

Pubblicato il 01/03/2024

**N. 04113/2024 REG.PROV.COLL.
N. 02489/2021 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 2489 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da Manuele Menchinelli Sanza, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Maria Floridi e Alessandro Falasca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via di Monte Fiore n. 22;

contro

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

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della determinazione dirigenziale a firma del direttore del dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma Capitale – Ufficio di Scopo Condoni Edilizi, prot. n. QI/136155/2020 del 20.11.2020, notificata in data 22.12.2020, recante reiezione dell'istanza di Condoni prot. n. 0/502541 del 10.07.2004 relativa ad un abuso sull'immobile sito in Roma, via Clitunno 4/6/8, p. 3-4;

- nonché per l'annullamento di ogni altro atto, ancorché non conosciuto, a detto provvedimento presupposto, consequenziale o comunque connesso, ivi inclusi, per quanto occorrer possa: il preavviso di rigetto prot. QI 191988 del 24.11.2015, la nota interna di valutazione delle osservazioni, prot. QI 43013 del 9.03.2016, nonché il verbale di sopralluogo della Polizia Locale - II Municipio, n. 50637 del 13.10.2003 e la successiva nota n. 53227 del 8.9.2004 di comunicazione trasmissione istanza di condono alla competente A.G.;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 10/6/2021:

- della nota RPR prot. QI 110718 del 8.10.2020 acquisite per effetto della sua esibizione in giudizio da parte dell'Amministrazione resistente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2024 il dott. Valentino Battiloro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il presente gravame ha ad oggetto la legittimità del provvedimento di rigetto adottato dal Comune di Roma Capitale sulla istanza di condono edilizio *ex* legge 326/2003 e legge regionale 12/2004, in epigrafe indicata, relativa a un ampliamento di mq 19,00 di s.u.r. sul terrazzo di pertinenza dell'immobile di proprietà del ricorrente (giusta atto di compravendita a rogito notar Pantalani del 28.04.2009, rep. 14544, racc. 6611).

Espone in fatto il ricorrente che, prima della presentazione dell'istanza di condono da parte del precedente locatario dell'immobile, l'opera era stata sottoposta a sequestro penale dalla Polizia Municipale che, in seguito a un sopralluogo del 12 ottobre 2003, aveva constatato *“al piano terzo (lastrico solare) dello stabile sottoindicato, e precisamente sul terrazzo di pertinenza dell'appartamento contraddistinto con int. 9 ed in adiacenza al muro perimetrale con altra proprietà”, la “realizzazione di un manufatto in blocchi di siporex di circa mq. 20 (5 x 3.90) la cui copertura in legno e orditura dello stesso materiale è posta a m 2,75 del piano di calpestio e nel cui interno sono state edificate tramezzature...”* (così nel verbale di constatazione dell'illecito edilizio del 13 ottobre 2003, n. 50637).

In data 9 febbraio 2004 veniva quindi presentata l'istanza di condono prot. UCE 0/502541 e in data 24 novembre 2015 veniva comunicato all'odierno ricorrente il preavviso di rigetto (prot. n. QI 191988) per mancato completamento delle opere entro il 31 marzo 2003.

In data 22 gennaio 2016 il ricorrente produceva, perciò, le proprie osservazioni, allegando la sentenza penale n. 23504/2008 di improcedibilità in ordine al reato urbanistico accertato in occasione del sopralluogo del 12 ottobre 2003 (osservazioni tuttavia ritenute

insufficienti dall'Amministrazione e, come tali, inidonee a superare i motivi ostativi all'accoglimento della domanda).

In data 20 luglio 2017 stesso depositava ulteriori osservazioni accompagnate da una relazione tecnica finalizzata a dimostrare l'avvenuta realizzazione del volume dell'opera entro il termine di legge e, in ogni caso, la ricorrenza, alla luce del menzionato sequestro penale, dei presupposti dell'art. 43, comma 5, l. 47/85, in base al quale *«possono ottenere la sanatoria le opere non ultimate per effetto di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali limitatamente alle strutture realizzate»*.

