

Pubblicato il 18/12/2023

N. 19114/2023 REG.PROV.COLL.
N. 05245/2014 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 5245 del 2014, proposto da Paola Fendi, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Caso e Giuseppe Ciaglia, con domicilio eletto presso lo studio Studio Legale Assoc. Caso - Ciaglia in Roma, via Dora, 2;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Manganelli, con domicilio eletto presso l'Avvocatura Capitolina in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale n. 705 del 17 dicembre 2013, di rigetto dell'istanza di condono prot. n. 0/561851 sot.0 del 10 dicembre 2004

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 1° dicembre 2023 il dott. Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente domanda l'annullamento del diniego opposto dal Comune di Roma alla propria istanza di condono, presentata ai sensi dell'art. 32, l. 326/2003 e della l. reg. 12/2004 e relativa ad opere consistenti nella *"trasformazione a cantine di intercapedine posta tra il terreno e l'intradosso del solaio di calpestio del II° piano seminterrato, realizzando ambienti che sviluppano una superficie di mq. 58,18"*.

1.1. Nella motivazione del provvedimento, il Comune rileva che gli interventi sono stati eseguiti *"su immobile ricadente all'interno della Riserva Naturale Regionale dell'Insugherata"* (area naturale protetta) e non rientrano tra quelli per cui può essere concessa la sanatoria nelle aree vincolate.

2. Avverso il provvedimento sono proposti i seguenti motivi:

I. *"Violazione, per falsa ed omessa applicazione, degli art.10 e 10-bis, legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., nonché, in via derivata, la conseguente violazione degli artt. 3, 7 e 10 l. n. 241/1990, anche nella specie dell'eccesso di potere per difetto di istruttoria, sviamento e travisamento, difetto di motivazione. Violazione del principio del giusto*

procedimento”;

II. *“Violazione, per falsa od omessa applicazione, dell'art. 3, comma 1, l.r. lazio n. 12/2004, e dell'art. 32, commi 26 e 27, l. n. 326/2003, oltre che in palese eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di motivazione, travisamento dei fatti e dei presupposti, irragionevolezza ed illogicità manifeste; violazione del giusto procedimento”;*

III. *“Violazione, per falsa od omessa applicazione, dell'art. 3, comma 1, lett. b), l.r. lazio n.12/2004 e dell'art. 32, comma 27, lett. d), l. n. 326/2003, ed in violazione, in via derivata, dell'art. 3, comma 1 lett. e) 6, d.p.r. n. 380/2001 e dell' art.19, l. n. 241/1990, anche in relazione agli artt. all'art. 149, comma 1, d.lgs n. 42/2004 e all'art. 18 - ter, l.r. n. 24/1998, eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenze e contraddittorietà della motivazione, travisamento dei fatti e dei presupposti. Sviamento”.*

3. Il Comune resistente ha argomentato per il rigetto del ricorso, con memoria del 30 ottobre 2023.

4. All’udienza straordinaria del 1° dicembre 2023, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dagli artt. 87, comma 4-bis, c.p.a. e 13-quater, disp. att. c.p.a., il ricorso è stato trattenuto in decisione.

5. È utile premettere un breve inquadramento del contesto normativo rilevante nella vicenda.

5.1. L’istanza della ricorrente ricade nell’ambito del c.d. “Terzo condono”, introdotto dal d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in l. 24 novembre 2003, n. 326. Secondo l’art. 32, comma 26 del citato decreto, in particolare, all’interno delle aree sottoposte a vincolo, sono sanabili solo gli abusi di minore rilevanza, corrispondenti alle tipologie

di illecito di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'allegato 1 (restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria). Ne deriva l'assoluta impossibilità di condonare le opere che abbiano sviluppato nuove superfici e nuovi volumi in area vincolata (*ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 15 novembre 2022, n. 9986; id., 4 ottobre 2022, n. 8781).

5.2. Nella Regione Lazio la disciplina è stata attuata, in senso ancor più restrittivo, dalla l. reg. 12 del 2004, che, ferme le generali disposizioni dettate dalla legge nazionale, ha introdotto una condizione ostativa ulteriore, prevedendo che anche il vincolo sopravvenuto determini la non condonabilità delle opere abusive (cfr. art. 3, comma 1, lett. b). Le previsioni di fonte regionale sono state ritenute conformi a Costituzione dalla recente Corte cost., 30 luglio 2021, n. 181, in quanto rispettose dell'affidamento, non irragionevoli e poste a “*tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici*”.

5.3. Alla luce delle illustrate disposizioni, possono essere oggetto di condono nelle aree vincolate solo gli interventi di restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria. Per le altre tipologie di abusi, invece, la sanabilità risulta sempre preclusa *ex lege* – anche qualora le opere siano state eseguite prima dell'apposizione del vincolo – senza che occorra interrogarsi sulla compatibilità degli interventi con la disciplina urbanistica o con il regime del vincolo (vedi *ex plurimis*, Tar Lazio, Roma, sez. II-bis, 17 febbraio 2015, n. 2705; 4 aprile 2017 n. 4225; 13 ottobre 2017, n. 10336; 11 luglio 2018, n. 7752; 24 gennaio 2019, n. 931; 9 luglio 2019, n. 9131; 13 marzo 2019, n. 4572; 2 dicembre 2019 n. 13758; 7 gennaio 2020, n. 90; 2 marzo 2020, n. 2743; 26 marzo 2020 ,n. 2660; 7 maggio 2020,n. 7487; 18 agosto 2020, n. 9252; sez. Stralcio, 7

giugno 2022 n. 7384; 15 luglio 2022, n. 10072; Cons. St., sez. VI, 17 gennaio 2020 n. 425).

