

Publicato il 27/11/2023

N. 17677/2023 REG.PROV.COLL.
N. 07930/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7930 del 2014, proposto da Oliver Galea, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Marsili, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Parioli, 44;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Sergio Siracusa, domiciliataria in Roma, via Tempio di Giove, 21;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale n. 365/2014 con la quale è stata disposta la reiezione dell'istanza di condono per l'avvenuta realizzazione di abusi edilizi siti in via Ernesto Basile, 60 – Roma.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 17 novembre 2023 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 7.12.2004 il ricorrente ha presentato al Comune di Roma istanza di condono edilizio in relazione alla chiusura di due balconi con la semplice applicazione di finestre.

2. Dopo nove anni dalla presentazione dell'istanza, Roma Capitale ha notificato al ricorrente il preavviso di rigetto dell'istanza, motivato esclusivamente con il carattere vincolato dell'area ove insiste l'immobile di proprietà del ricorrente, e successivamente il provvedimento di diniego.

3. Avverso tale provvedimento è stato proposto il presente ricorso, affidato a un unico motivo con cui si contesta violazione dell'art. 32 del D.L. n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003 e successive modificazioni e integrazioni, e dell'art. 2, comma 1, della legge regionale del Lazio n. 12/2004 e dell'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004, nonché eccesso di potere per travisamento, difetto insanabile di istruttoria, difetto del presupposto e ingiustizia manifesta.

4. Il ricorrente rileva, in particolare, che il provvedimento nulla eccede in ordine alla piena condonabilità a livello tecnico-edilizio del bene oggetto dell'istanza di condono, ponendo quale unico ostacolo alla

sanatoria la natura vincolata dell'area. Nulla escluderebbe, per contro, che anche in aree vincolate possano essere concessi condoni edilizi.

5. Il provvedimento impugnato, peraltro, è stato emesso nonostante non sia ancora intervenuto alcun provvedimento da parte delle amministrazioni preposte alla verifica di accertamento di compatibilità paesaggistica degli interventi oggetto di domanda, accertamento che costituirebbe un elemento assolutamente preliminare e presupposto rispetto alla pronuncia di Roma Capitale sulla sanatoria.

6. L'intervento sarebbe d'altra parte, secondo il ricorrente, perfettamente compatibile con il vincolo sussistente sull'area, in quanto si tratterebbe della mera chiusura di due balconi con la semplice applicazione di finestre, senza alcuna modifica della sagoma originaria dell'unità immobiliare.

7. Deduce ulteriormente il ricorrente che, oltre ad essere intervenuto tardivamente intervenuto rispetto all'interesse materiale perseguito dall'amministrazione, il provvedimento sarebbe, altresì, viziato da rilevanti irregolarità procedurali.

8. In violazione dell'art. 10-bis della l. 241/1990, l'amministrazione non avrebbe infatti tenuto in alcun conto quanto esposto nella memoria di osservazioni prodotta all'esito della ricezione del preavviso di rigetto.

9. L'amministrazione si è costituita con memoria, con la quale precisa che dalla documentazione in atti emerge chiaramente che l'intervento è stato realizzato su un fabbricato insistente in area gravata da vincoli beni paesaggistici.

10. In base all'art. 3, comma 1, lett. b) della L.R. Lazio n. 12/2004: *“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 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”. Con D.D. n. 365 del 06.03.2014 è stata legittimamente disposta la reiezione dell'istanza di condono.

11. Il punto dirimente della questione dedotta *sub judice* consiste nell'impossibilità di sanare un abuso che, nella fattispecie in esame, consiste nella realizzazione di un ampliamento di mq 20,50 di superficie utile di un immobile insistente in area vincolata. Infatti, l'intervento oggetto di istanza di condono, non consta possa ricondursi alla categoria dei cosiddetti "abusi minori" di cui alle tipologie 4, 5 e 6 dell'Allegato 1 alla L. n. 326/2003.

12. La giurisprudenza (Corte Costituzionale, sent. n. 196/2004; ord. n. 150/2009) ha limitato l'applicabilità del "terzo condono" ai soli abusi edilizi, commessi in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, c.d. formali, ovvero a quelli realizzati in mancanza del titolo abilitativo edilizio che non risultassero in contrasto con la disciplina urbanistica, riconducibili alle sole tipologie di abusi minori di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'Allegato I al D.L. n. 269/2003, poi convertito in L. n. 326/2003 (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria: tipologie che non sono risultate afferenti al caso sottoposto all'istruttoria dell'Ufficio procedente) e previo ottenimento del parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo. Al contrario, non sono in alcun modo suscettibili di sanatoria le opere abusive "rilevanti" di cui agli interventi

previsti nei precedenti numeri 1, 2 e 3 del medesimo allegato (cioè interventi “primari”), anche se l’area è sottoposta a vincolo di inedificabilità relativa e risultano conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti.