Il Comune di Roma Capitale, dopo aver accolto in un primo momento le deduzioni dell'istante (nota prot. n. 177633 del 23 ottobre 2017), avviava un segmento istruttorio (confluito nella nota RPR prot. QI 110718 del 8.10.2020, conosciuta solo in questa sede dal ricorrente, che, *melius re perpensa*, confermava l'originario preavviso di rigetto, ritenendo *“del tutto invalidata l'ammissibilità delle osservazioni a cui è addivenuto il tecnico incaricato dalla proprietà”*) che si concludeva con l'adozione del provvedimento di rigetto per carenza del requisito temporale, in considerazione del fatto che, nelle annotazioni del verbale di sopralluogo del 13 ottobre 2003, n. 50637, si evidenziava che la copertura era stata parzialmente eseguita.

Il ricorrente pone a fondamento del gravame il seguente motivo:

“Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 co. 1 della L.R. Lazio n. 12/2004, dell'art.32, comma 25, L. n. 326/2003, dell'art. 31 comma 2 della Legge n. 47/1985. Violazione dell'art. 3, L. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione della Circolare del Ministero dei lavori pubblici del 30 luglio 1985 n. 3357/25. Difetto di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere per travisamento e mancata considerazione dei atti,

contraddittorietà ed illogicità manifesta. Violazione dell'art. 97, Cost. e più in generale dei principi di buon andamento e proporzionalità dell'azione amministrativa".

In sintesi, ritiene che al momento del sopralluogo del 12 ottobre 2003 l'opera era già completa dal punto di vista strutturale, come del resto sarebbe chiaramente evincibile dal verbale di constatazione della Polizia Municipale, ed il relativo volume perfettamente apprezzabile nella sua consistenza planovolumetrica ed evidentemente connotato del requisito della stabilità indispensabile per essere "individuato" e definito funzionalmente ai fini della sanabilità.

Evidenzia altresì l'evidente contraddittorietà del comportamento dell'Amministrazione che, dopo aver accolto le sue osservazioni, ha inaspettatamente adottato il provvedimento di reiezione.

Il Comune di Roma Capitale si è costituito in giudizio senza depositare memorie.

Con ordinanza presidenziale del 26 marzo 2021, su istanza del ricorrente, è stata disposta l'esibizione dell'intera documentazione relativa alla pratica di condono (adempimento istruttorio assolto dall'Amministrazione in data 5 maggio 2021).

Con atto di motivi aggiunti del 10 giugno 2021 il ricorrente ha quindi impugnato la nota RPR prot. QI 110718 del 8.10.2020, in precedenza richiamata, reiterando le medesime censure poste a sostegno del ricorso introduttivo.

Con memoria del 3 gennaio 2024 il ricorrente ha ripercorso l'istruttoria procedimentale (anche sulla scorta della documentazione depositata dall'Amministrazione), insistendo per l'accoglimento del ricorso sulla base delle ragioni in precedenza sinteticamente illustrate.

Alla pubblica udienza del 6 febbraio 2024 la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione, come da verbale.

Il ricorso è fondato.

Ai sensi dell'art. 32, comma 25, l. n. 326/03 il condono edilizio è consentito per le opere abusive che *«risultino ultimate entro il 31 marzo 2003»*.

Il concetto di ultimazione è specificato nell'art. 31, comma 2, l. n. 47/1985 (i cui principi debbono ritenersi valevoli anche per la disciplina dei condoni successivi), laddove si precisa che, *«ai fini delle disposizioni di cui al comma precedente, si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura ovvero, quanto alle opere interne agli edifici già esistenti e a quelle non destinate alla residenza, esse siano state completate funzionalmente»*.

La disposizione in commento prevede due criteri alternativi per la verifica del requisito dell'ultimazione, rilevante ai fini del rilascio del condono: si tratta del criterio "strutturale", che vale nei casi di nuova costruzione (quale quella oggetto del presente giudizio), e del criterio "funzionale", che opera, invece, nei casi di opere interne di edifici già esistenti oppure di manufatti con destinazione diversa da quella residenziale.