6. Ciò premesso, può passarsi alla disamina dei motivi di ricorso. Con il primo motivo, la ricorrente lamenta la mancata valutazione delle osservazioni presentate in risposta al preavviso di diniego, con le quali rappresentava l'estraneità dell'area alla Riserva naturale dell'Insugherata.

6.1. Il motivo è infondato. Secondo la consolidata giurisprudenza, non sussiste in capo all'amministrazione un onere di analitica confutazione delle osservazioni presentate dalla parte privata a seguito della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ma è sufficiente che il provvedimento conclusivo sia logicamente e congruamente motivato, alla luce delle risultanze acquisite e degli apporti procedurali del privato (Cons. St., sez. V, 20 ottobre 2021, n. 7054). A tale proposito, il provvedimento menziona le deduzioni presentate dalla parte privata, ma le ritiene inidonee al superamento dei motivi ostativi, stante l'insistenza dell'abuso "*in zona protetta di cui alla L.R. 29/97*".

6.2. Nel merito, in ogni caso, le osservazioni presentate dalla ricorrente non colgono nel segno. Dagli atti dell'istruttoria risulta, infatti, che l'immobile oggetto degli interventi, pur non direttamente ricompreso all'interno della Riserva Naturale dell'Insugherata, ricade nell'area ad essa contigua, istituita a protezione della Riserva (cfr. art. 10 della l. reg. 29 del 07 ottobre 1997) e sottoposta ad analogo vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 9 della l. reg. n. 24 del 6 luglio 1998.

6.3. Non è condivisibile, a tale proposito, l'affermazione – formulata dalla ricorrente nella memoria di replica – secondo cui il vincolo di cui

trattasi sarebbe estraneo alle *“peculiari e tassative fattispecie indicate dall’art. 3, comma 1, lett. b) della l.r. n. 12/04”*. La disposizione regionale sul condono, invero, fa riferimento ai vincoli posti *“a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali”*, cui appartiene anche il vincolo sull’area contigua, che l’art. 9 della l. reg. 24/1998 assimila *in toto* al vincolo proprio della riserva naturale cui pertiene. Secondo l’art. 9, comma 2, infatti, sia la riserva che la relativa area contigua sono ricomprese nella categoria delle *“aree naturali protette”*, soggette a tutela ai sensi dell’art. 82, quinto comma, lett. f) del d.P.R. 616/1977 (oggi art. 142, comma 1, lett. f) del d.lgs. 42/2004).

7. Attraverso il secondo motivo, la ricorrente deduce l’inapplicabilità dell’art. 3, comma 1, lett. b) della l. reg. 12/2004, poiché difetterebbero nella fattispecie sia la riconducibilità delle opere a quelle *“di cui all’art. 2, comma 1”* della medesima legge, sia la loro non conformità *“alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”*. Sostiene, in particolare, la ricorrente che l’intervento di cui trattasi non avrebbe sviluppato nuova volumetria, consistendo nella realizzazione di un locale posto al di sotto del livello del terreno e non deputato ad ospitare stabilmente persone (inidoneo, quindi, a sviluppare un autonomo carico urbanistico).

7.1. Il motivo è infondato. Ai fini della classificazione dell’intervento non risulta decisiva la natura interrata dei locali, pur sempre ricavati attraverso il recupero di uno spazio tombato, in precedenza inaccessibile, con conseguente incremento della volumetria complessiva dell’immobile. È pacifico, del resto, che *“l’esecuzione di volumi, anche se completamente interrati è qualificabile come “nuova costruzione”,*

così come espressamente stabilito dall'art. 3 lettera e1) d.p.r. n. 380/01, e, pertanto, ai sensi dell'art. 10 del medesimo testo normativo, deve essere assentita necessariamente con permesso di costruire” (Tar Lazio, Roma, sez. I, 30 agosto 2012, n.7396; nello stesso senso, Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 07 ottobre 2019, n. 235). Anche ai sensi della normativa paesaggistica, il divieto di incremento dei volumi esistenti viene riferito indistintamente a qualsiasi nuova edificazione comportante creazione di volumetria, senza potersi distinguere tra volume interrato e volume fuori terra (*ex multis*, Cons. St., sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8097; sez. II, 25 aprile 2023, n. 4123).

7.2. Appurato, dunque, che trattasi di un intervento realizzato in area vincolata e non riconducibile agli “abusi minori” (di cui di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'allegato 1 alla l. 326 del 2003) in quanto di nuova costruzione, il diniego di condono costituiva esito *ex lege* obbligato del procedimento (cfr. *supra* par. 5), senza che l'amministrazione fosse tenuta a svolgere ulteriori valutazioni.

8. Ininfluyente, appare, dunque, anche l'asserita conformità dell'intervento con le prescrizioni urbanistiche di zona, valorizzata nel terzo motivo di ricorso. Infatti, a ritenere sussistente detta conformità, l'intervento potrebbe al più essere classificato nella di tipologia 2 dell'allegato 1 alla legge 326 del 2003 (“*Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio, ma conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici alla data di entrata in vigore del presente decreto*”) e sarebbe ugualmente non condonabile in area vincolata, stante la preclusione posta dall'art. 32, commi 26 e 27 della medesima legge e dall'art. 3, comma 2, lett. b) della l. reg. 12/2004.

9. Per le ragioni esposte, il ricorso deve essere respinto.

9.1. Le spese di lite possono essere interamente compensate tra le parti, vista la genericità delle argomentazioni difensive svolte dal Comune, non correlate ai motivi di ricorso.

P.Q.M.

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

Compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1° dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Luca Emanuele Ricci, Referendario, Estensore

Marco Savi, Referendario

L'ESTENSORE

Luca Emanuele Ricci

IL PRESIDENTE

Roberto Politi

IL SEGRETARIO