

Publicato il 26/11/2024

**N. 21170/2024 REG.PROV.COLL.
N. 13919/2019 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 Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13919 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Rita Tedeschi, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ciaglia e Alessandra Mineo, con domicilio fisico eletto presso il loro studio in Roma, alla via Savoia n. 72, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Paolo Alaimo, con domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura capitolina in Roma, alla via del Tempio di Giove n. 21, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Roma Capitale, D.P.A.U.- Ufficio di Scopo Condono, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

-della Determinazione Dirigenziale di Roma Capitale, D.P.A.U., Ufficio di Scopo "Condono" del 9 maggio 2019, rep. n. QI/673/2019 - prot. n. QI/81256/2019 - notificata alla ricorrente in data 30 agosto 2019 - con cui si dispone la reiezione dell'istanza di condono edilizio prot. n. 0/575280 sot.0, relativa ad interventi eseguiti senza titolo, in Roma, Via Braccianese, km. 9,200, nonché per l'annullamento di ogni altro atto ad essa presupposto, connesso e/o conseguente - comunque denominato ed ancorché non cognito - se ed in quanto illegittimo e lesivo;

per quanto riguarda i motivi aggiunti:

(ove occorrer possa) della nota prot. UCE n. 70606 del 02.10.2013 recante il preavviso il rigetto dell'istanza di condono prot. n. 0/575280 sot. 0 del 10.12.2004;

- della relazione di Risorse per Roma S.p.a. prot. Dip. P.A.U. n. 185167. del 6.11.2017;

- della non meglio cognita "Relazione tecnica dell'Ufficio Contenzioso" dell'U.O. Condono Edilizio del Dip. P.A.U. di Roma Capitale prot. n. 180787 del 27.10.2017;

- della "Relazione controdeduzioni" prot. Dip. P.A.U. n. QI 75438 il 28.04.2016;

- della relazione di Risorse per Roma S.p.a. prot. (Dip. PAU) n. QI 175745 del 17.11.2017;

- della relazione di Risorse per Roma S.p.a prot. n. 0010534/2024 del 5.07.2024 (prot. Dip. PAU n. qi 139981)

nonchè per l'annullamento

-della Determinazione Dirigenziale di Roma Capitale, D.P.A.U., Ufficio di Scopo “Condono” del 9 maggio 2019, rep. n. QI/673/2019 - prot. n. QI/81256/2019 già impugnata nel ricorso introduttivo.

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.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 11 ottobre 2024 la dott.ssa Monica Gallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. Con il ricorso all'esame del Collegio parte ricorrente si duole del provvedimento con il quale il Comune di Roma capitale ha rigettato la propria istanza di condono del 10 dicembre 2004, *ex art. 32, D.L. 269/03, - avente ad oggetto la realizzazione, in assenza di titolo edilizio, di alcuni interventi edilizi afferenti al piano primo dell'appartamento di cui al Fg. 27, sub. 512 “consistenti, nel dettaglio, in un aumento di superficie (circa mq. 19) interno alla preesistente volumetria ottenuto mediante la chiusura di uno spazio a doppia altezza, che ha dato luogo alla realizzazione di una porzione di solaio interpiano in continuità con quello esistente”*. Nel provvedimento di reiezione il Comune, qualificato l'intervento quale *“ampliamento residenziale per mq 19 di S.U.R.”*, motiva il rigetto sulla base della seguente circostanza *“l'area su cui*

insiste l'abuso risulta gravata dai seguenti vincoli: Beni e paesaggistici ex art. 134, comma 1, lett. b) del Codice – m – Etruria Meridionale rif. D.lgs n. 42/2004”.