13. Legittimamente, quindi, la p.a. avrebbe amministrato la disciplina applicabile alla domanda di condono, evidenziando l’insussistenza dei presupposti per il rilascio della concessione edilizia in sanatoria.

14. A seguito di avviso di perenzione del 27.6.2019 la parte depositava, in data 22.10.2019, l’apposita istanza di fissazione di udienza. In data 23.5.2022, in riscontro alla richiesta del 19.5.2022, la parte confermava il proprio interesse alla decisione.

15. All’udienza straordinaria di smaltimento dell’arretrato del 25.10.2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

16. Il ricorso è infondato.

17. Ai sensi dell’art. 32, co. 26, lettera a), del D.L. 269/2003: *“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”*.

18. L’art. 32, co. 27, del medesimo decreto legge 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 (...) 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”.

19. Secondo quanto prevedono le suddette norme, non sono in alcun modo suscettibili di sanatoria le opere abusive di cui ai numeri 1, 2 e 3 dell'allegato 1 alla citata legge (cd. abusi maggiori), realizzate su immobili soggetti ai vincoli indicati dalla norma, a prescindere dal fatto che (ad 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 d.l. n. 326, cit. (restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria), previo parere della autorità preposta alla tutela del vincolo.

20. La giurisprudenza (cfr. Cons. St., sez. VI, 26 luglio 2013, n. 7318; Cons. St., sez. VI, 2 maggio 2016, n. 1664; Cons. St., sez. VI, 23 febbraio 2016, n. 735; Cons. St., sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2518) ha costantemente affermato che, ai sensi dell'art. 32, comma 27, lett. d) del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito nella legge n. 326 del 24 novembre 2003 (cd. terzo condono), le opere abusivamente realizzate in aree sottoposte a specifici vincoli sono sanabili solo se, oltre al ricorrere delle ulteriori condizioni – e cioè che le opere siano realizzate prima della imposizione del vincolo, che siano conformi alle prescrizioni urbanistiche e che vi sia il previo parere dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo - siano opere minori senza aumento di

superficie (restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria). Pertanto, un abuso comportante la realizzazione di nuove superfici e nuova volumetria in area assoggettata a vincolo non può essere sanato.

21. E' stato, altresì, precisato che in base alla suddetta normativa non possono essere comunque sanate le opere che hanno comportato la realizzazione di nuove superfici e nuova volumetria in zona assoggettata a vincolo paesaggistico, sia esso di natura relativa o assoluta, o comunque d'inedificabilità, anche relativa (cfr. Così Cons. St., Sez. II, sentenza 15.10.2019 n. 703).

22. L'applicabilità della sanatoria speciale, nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico, alle sole 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, è stata poi confermata anche dalla costante giurisprudenza penale secondo cui: *“in tema di abusi edilizi commessi in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, il condono previsto dall'art. 32 del D.L. n. 269 del 2003 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 326 del 2003) è applicabile esclusivamente agli interventi di minore rilevanza indicati ai numeri 4, 5 e 6 dell'allegato 1 del citato D.L. (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria) e previo parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, mentre non sono in alcun modo suscettibili di sanatoria le opere abusive di cui ai precedenti numeri 1, 2 e 3 del medesimo allegato, 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”* (Corte Cass. pen., sez. III, 20 maggio 2016, n.

40676).

23. Con riferimento alla disciplina posta dalla legge regionale del Lazio n. 12/2004, la giurisprudenza ha anche chiarito che il legislatore regionale, nell'esercizio delle prerogative di cui è attributario (per le quali Corte Cost. n. 196/04) ha inteso introdurre, con l'art. 3 della legge citata, una disciplina di maggior rigore, statuendo che *"non sono comunque suscettibili di sanatoria"*, tra le altre fattispecie indicate in detta disposizione, *"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 (...) nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali"* (cfr. TAR Lazio, sez. II stralcio, sentenza 11.7.2023, n. 11612).

