincolo

apposto sulla proprietà della ricorrente ai sensi della seconda parte del D. Lgs. 42/2004, con conseguente illegittimità del provvedimento gravato. La suddetta nota, riferita all'immobile ubicato in Roma, «*Via -OMISSIS-*», affermava infatti che: «*da una verifica effettuata agli atti dell'Ufficio Vincoli Architettonici e dell'Ufficio Vincoli Archeologici, attualmente l'immobile in argomento non risulta sottoposto alle disposizioni di tutela previste dalla Parte Seconda del Decreto Legislativo 22.1.2004 n. 42*».

4. Si costituiva in giudizio Roma Capitale, resistendo al ricorso e ai motivi aggiunti.

5. All'udienza straordinaria del 14 marzo 2025 la causa era trattenuta in decisione.

6. Il ricorso principale e quello per motivi aggiunti sono infondati, per le ragioni che di seguito si vanno ad esporre.

6.1. Un primo, imprescindibile, profilo di analisi va rapportato all'orientamento generale della giurisprudenza in ordine alla disciplina del c.d. terzo condono, previsto dall'art. 32 del DL 269/2003, la quale, pure, presenta elementi di continuità con le previsioni delle precedenti legislazioni in materia (legge 47/1985 e legge 724/1994).

Ciò premesso, è noto che il condono è stato qualificato dalla giurisprudenza costituzionale alla stregua di una sanatoria a «*carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all'istituto a carattere generale e permanente del "permesso di costruire in sanatoria"*», quest'ultimo disciplinato dagli artt. 36 e 45 del DPR 380/2001, sottolineandosi che, comunque, si tratta di un istituto ammissibile solo «*negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale*» (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole «*trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza*» (sentenza n. 427 del 1995): statuizioni richiamate dal Giudice delle leggi nella sentenza 28 giugno 2004, n. 196.

Nella medesima pronuncia si è, inoltre, evidenziato che si tratta di un «*condono che si ricollega sotto molteplici aspetti ai precedenti condoni edilizi che si sono succeduti dall'inizio degli*

anni ottanta: ciò è reso del tutto palese dai molteplici rinvii contenuti nell'art. 32 alle norme concernenti i precedenti condoni, ma soprattutto dal comma 25 dell'art. 32, il quale espressamente rinvia alle disposizioni dei “capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni”, disponendo che tale normativa, come ulteriormente modificata dal medesimo art. 32, si applica “alle opere abusive” cui la nuova legislazione appunto si riferisce. Attraverso questa tecnica normativa, consistente nel rinvio alle disposizioni dell'istituto del condono edilizio come configurato in precedenza, si ha una esplicita saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario, cui si apportano solo alcune limitate innovazioni».

Ma nel caso del terzo condono l'ambito di valutazione deferito all'Amministrazione è stato circoscritto, nel senso che si è riconosciuto al legislatore regionale di esercitare un ruolo «specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono, [il quale] contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi (sentenza n. 49 del 2006)» (cfr. Corte Costituzionale, 26 luglio 2019, n. 208).

Anche in tempi recenti si è quindi consolidata la consapevolezza che «dalla giurisprudenza costituzionale esaminata emerge: per un verso, il carattere sicuramente più restrittivo del terzo condono rispetto ai precedenti, in ragione dell'effetto ostativo alla sanatoria anche dei vincoli che comportano inedificabilità relativa; per altro verso, il significativo ruolo riconosciuto al legislatore regionale, al quale – ferma restando la preclusione all'ampliamento degli spazi applicativi del condono – è assegnato il delicato compito di “rafforzare la più attenta e specifica considerazione di [...] interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio” (sentenza n. 208 del 2019)» (cfr. Corte Costituzionale, 30 luglio 2021, n. 181, la quale ha altresì rimarcato che «al

legislatore regionale compete "l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale" (sentenze n. 77 del 2021, n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015), e, in questo contesto, gli spetta il compito di farsi garante dei valori paesaggistico-ambientali e (...) archeologici, che rischierebbero di essere ulteriormente compromessi da un ampliamento del regime condonistico. L'intervento regionale può essere diretto solo a introdurre una disciplina più restrittiva di quella statale, nell'esercizio delle competenze in materia di «governo del territorio», e quindi anche a proteggere meglio gli anzidetti valori»).

Per quanto più interessa il presente giudizio, la legge regionale del Lazio n. 12/2004 ha distinto tra:

a) *«opere abusive suscettibili di sanatoria» (art. 2, comma 1), che contemplano, tra le varie ipotesi, le opere «che non abbiano comportato un ampliamento del manufatto superiore al venti per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, superiore a 200 metri cubi»; che «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»; che «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»; che «non abbiano comportato un ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, superiore a 750 metri cubi»; e «opere realizzate in assenza del o in difformità dal titolo abilitativo edilizio ma conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici approvati o adottati alla data del 31 marzo 2003, nel rispetto dei limiti massimi di cubatura previsti dall'articolo 32, comma 25, del d.l. 269/2003 e successive modifiche»;*

b) «cause ostative alla sanatoria edilizia» (art. 3 comma 1 lettera b, per quanto di interesse nella causa decidenda), in cui si prevede che «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».