Con il citato gravame parte ricorrente chiede, dunque, l'annullamento del menzionato provvedimento di rigetto, deducendone l'illegittimità sulla scorta dei seguenti argomenti di censura:

“I.Violazione, per falsa ed omessa applicazione, dell'art. 32, comma 37, L. n. 326/2003 e dell'art. 6, L.R. Lazio n. 12/2004 nonché in violazione, in via derivata, degli artt. 1, 3, 7, 20, comma 3 e 21-nonies, L. n. 241/1990, oltre che in evidente eccesso di potere per grave carenza d'istruttoria, con conseguente carenza di motivazione, travisamento, illogicità ed irragionevolezza manifeste, violazione del giusto procedimento. sviamento”. Deduce innanzitutto la parte ricorrente l'illegittimità del diniego impugnato a cagione della asserita intervenuta formazione del provvedimento tacito di accoglimento per decorso dei termini di legge per la formazione del titolo *per silentium*. Osserva la ricorrente che *“se realmente convinto dell'impossibilità di sanare legittimamente l'abuso – l'Ufficio comunale intimato avrebbe potuto esercitare – al ricorrere di tutte le condizioni normativamente previste – il potere di annullamento in autotutela”.*

“II.1.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 – Violazione, in via derivata, dell'art. 149 d.lgs n. 42/2004 e dell'art. 2 del D.P.R. n. 31/2017 e del relativo allegato “a” (punto “a1”) nonché dell'art. 167 d.lgs n. 42/2004 e dell'art. 17 del D.P.R. n. 31/2017, oltre che in palese eccesso di potere per carenza di istruttoria, contraddittorietà con l'ordine di servizio di Roma capitale dipartimento

P.A.U., ufficio di condono edilizio n. 978 del 30 novembre 2012 (che recepisce la circolare del ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 2699 del 7 dicembre 2012), difetto di motivazione, travisamento dei fatti e dei presupposti, irragionevolezza ed illogicità manifeste; violazione del giusto procedimento”. Argomenta parte ricorrente, con il presente motivo di censura, che “Laddove, pure si volesse ritenere che alla formazione del silenzio assenso osta la circostanza che l’opera ricade su un’area gravata da vincoli paesaggistici (Beni e paesaggistici ex art. 134, comma 1, lett. b) del Codice – m – Etruria Meridionale rif. D.gs n. 42/2004”) l’Ufficio intimato - in ogni caso - avrebbe dovuto dare correttamente corso all’esame previsto dall’art. 3, comma 1, L.R. Lazio n. 12/2004 verificando, in primis, l’entità, la natura e/o la tipologia dell’opera abusiva”. L’insanabilità opposta dall’Amministrazione avrebbe dovuto presupporre la verifica della ricorrenza di una duplice condizione: “1) innanzi tutto, oggetto della sanatoria dev’essere taluna delle “opere di cui all’articolo 2, comma 1”; 2) inoltre, deve trattarsi di interventi ricadenti in area vincolata “e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”. Secondo la prospettazione della ricorrente, nella fattispecie difetterebbero entrambe le anzidette condizioni, in quanto l’opera oggetto della istanza di condono (soppalco), non creando nuova volumetria complessiva e non avendo comportato modifiche della sagoma, ricadrebbe nell’ambito della Tipologia 6 e comunque non avrebbe determinato una modifica esteriore del manufatto impattante con il paesaggio ed il tessuto urbano. Richiama poi l’ordine di servizio n. 978 del 30 novembre 2012 con il quale la stessa Amministrazione ha escluso che la condonabilità di opere interne imponga la previa acquisizione del parere di compatibilità paesaggistica.

“II.2. 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”. Deduce sul punto ancora parte ricorrente che non sarebbe stata verificata da parte del Comune, che pure vi è obbligato *ex lege*, la non compatibilità dell’intervento con normativa urbanistica, condizione richiesta per l’applicabilità alla fattispecie dell’articolo 3, comma 1, Legge regionale n. 12/2004;

“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. 77 n.t.a n.p.r.g. eccesso di potere per difetto d’istruttoria, carenza e contraddittorietà della motivazione, travisamento dei fatti e dei presupposti. Sviamento”. Infine deduce la parte ricorrente che l’intervento non sarebbe in conflitto con la normativa dettata dal P.R.G vigente – con riguardo all’area interessata dall’abuso - zona “Agro Romano” – *“ammette, infatti, l’esecuzione di interventi quali quelli oggetto di condono che non hanno comportato alcuna modifica del volume, della sagoma e della destinazione “residenziale” dell’immobile”* . Secondo la prospettazione della ricorrente, infatti, l’art. 77, comma 1, delle n.t.a., disponendo che *“Sugli edifici esistenti sono ammessi interventi di categoria MO, MS, RC, RE, DR, AMP, come definiti dall’art. 9, nel rispetto dei parametri e delle destinazioni previste dall’art. 76, ovvero con mantenimento dei parametri e delle destinazioni esistenti, se legittimamente realizzate o successivamente legittimate”* consentirebbe l’intervento oggetto della

istanza di condono.

