

Publicato il 04/01/2025

**N. 00005/2025 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00308/2019 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 staccata di Latina (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 308 del 2019, proposto dalla sig.ra -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe D'Amico, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

***contro***

l'Azienda Strade Lazio s.p.a. (Astral), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Antonello Cecchini, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;  
Comune di Fondi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

- della nota ASTRAL -OMISSIS-, recante la comunicazione di diniego al rilascio della sanatoria edilizia per l'immobile su area sottoposta a

vincolo a protezione del nastro stradale e censito al catasto del Comune di Fondi al -OMISSIS-;

- della nota ASTRAL -OMISSIS-, recante comunicazione di preavviso di parere non favorevole;

- di qualsivoglia altro atto e/o parere, eventualmente acquisito, presupposto, connesso, collegato e consequenziale.

Visti il ricorso, la memoria e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria dell'Astral s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2024 il dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1 – Con atto di trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario, la ricorrente, proprietaria dal -OMISSIS- di un immobile ubicato nel Comune di Fondi, in località -OMISSIS-, ha impugnato il parere negativo reso dall'Azienda Strade Lazio s.p.a. (di seguito anche "ASTRAL") sulla sua domanda di condono edilizio presentata al Comune di Fondi nel -OMISSIS- ai sensi della l.n. 47/1985.

2 – Nel gravame, la ricorrente ha esposto, fra l'altro: i) di essere divenuta proprietaria, nel -OMISSIS-, di un appartamento facente parte della palazzina numero uno del complesso edilizio denominato "-OMISSIS-" sito in Fondi alla località -OMISSIS-, -OMISSIS-, attualmente riportato nel Catasto Fabbricati al Foglio -OMISSIS-- -

OMISSIS- *sub* -OMISSIS-; ii) di essersi attivata presso il Comune di Fondi, presentando una domanda di condono il -OMISSIS-, al fine di sanare un intervento abusivo realizzato dal precedente proprietario, consistente nell'ampliamento di un ambiente realizzato sulla parete esterna dell'unità abitativa; iii) che nel procedimento per l'istruttoria dell'istanza è stata interpellata l'ASTRAL per la concessione del nulla osta relativo alla fascia di rispetto della strada regionale -OMISSIS-; iv) che la predetta società, dopo aver chiesto un'integrazione documentale e aver preannunciato il parere non favorevole al rilascio della sanatoria edilizia, con nota del -OMISSIS- ha comunicato il diniego al rilascio del condono; v) che in tale atto l'ASTRAL ha sostenuto che l'intervento abusivo fosse stato realizzato *“nella fascia di rispetto stabilita fuori dal perimetro abitato a protezione del nastro stradale”* e, pertanto, fosse da considerarsi non suscettibile di sanatoria, ai sensi dell'art. 33 della l.n. 47/1985, in quanto in contrasto con il vincolo di inedificabilità imposto prima della esecuzione delle opere; vi) di essere insorta avverso il citato parere negativo.

3 – Il ricorso è stato affidato a due motivi di censura:

i) violazione di legge (artt. 31, 32 e 33, legge 28 febbraio 1985 n. 47, in relazione all'art. 1 e ss., del D.M. 1 aprile 1968 n. 1404, all'art. 19, della l. 6 agosto 1967, n. 765, all'art. 16 del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, all'art. 26 del D.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495, all'art. 8 “Norme Particolari” del P.R.G. del Comune di Fondi)-eccesso di potere (carezza assoluta del presupposto; difetto di motivazione; difetto di istruttoria; violazione del giusto procedimento; sviamento; contraddittorietà)-violazione dell'art. 97 Cost.: l'ASTRAL avrebbe illegittimamente applicato le previsioni dell'art. 4 del d.m. n. 1404/1968: 1) senza

accertare se l'abuso fosse stato commesso prima della sua entrata in vigore; 2) nonostante che detto decreto trovasse applicazione soltanto fuori dei centri abitati e in assenza di strumenti urbanistici (e nella specie la zona in cui è stato commesso l'abuso rientrerebbe nel centro abitato nonché nella zona B, sottozona B4 di ristrutturazione edilizia del PRG);

