

Pubblicato il 18/01/2022

N. 00316/2022REG.PROV.COLL.

N. 08247/2015 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso NRG 8247/2015, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avv. Alfredo Zaza D'Aulio, con domicilio eletto in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina n. 47, presso l'avv. Francesco Cardarelli,

contro

il Comune di Sperlonga (LT), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Comune di Sperlonga, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto De Tilla, con domicilio eletto in Roma, via S. Nicola da Tolentino n. 50,

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio-Latina n. -OMISSIS-/2015, resa tra le parti sul diniego di condono edilizio per un fabbricato rurale ad uso abitazione;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 4 novembre 2021 il Cons. Silvestro Maria Russo e uditi altresì, per le parti, gli avvocati Gessica Quatrate (in sostituzione di Zaza D'Aulio) e Pierluigi Avallone;

Ritenuto in fatto che:

– la sig. -OMISSIS- realizzò *sine titulo* un manufatto ad uso abitazione con annesso deposito attrezzi, per una superficie complessiva pari a mq 67,32, sull'area agricola sita in Sperlonga (LT), loc. -OMISSIS- e censita in CT fg. 7, partt. 225-226-227-228;

– l'area d'intervento ricadeva in zona E2-Agricola di salvaguardia ambientale di PRG (con fascia di rispetto d'una prevista strada) di PRG e in area soggetta a vincolo paesaggistico ex l. 29 giugno 1939 n. 1497 (DM 18 ottobre 1967 di approvazione del PTP statale) e l.r. 6 luglio 1998 n. 24 (PTP regionale, ambito 13 sub 13/4);

– per tal manufatto la sig. -OMISSIS- propose al Comune di Sperlonga l'istanza di condono edilizio prot. n. 6053 del 1° aprile 2004, ai sensi dell'art. 32, co. 25 del DL 30 settembre 2003 n. 269 (conv. modif. dalla l. 24 novembre 2003 n. 326), chiedendo altresì, con l'istanza del 28 gennaio 2005, l'accertamento di compatibilità paesaggistica per il manufatto stesso, ai sensi della l. 15 dicembre 2004 n. 308;

– l'istanza di condono edilizio, previa conforme relazione tecnica del Settore Urbanistica del 25 febbraio 2008 (annessa al preavviso di rigetto reso con nota prot. n. 6101 del successivo 13 marzo), con ordinanza n. 67 del 27 maggio 2008 fu respinta dal Comune, in quanto: a) i lavori sul manufatto continuarono dopo il termine del 31 dicembre 2002, come accertato dal Comune e dalla Polizia locale; b) il manufatto stesso risultò esser diverso da come descritto nell'istanza di condono, essendo stata accertata la realizzazione di nuove unità immobiliari in aggiunta a quelle dichiarate, variata la loro destinazione ed ampliato l'edificio stesso; c) il manufatto fu realizzato in violazione del PRG di Sperlonga e dei vincoli paesaggistici, quindi non suscettibile di sanatoria ai sensi del combinato disposto dell'art. 32, co. 27, lett. d) del DL 269/2003 e dell'art. 3 della l. reg. Laz. 8 novembre 2004 n. 12;

Rilevato altresì che:

– contro tal provvedimento e gli atti presupposti la sig. -OMISSIS- si gravò avanti al TAR Latina, col ricorso NRG 784/2008, deducendo l'omessa considerazione degli argomenti in risposta al preavviso di rigetto, il difetto del soccorso istruttorio sui documenti d'accatastamento dell'opera, l'irrelevanza della continuazione dei lavori dopo il termine per il condono (la sanatoria riguardò l'ultimazione dell'edificio al rustico) e, comunque, l'omessa indicazione dei lavori ulteriori, nonché l'erroneità dell'assunto per cui l'opera contrastò con le norme di PRG e i vincoli paesaggistici, l'incompetenza assoluta del Comune a valutare le implicazioni paesaggistiche dell'opera, nonché i vari vizi di violazione dell'art. 32, co. 27 del DL 269/2003 e della l. 308/2004;

– nelle more di quel giudizio e con l’ordinanza n. 164 del 19 settembre 2008, il Comune revocò l’ordinanza n. 67/2008 solo sotto il profilo dell’omessa considerazione dell’apporto partecipativo attoreo (memoria del 23 marzo 2008, di deduzioni al preavviso di rigetto), confermando per il resto il rigetto dell’istanza di condono edilizio;

– pertanto, la sig. -OMISSIS- propose l’atto per motivi aggiunti depositato il 27 novembre 2008, con il quale la ricorrente ribadì le doglianze contro le questioni procedurali e di merito del rigetto del condono, compresa la questione di legittimità costituzionale sugli effetti restrittivi del DL 269/2003;