II. Si è costituita l'Amministrazione comunale resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto. In relazione ai motivi aggiunti con memoria difensiva del 6 settembre 2024 ha eccepito l'inammissibilità degli stessi in quanto recanti impugnativa di atti endoprocedimentali.

III. Con motivi aggiunti notificati in data 3 settembre 2024 la parte ricorrente ha impugnato il preavviso di rigetto in uno con gli atti istruttori presupposti al diniego.

IV. In vista della udienza straordinaria di smaltimento dell'11 ottobre 2024 le parti hanno depositati le proprie memorie conclusive.

V. Alla suindicata udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

VI. Il ricorso è infondato e va rigettato. Inammissibili per carenza originaria di interesse sono i motivi aggiunti.

VI.1. Non coglie nel segno la ricostruzione di parte ricorrente relativa alla dedotta intervenuta formazione del silenzio assenso. E ciò in quanto è pacifico in giurisprudenza che, laddove sussista un vincolo sull'area interessata dall'abuso rispetto alla relativa istanza di condono, non possa dirsi formato alcun provvedimento *per silentium*. Come chiarito dalla giurisprudenza, *“dal combinato disposto degli artt. 32, 33 e 35, L. n. 47/1985 può desumersi il principio che non sono suscettibili di sanatoria tacita gli immobili siti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico-ambientale, essendo all'uopo in ogni caso richiesto il parere espresso dell'autorità competente alla gestione del vincolo, ragione per cui in tale ipotesi non è configurabile la formazione del silenzio-assenso sull'istanza di condono”* (Consiglio di Stato, sezione VI, 8 agosto 2014, n. 4226). Nella specifica fattispecie in esame, risulta accertata e non contestata la circostanza che l'opera abusiva maggiore oggetto della

domanda di condono sia stata realizzata in una zona paesaggisticamente vincolata.

Come chiarito dalla giurisprudenza di questo Tribunale dalla quale non v'è ragione di discostarsi: “...*perché possa formarsi il silenzio-assenso su un'istanza di condono edilizio, il termine di ventiquattro mesi decorre dalla presentazione della medesima domanda, a condizione che la stessa risulti completa in ogni sua parte (Consiglio di Stato, sez. VI, 15 marzo 2022, n. 1813).*”

Inoltre, il titolo abilitativo tacito può formarsi per effetto del silenzio-assenso soltanto se la domanda di sanatoria presentata possenga i requisiti soggettivi e oggettivi per essere accolta, in quanto la mancanza di taluno di questi impedisce in radice che possa avviarsi il procedimento di sanatoria, in cui il decorso del tempo è mero co-elemento costitutivo della fattispecie autorizzativa (cfr.: Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 luglio 2015, n. 3661). Nel caso di specie, come già visto, le domande di sanatoria presentate dalle parti ricorrenti difettano, ictu oculi, di uno dei presupposti legali per il rilascio della sanatoria edilizia, atteso che tutte le opere abusive de quibus integrano abusi maggiori insistenti su un'area vincolata” (Tar Lazio Roma, sez. II stralcio. 1° febbraio 2024 n. 1995).

Se è vero dunque che, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della Legge regionale n. 12/2004 “*La presentazione della domanda e della relativa documentazione, il pagamento degli oneri concessori e dell'oblazione, la presentazione delle denunce di cui all'articolo 32, comma 37, del d.l. 269/2003 e successive modifiche, con le modalità e nei termini previsti dalla normativa vigente, nonché la mancata adozione di un provvedimento negativo del comune entro i trentasei mesi successivi alla*

data del 31 dicembre 2005, equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria”, è pur vero che alcun titolo abilitativo tacito può formarsi in relazione a fattispecie nelle quali la condonabilità è, come nella fattispecie, *ex lege* preclusa *in nuce* a cagione della tipologia dell’abuso e del carattere vincolato dell’area sulla quale insistono.