Su tale, ultima, disposizione la giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso che la successiva apposizione del vincolo (previsione in seguito abrogata con la L.R. 12/2024) non possa giustificare il superamento del limite di non condonabilità (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 14 giugno 2016, n. 2568; id., 11 aprile 2017, n. 1697; id., 9 settembre 2019, n. 6109), concludendosi, da parte della Corte Costituzionale, che «introducendo un regime più rigoroso di quello disegnato dalla normativa statale, il legislatore regionale del Lazio non ha oltrepassato il limite costituito dal principio di ragionevolezza. Per un verso, infatti, la possibile sopravvenienza di vincoli ostativi alla concessione del condono risulta espressamente prevista dalla disposizione censurata, ciò che ne esclude la lamentata assoluta imprevedibilità. Per altro verso, il regime più restrittivo introdotto dalla legge regionale ha come obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici, sicché non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito

applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni» (Corte Costituzionale, 30 luglio 2021 n. 181).

6.2. Tanto premesso in via generale, occorre evidenziare che, nella fattispecie oggetto di causa, il diniego di condono impugnato dalla signora -OMISSIS- risulta congruamente motivato sull'esistenza di due diversi vincoli, espressamente e specificamente indicati nel provvedimento.

La circostanza trova pieno riscontro nella scheda urbanistica prodotta da Roma Capitale (deposito documentale del 31 gennaio 2025), dalla quale si evince che l'immobile oggetto dell'istanza di condono, individuato in catasto al foglio -OMISSIS- particella n. -OMISSIS-, ubicato all'indirizzo di Via -OMISSIS-, è gravato due vincoli. Il primo, di carattere archeologico, derivante dal D.M. 24 febbraio 1986, rilevante ai sensi dell'art 134 comma 1 lettera a) D. Lgs. 42/2004, la cui tutela compete alla Soprintendenza per i Beni Archeologici di Roma. Il secondo, derivante dal P.T.P. "Veio – Cesano", Ambito territoriale n. 15/7, definitivamente approvato con Legge Regionale 6 luglio 1998 n. 24, di carattere paesaggistico, demandato alla tutela dell'Ente Regionale Parco di Veio.

6.3. Ciascuno dei suddetti vincoli, risultanti da legge statale (il primo) e da legge regionale (il secondo), è di per sé ostativo alla concessione del condono, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera b) della L. R. n. 12/2004.

Ne consegue l'infondatezza sia del ricorso introduttivo che di quello per motivi aggiunti, nei termini di seguito indicati.

Il ricorso introduttivo, basato sull'asserita natura relativa del vincolo richiamato dall'Amministrazione, è invero infondato alla luce dell'art. 3 comma 1 lettera b) L.R. 12/2004, che senza alcuna distinzione in proposito dichiara preclusivi tutti i vincoli derivanti da leggi statali o regionali, siano essi assoluti o relativi (in tal senso, del

resto, la sentenza della Corte Costituzionale, n. 181 del 30 luglio 2021, sopra riportata).

Per ciò che concerne il ricorso per motivi aggiunti, anch'esso si appalesa inidoneo a condurre all'annullamento del diniego impugnato, e ciò sotto un duplice ordine di ragioni.

Innanzitutto, la nota della Soprintendenza (riportata al precedente punto 3) cita un diverso numero civico rispetto a quello oggetto dell'istanza di condono formulata dalla signora -OMISSIS-(n. 21 invece di n. 23), dal che discende che non può ritenersi dimostrata l'assenza del vincolo archeologico sullo specifico bene oggetto di causa. Inoltre, e soprattutto, l'eventuale insussistenza del succitato vincolo archeologico, affermata dalla parte ricorrente, quand'anche provata, non sarebbe di per sé idonea a rendere illegittimo il diniego di sanatoria. Invero, anche in assenza del vincolo di carattere archeologico, è incontestata l'insistenza, sull'area ove è ricompreso il bene, del vincolo paesaggistico apposto dal PTP Veio Cesano, derivante dalla Legge Regionale n. 24/1998, e autonomamente preclusivo della condonabilità dell'abuso posto in essere dalla signora -OMISSIS-.

Rimane dunque confermata la correttezza motivazionale del provvedimento gravato.

7. In definitiva il ricorso, siccome infondato, deve essere respinto.

8. Le spese del giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e vengono pertanto poste a carico della signora -OMISSIS-, che dovrà rifonderle a Roma Capitale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge per le ragioni indicate in motivazione.

Condanna la signora -OMISSIS- al pagamento delle spese processuali, che liquida in €. 1.500,00, oltre accessori, in favore di Roma Capitale.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Fanizza, Presidente FF

Katiuscia Papi, Primo Referendario, Estensore

Monica Gallo, Referendario

L'ESTENSORE
Katiuscia Papi

IL PRESIDENTE
Angelo Fanizza

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.