– l’adito TAR, con sentenza n. -OMISSIS- del 17 febbraio 2015, dichiarò improcedibile per sopravvenuta carenza d’interesse il gravame introduttivo e respinse l’atto per motivi aggiunti, in quanto: A) pur essendo l’impugnato diniego fondato su una molteplicità di ragioni ostative tra loro autonome, la fondatezza di quella incentrata sul vincolo paesaggistico insistente sull’area interessata giustifica da solo l’ordinanza stessa rendendo irrilevante l’esame delle altre censure; B) in virtù dell’art. 3, co. 1, lett. b) della l.r. 12/2004, non è in ogni caso possibile la sanatoria delle opere abusive realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza od in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti, tra l’altro, a vincoli paesaggistici e non ricadenti all’interno dei piani urbanistici attuativi vigenti; C) nella specie, l’atto gravato, da un lato, indica specificamente il vincolo paesaggistico cui era soggetta l’area d’intervento (PTP del 1967, PTPR ambito 13, sub. 13/4) e, dall’altro, diede conto delle ragioni sul contrasto, sostanziale, e non solo formale, delle opere abusive con le prescrizioni di PRG; C) fu dunque corretta l’istruttoria sottesa al provvedimento impugnato, con riguardo sia alla vigenza del vincolo sull’area d’intervento, sia del predetto contrasto urbanistico-edilizio, donde l’irrilevanza d’ogni altra questione dedotta;

– appellò quindi la sig. -OMISSIS-, col ricorso in epigrafe, censurando la sentenza impugnata per la mera presa d’atto compiuta dal TAR sull’insistenza dell’opera in area vincolata (come se si trattasse di vincoli d’inedificabilità assoluta) e ribadì le altre questioni relative all’incompetenza del Comune sui profili paesaggistici implicati, sull’omesso parere della Commissione edilizia integrata, sulla mancata evasione del c.d. “condono ambientale” ex l. 308/2004 e sull’illegittimità dei limiti posti dal c.d. “terzo” condono, riproponendo le questioni non esaminate dal TAR, con riguardo tra l’altro alla prosecuzione dei lavori dopo il termine per il condono;

– resiste il Comune intimato, concludendo per il rigetto dell’appello;

– con memoria conclusiva del 4 ottobre u.s., l’appellante, rammentando la recente sentenza della C. cost., 30 luglio 2021 n. 181 (che ha salvaguardato l’impianto delle cause ostative del terzo condono ex art. 3, lett. b) della l.r. 12/2004, respingendo la relativa questione di legittimità costituzionale per i vincoli “sopravvenuti”), non avrebbe effetto sulla lite in esame, pur se la norma precluda il condono anche in caso di vincolo relativo; Considerato in diritto che:

– l’appello è privo di pregio e va respinto, anzitutto con riguardo al richiamo alla citata sentenza n. 181/2021, laddove, nel descrivere le norme sui condoni edilizi, adopera vari aggettivi quali «eccezionale», «straordinario», «temporaneo» e «contingente», utilizzati per esprimere la peculiare *ratio* di queste misure, assolutamente *extra ordinem* e destinate a operare *una tantum* in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso;

– per tali ragioni, il legislatore regionale non può «*ampliare i limiti applicativi della sanatoria*», né «*allargare l’area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato*» (sentenze n. 73 del 2017, n. 233 e n. 117 del 2015, n. 290 del 2009), ma può, com’accade nel “terzo” condono (che prevede la collaborazione della fonte regionale nell’integrare quella statale), fissare regole più stringenti in coerenza con la tutela degli interessi ambientali e paesaggistici;

– la Corte precisa come la normativa del “terzo” condono, pur facendo salve le previsioni degli artt. 32 e 33 della l. 47/1985, presenti «... *un ambito oggettivo più circoscritto...*» rispetto a quello di quest’ultima legge, giacché in essa l’efficacia ostativa al rilascio del condono dei vincoli in esame era collegata al parere negativo dell’Autorità preposta alla loro tutela;

– per contro la disciplina del 2003 prevede che i vincoli “relativi” precludano senz’altro la sanatoria, al pari di quelli d’inedificabilità assoluta (arg. ex Cons. St., VI, 17 gennaio 2020 n. 425), ogni qual volta l’intervento sia lesivo di detti interessi e di quelli prettamente urbanistici, che s’intrecciano in una comune tutela;

– inoltre, il DL 269/2003 aggiunge che i vincoli aventi carattere ostativo alla sanatoria sono anche quelli «*istituiti prima della esecuzione [delle] opere [abusive]*» (cfr. Cons. St., VI, 5 agosto 2020 n. 4933; id., II, 13 novembre 2020, n. 7014);

Considerato ancora che:

- come giustamente osservò il Giudice di prime cure, i dinieghi si fondano sull'elencazione precisa dei vincoli di natura paesaggistica ai quali era (ed è) assoggettata l'area su cui sorge il manufatto abusivo (DDMM 17 maggio 1956, 15 dicembre 1959, 2 dicembre 1961, dichiarativi del notevole interesse pubblico della zona; piano territoriale approvato dall'allora Ministero della P.I. con DM 18 ottobre 1967, modificato dalla Regione e divenuto il PTP n. 13 sub-ambito 4);
- parimenti elencate risultano le ragioni del contrasto delle opere abusive con le prescrizioni dello strumento urbanistico di Sperlonga, in quanto le opere ricadono, in base al vigente PRG, in zona E1-Riserva naturale, in cui è preclusa ogni forma di edificazione, con l'eccezione delle sole opere strettamente necessarie alla manutenzione ed uso della zona a riserva naturale e con un indice di fabbricabilità territoriale di 0,001 mc/mq, limiti, tutti questi, superati da natura e consistenza degli appartamenti abusivamente realizzati;
- da ciò discende, tra l'altro, l'irrelevanza d'ogni questione sulla continuazione dei lavori oltre il termine ultimo di presentazione, sia perché, in ogni caso, il condono non sarebbe comunque potuto esser rilasciato, sia perché, ben lo s'evince dalla documentazione in primo grado, furono realizzati nuovi addendi all'edificio abusivo oggetto dell'istanza di condono, senza che fosse stata dimostrata con acconce spiegazioni e rilevazioni tecniche l'affermata natura di tali lavori quale completamento mero della struttura al rustico;
- passando quindi all'analisi dei vizi dedotti, se per un verso le censure si pongono in contrasto con gli orientamenti consolidati di questo Consiglio, per un altro verso è assorbente l'effetto preclusivo della disciplina speciale in tema di condono, non estendibile analogicamente oltre il suo specifico ambito di applicazione specifico (cfr., per tutti, Cons. St., V, 3 giugno 2013 n. 3034; id., VI, 12 ottobre 2018 n. 5892), donde, a tutto concedere, l'irrelevanza del difetto di piani attuativi, poiché le norme di PRG, per le zone come quella citata non li contemplano non per caso o per un'erronea od arbitraria svista, ma in quanto escludono, con regola razionale e proporzionata al precipuo fine di salvaguardia degli interessi territoriali sottesi e delle aree particolarmente sensibili, le edificazioni incoerenti con la destinazione e le regole di zona;
- in ordine al primo aspetto, anzitutto va ribadito che la domanda di compatibilità paesaggistica ex art. 1 commi 37 e ss. della l. 308/2004 rileva ai soli fini del conseguimento di un condono delle sanzioni penali, con effetti d'estinzione del reato ambientale, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative;
- ciò si desume dalla lettera stessa della legge (cfr. art. 1, co. 7, cit.), per cui la sanatoria ha riguardo ai soli effetti penali, senza menzionare in alcun modo quelli amministrativi, mancando norme di coordinamento con la disciplina in materia di condono edilizio, la quale è la risultante di un complesso bilanciamento di interessi, con plausibile limitazione dell'operatività del condono, nelle aree vincolate, alle sole opere conformi alle previsioni urbanistiche (cfr., per tutti, Cons. St., VI, 28 giugno 2016 n. 2843; id., 15 luglio 2019 n. 4991);
- per quanto attiene al secondo aspetto, fermo quanto detto sulla sentenza della Corte n. 181/2021, il legislatore regionale del Lazio ha sì introdotto un regime più rigoroso di quello disegnato dalla normativa statale, ma non ha oltrepassato il limite costituito dal principio di ragionevolezza, poiché, da un lato, la possibile sopravvenienza di vincoli ostativi al rilascio del condono è espressamente prevista dalla legge regionale stessa (onde ne è esclusa la lamentata assoluta imprevedibilità) e, dall'altro (e come s'è accennato), 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;
- non hanno pregio i restanti motivi, in quanto: a) chiaro fu il travisamento sui poteri del Comune, unico soggetto competente a verificare non la violazione dei vincoli (che sono assodati in fatto), ma delle proprie scelte urbanistiche, donde l'erroneità del richiamo attoreo all'art. 1, commi 5 e 6 della l.r. 59/1995; b) fu corretto l'intervento del responsabile Sett. Urbanistica comunale; c) fu corretta l'interpretazione dei limiti d'edificabilità in zona E1 di PRG; d) fu altresì sufficiente l'effetto di conoscibilità legale di tutti gli atti e delle norme applicate nel procedimento di sanatoria, tant'è che l'appellante s'è ampiamente difesa nel merito in entrambi i gradi del presente giudizio;
- giusti motivi suggeriscono l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. VI), definitivamente pronunciando sull'appello (ricorso NRG 8247/2015 in epigrafe), lo respinge.

Spese del grado compensate.

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 delle parti.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 4 novembre 2021, con l'intervento dei sigg. Magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente FF

Andrea Pannone, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvestro Maria Russo

IL PRESIDENTE

Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO

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