Non è quindi configurabile la formazione del provvedimento tacito di assenso su domande di sanatoria edilizia relative ad interventi realizzati in aree sottoposte a vincoli paesaggistici, quale, appunto, quella per cui è causa.

Sul punto va altresì rilevato che il vincolo ostativo al condono (derivante dal P.T.P. n. 15/7 "Veio Cesano" adottato con D.G.R. n. 10018/88 e approvato con l.r. n. 24/98 e dal P.T.P.R., adottato con D.G.R. n. 556 del 25 luglio 2007 e D.G.R. n. 1025 del 21 dicembre 2007) risulta imposto in epoca antecedente al 2 maggio 2009, che, secondo la ricorrente, identificherebbe la data del pagamento della terza rata relativa agli oneri concessori (al cui pagamento la ricorrente ha provveduto in data 2 maggio 2006 e, quindi, entro il termine espressamente previsto dall’articolo 7, comma 2, lettera b), numero 2) della l.r. n. 12/2004) ed il termine di scadenza dei 36 mesi di cui all’art. 6, comma 3, l.r. n. 12/2004 prescritti per la formazione del silenzio assenso sulla istanza di condono. L’imposizione del vincolo, essendo intervenuta prima della scadenza del termine per la formazione del titolo tacito, ha impedito quest’ultima.

VI.2 Nemmeno fondate sono le censure di cui ai punti II.1 e II.2.

Vero è che l’abuso è stato dalla stessa ricorrente, sotto la propria responsabilità, qualificato come tipologia 1 e la sua dimensione interna non attrae la sua qualificazione necessariamente alla categoria degli abusi minori. D’altronde è la stessa ricorrente che nelle proprie

controdeduzioni al preavviso di rigetto identifica l'abuso quale *“aumento della superficie utile mediante la realizzazione di un ampliamento di un preesistente solaio all'interno di una unità immobiliare destinata ad abitazione”*, con ciò descrivendo l'intervento in maniera incompatibile e non aderente alle fattispecie di abusi minori di cui alle tipologie 4, 5 e 6 dell'allegato a al D.L. n. 269/2023. Nel caso di specie dunque l'abuso in questione è, per stessa ammissione della parte ricorrente, rappresentato dalla realizzazione *ex novo* di un soppalco che ha determinato un ampliamento pari a 19 mq di superficie utile residenziale. Ritiene al riguardo il Collegio, confermando un precedente di questa Sezione sul punto (sentenza n. 7164 del 2 aprile 2024), che la realizzazione di un soppalco di ampie dimensioni, qual è quello di cui alla fattispecie che ci occupa, possa rientrare nel concetto di ristrutturazione edilizia *“pesante”* e, pertanto, nell'ambito delle opere identificabili quali abusi maggiori, come del resto indicato anche nell'istanza di condono.

Al riguardo si evidenzia che la disciplina edilizia del soppalco, ovvero dello spazio aggiuntivo che si ricava all'interno di un locale, interponendovi un solaio, va apprezzata caso per caso, in relazione alle caratteristiche del manufatto.

“Quando il soppalco, come nella fattispecie in esame, sia di dimensioni non modeste e comporti una sostanziale ristrutturazione dell'immobile preesistente, con incremento delle superfici dell'immobile e, in prospettiva, ulteriore carico urbanistico, è necessario il titolo abilitativo (ex multis, Cons. Stato, sez. VI, 11 febbraio 2022, n. 1002).