Quanto al criterio strutturale del completamento del rustico, per edifici "ultimati", si intendono, per costante giurisprudenza, quelli completi almeno al "rustico", espressione con la quale si rappresenta un'opera mancante solo delle finiture (infissi, pavimentazione, tramezzature interne), ma necessariamente comprensiva delle tamponature esterne, che realizzano in concreto i volumi, rendendoli individuabili e esattamente calcolabili (cfr., fra le tante, Cons. di Stato, Sez. IV, 16

ottobre 1998, n. 130).

La giurisprudenza ha altresì chiarito che, se sono necessarie le tamponature esterne, a maggior ragione diventa essenziale l'esistenza di una copertura che ha, dal punto di vista della sagoma e del volume, la funzione di definire le dimensioni dell'intervento realizzato e, dal punto di vista costruttivo, lo scopo di rendere conto della compiutezza della realizzazione stessa. In tal senso vanno lette le affermazioni della giurisprudenza che evidenzia come la copertura debba essere in materiale non precario ed idoneo ad una rifinitura finale con interventi minimi (cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 15 settembre 2015, n. 4287, dove si evidenzia la sufficienza di una copertura in muratura, stabilmente infissa al corpo verticale e costituita con materiale non precario e soltanto non rifinita con tegole o simili, ossia realizzata in maniera tale "*da permettere la precisa individuazione del volume da condonare, escludendosi ogni possibilità di far luogo a successive modifiche o ampliamenti*").

L'orientamento giurisprudenziale in ultimo richiamato appare rilevante nel caso di specie, considerato che nel già menzionato verbale di sopralluogo del 13 ottobre 2003 si fa riferimento a una "*copertura in legno e orditura dello stesso materiale*", salvo poi specificare, nelle annotazioni, che l'opera si presenta in corso di costruzione e la copertura parzialmente eseguita.

Tale apparente discrasia non può che spiegarsi ritenendo che in realtà la copertura, pur necessitando di opere di rifinitura, era già stata realizzata e consentiva di apprezzare le dimensioni dell'intervento realizzato.

Una simile conclusione è corroborata dalla circostanza che all'interno del manufatto erano già state edificate tramezzature al fine di realizzare

un vano di circa mq 4.50, ovvero un'opera di suddivisione interna del locale che presuppone l'avvenuta realizzazione del tetto.

Lo stesso Ufficio di Coordinamento della U.O. Condoni di Roma Capitale, con la nota prot. n. 157668/2014 (ad oggetto: "*Specificità collegata alla definizione di opere ultimate articolo 31 ex Lege 47/85*"), aveva affermato il principio secondo il quale "*si ritengono condonabili manufatti la cui copertura attuata, o parzialmente attuata, sia estesa per tutta l'area del manufatto indipendentemente dalla natura dei materiali impiegati purché sia individuabile il volume sotteso ad essa*".

A tale principio si era del resto ispirata l'Amministrazione accogliendo le osservazioni dell'istante, salvo poi modificare le proprie determinazioni, nonostante non fossero emerse sopravvenienze istruttorie.

Detto ulteriore segmento dell'attività procedimentale, tra l'altro, è avvenuto senza garantire alcuna forma di contraddittorio con l'interessato, il quale solo in questa sede è venuto a conoscenza della nota con cui l'ufficio istruttore di Risorse per Roma Spa aveva mutato indirizzo.

Sotto tale profilo, dunque, va evidenziata l'evidente contraddittorietà della motivazione posta a fondamento del provvedimento di rigetto e la fondatezza anche di tale motivo di censura.

In conclusione, il ricorso e i motivi aggiunti devono essere accolti, stante la fondatezza delle censure proposte.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei termini di cui in motivazione e per l'effetto annulla il provvedimento prot. n. QI/136155/2020 del 20.11.2020.

Spese compensate, ad eccezione dell'obbligo di restituzione del contributo unificato *ex art. 13, co. 6-bis.1 d.P.R. n. 115/2002*, a carico di Roma Capitale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Valerio Bello, Referendario

Valentino Battiloro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valentino Battiloro

IL PRESIDENTE
Rita Tricarico

IL SEGRETARIO