24. Nel caso di specie, parte ricorrente ha dichiarato che gli abusi consistono nella chiusura di due balconi con l'applicazione di finestre, intervento che nella stessa domanda di sanatoria è indicato come abuso di tipo 1. E, in effetti, come la giurisprudenza ha precisato, *"specie nel caso di realizzazione ex novo di una veranda con chiusura, totale o parziale, d'un balcone, si determina un nuovo volume, che va a modificare la sagoma d'ingombro dell'edificio, per cui è necessario il previo rilascio del permesso di costruire (cfr., per tutti, Cons. St., VI, 4 ottobre 2019 n. 6720; id., II, 23 ottobre 2020 n. 6432). Ma il discorso non cambia, sol perché il balcone è incassato nella struttura dell'edificio, non è aggettante (sporgente) dal muro perimetrale di esso e viene chiuso nel suo (dapprima aperto) quarto lato, poiché in tal modo viene trasformato da spazio aperto in nuovo locale chiuso (pur se*

arieggiato, come arieggiate sono pure le altre stanze interne) dell'appartamento. In tal caso, infatti, si ha la trasformazione del balcone in una veranda chiusa (lo stesso sarebbe stato se vi fosse un bow-window, ecc.) in un nuovo locale autonomamente utilizzabile, che viene ad aggregarsi ad un preesistente organismo edilizio e ne cambia l'uso, come se fosse una stanza in più (arg. ex Cons. St., VI , 9 ottobre 2018 n. 5801), non prevista, né assentita come tale dall'originario titolo edilizio” (Cons. St., sez. VI, sentenza 16.3.2021, n. 2272).

25. In ragione di quanto sopra, l'abuso risulta insanabile sia ai sensi dell'art. 32, comma 27, lett. d), del d.l. n. 269/2003, conv. in l. n. 326/2003, sia in base al disposto dell'art. 3, comma 1, lett. b), l. regione Lazio n. 12/2004. Non ha dunque pregio la doglianza del ricorrente circa la mancanza di eccezioni, nel provvedimento, in merito alla condonabilità tecnico-edilizia del bene. Né miglior sorte può conseguire l'osservazione circa l'asserita, mancata definizione del procedimento di accertamento della compatibilità paesaggistica del manufatto, in quanto detta compatibilità, per gli interventi del tipo di quello realizzato dal ricorrente, è stata esclusa in via generale dal legislatore.

26. In merito gli ulteriori profili sollevati nel ricorso, relativi alla ritenuta violazione dell'affidamento ingenerato dopo il lungo lasso di tempo decorso dalla domanda e all'assenza di specifici rilievi in ordine a quanto osservato nelle controdeduzioni al preavviso di rigetto, occorre ricordare in primo luogo che, come sancito dall'Adunanza plenaria n. 9/2017, in tema di abusi edilizi la mera inerzia, anche prolungata, da parte dell'amministrazione nell'esercizio dei propri poteri di controllo del territorio non è idonea a far divenire legittimo ciò che è sin dall'origine illegittimo e conseguentemente il trascorrere del tempo non

può certamente radicare un affidamento di carattere legittimo in capo al proprietario dell'abuso (cfr. Cons. St., sez. II, sentenza 18.3.2020, n. 1925).

27. Quanto all'asserita violazione procedimentale, è stato chiarito che *“la partecipazione al procedimento è garantita attraverso la comunicazione dei motivi ostativi e l'esame delle controdeduzioni dell'interessato senza che gravi sull'Amministrazione alcun obbligo di singola e specifica confutazione delle osservazioni; ove il preavviso di rigetto non sia stato pretermesso, nessun obbligo di specifica confutazione delle analitiche deduzioni dell'interessato grava sull'Amministrazione, anche in virtù del principio per cui non può essere aggravato un procedimento cadenzato dal rispetto di tappe ben precise da obblighi ulteriori oltre quelli minimi necessari ad assicurare al privato anticipatamente la conoscenza delle ragioni poste a fondamento del provvedimento finale e di poter interloquire in contraddittorio e collaborare all'istruttoria”* (Cons. St., sez. III, sentenza 7.1.2022, n. 45). Nel caso di specie, peraltro, le controdeduzioni della parte ricorrente sembrano limitarsi a ribadire le caratteristiche dell'intervento, già desumibili dalla domanda di condono.

28. Alla luce di tutto quanto sopra, il ricorso è infondato e va rigettato.

29. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese processuali, quantificate in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Fanizza, Presidente FF

Fabio Belfiori, Referendario

Marco Savi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Marco Savi

IL PRESIDENTE

Angelo Fanizza

IL SEGRETARIO