Il soppalco rientra invece nell'ambito degli interventi edilizi minori, per i quali il titolo non è richiesto, ove sia tale da non incrementare la superficie dell'immobile. Quest'ultima ipotesi si verifica solo nel caso in

cui lo spazio realizzato col soppalco consista in un vano chiuso, senza finestre o luci, di altezza interna modesta, tale da renderlo assolutamente non fruibile alle persone (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2017, n. 985; sez. VI, 9 luglio 2018, n. 4166; sez. IV, 8 luglio 2019, n. 4780)”. (Tar Lazio Roma, sezione IV ter, n. 7164 del 12 aprile 2024)

Con riguardo agli abusi maggiori, come recentemente confermato, in linea con precedenti conformi, da questo Tribunale *“sulla base delle previsioni dettate dall’art. 32, commi 26 e 27, del decreto legge n. 269 del 2003 e dagli artt. 2 e 3, comma 1, lettera b), della legge regionale del Lazio n. 12 del 2004, possono ritenersi suscettibili di sanatoria, nelle aree soggette a vincoli, solo le opere di minore rilevanza, corrispondenti alle tipologie di illecito di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell’Allegato 1 del decreto legge n. 269 del 2003, integrate dalle opere di restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria (ex plurimis, in termini: 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; Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 gennaio 2020 n. 425), mentre per le altre tipologie di abusi, quale quello della ricorrente, riconducibili alle tipologie di illecito di cui ai nn. 1, 2 e 3, del menzionato Allegato, interviene una preclusione legale alla sanabilità delle opere abusive; la norma statale di cui all’art. 32, comma 27, del decreto legge n. 269 del 2003 è chiara nell’indicare come ostativa alla possibilità di rilascio*

del condono la realizzazione di opere recanti nuove superfici e nuovi volumi su aree soggette a vincoli posti a tutela 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 senso ancor più restrittivo è intervenuta la legge regionale della Regione Lazio n. 12 del 2004, la quale, all'art. 3, comma 1, lettera b), prevede la non sanabilità delle opere 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” (Tar Lazio Roma, Sezione IV ter, 21 febbraio 2024 n.3457). In definitiva, non possono essere sanate le opere che hanno comportato la realizzazione di nuove superfici (come nella fattispecie) e nuova volumetria in zona assoggettata a vincolo paesaggistico.

Né rispetto alla ridetta insanabilità *ex lege* assume rilievo la verifica di compatibilità urbanistica o paesaggistica, essendo la valutazione circa la non condonabilità di abusi maggiori in aree vincolate già serbata dal legislatore *ex ante*. In effetti, in ragione della insanabilità *in nuce* degli abusi maggiori in zona vincolata, la P.A. non è tenuta, in tali casi, a procedere ad alcun accertamento in concreto della compatibilità dell'abusorispetto al vincolo imposto, mediante l'acquisizione del parere da parte dell'Autorità garante della sua tutela, né a verificare la compatibilità urbanistica delle opere: a fronte dell'accertata assoluta non

condonabilità dell'abuso maggiore su bene vincolato, la verifica della conformità urbanistica, nella fattispecie correttamente omessa dalla P.A., non assume, infatti, alcuna rilevanza (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).

Alcun rilievo ha poi la circostanza, pure dedotta dalla ricorrente, secondo la quale gli strumenti regolatori del Comune consentirebbero interventi del genere di quelli oggetto della istanza di condono nell'area interessata dall'abuso. E ciò in quanto la disciplina condonistica è una disciplina straordinaria ed eccezionale, ancorata ai ristretti limiti entro i quali la sanabilità dell'abuso è consentita dalla stessa e prescinde, dunque, dalle regole che governano la edificabilità ordinaria ed a regime.

VI.3. I motivi aggiunti sono inammissibili, gravando con essi la parte ricorrente tutti atti privi di efficacia lesiva siccome endoprocedimentali.

VII. In conclusione il ricorso introduttivo è infondato e va rigettato. I motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili per carenza originaria di interesse.

VIII. Le spese possono essere compensate attesa la peculiarità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta

Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, come integrato da motivi aggiunti:

- rigetta il ricorso introduttivo;
- dichiara inammissibili i motivi aggiunti;
- compensa fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere

Monica Gallo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Monica Gallo

IL PRESIDENTE

Rita Tricarico

IL SEGRETARIO