ii) violazione di legge (artt. 31, 32 e 33, legge 28 febbraio 1985 n. 47, in relazione all'art. 1 e ss., del d.m. 1 aprile 1968 n. 1404, all'art. 19, della l. 6 agosto 1967, n. 765, all'art. 16 del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, all'art. 26 del d.p.r. 16 dicembre 1992 n. 495, all'art. 8 “norme particolari” del PRG del Comune di Fondi)-eccesso di potere (carezza assoluta del presupposto; difetto di motivazione; difetto di istruttoria; violazione del giusto procedimento; sviamento; contraddittorietà)-violazione dell'art. 97 Cost.: dall'inoperatività del d.m. n.1404/1968 discenderebbe che nella specie trovano applicazione: i) l'art. 8 delle NTA del PRG del Comune di Fondi a lume del quale “... c) *Gli edifici residenziali dovranno inoltre rispettare i seguenti distacchi stradali ... - m. 20.00 dalle strade provinciali e comunali indipendentemente dalla larghezza delle medesime*”; ii) l'art. 26, comma 3, del d.P.R. n. 495/1992, secondo cui “*Fuori dai centri abitati, come delimitati ai sensi dell'articolo 4 del codice, ma all'interno delle zone previste come edificabili o trasformabili dallo strumento urbanistico generale, nel caso che detto strumento sia suscettibile di attuazione diretta, ovvero se per tali zone siano già esecutivi gli strumenti urbanistici attuativi, le distanze dal confine stradale, da rispettare nelle nuove costruzioni, nelle ricostruzioni conseguenti a demolizioni integrali o negli ampliamenti fronteggianti le strade, non possono essere inferiori a:....10 m per le strade di tipo C*”.

4 – L'ASTRAL si è costituita in resistenza al ricorso e con memoria ne ha dedotto l'inammissibilità (atteso che l'impugnativa non investirebbe un atto immediatamente lesivo) e comunque l'infondatezza.

5 – In vista dell'udienza, le parti con memorie hanno ribadito e articolato le rispettive tesi.

6 – All'udienza pubblica del 18 dicembre 2024, la causa è stata assunta in decisione.

7 – In via preliminare, non può essere accolta l'eccezione, sollevata dall'ASTRAL, di inammissibilità del gravame, in quanto quest'ultimo avrebbe attinto un atto endoprocedimentale, cioè il parere negativo della citata Azienda nel procedimento di esame dell'istanza di condono presentata al Comune dalla ricorrente.

Infatti, il Collegio osserva come il contestato atto dell'ASTRAL abbia natura non di (mero) atto endoprocedimentale, ma di vero e proprio nulla-osta, cioè di provvedimento avente natura (co)decisoria, che paralizza in modo assoluto l'ulteriore esercizio di poteri di amministrazione attiva da parte del Comune di Fondi.

Infatti nell'ipotesi di sanatoria *ex l. n. 47/1985*, a norma dell'art. 32, primo comma e primo paragrafo, *“fatte salve le fattispecie previste dall'articolo 33, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso”*.

Nel caso di specie, il vincolo è quello relativo alle fasce di rispetto dai confini di una strada – la -OMISSIS-- inizialmente statale e poi divenuta, solo dall'anno 2000, strada extraurbana secondaria di tipo C.

Ove il parere di competenza dell'ASTRAL risulti negativo, si versa quindi nella medesima ipotesi in cui il T.A.R. Emilia-Romagna Parma,

nella sentenza n. 590/2006, ha evidenziato come *“il parere negativo adottato dall'amministrazione preposta alla tutela del vincolo ex art. 32, comma 1, L. n. 47/1985 costituisce atto immediatamente lesivo, in quanto esso consiste, in realtà, in un atto di volizione e non di opinione, di per sé ostativo alla favorevole definizione del procedimento in corso, con conseguente onere, per il soggetto interessato, di impugnare autonomamente l'atto che, precludendo con certezza il conseguimento del bene della vita cui il medesimo mira, si atteggia quale arresto procedimentale direttamente ed immediatamente pregiudizievole della sua sfera giuridica (v. da ultimo: C.d.S., sez. VI, 28/7/2006 n. 5968)”* (cfr. in tal senso recentemente anche T.A.R. Sicilia, Catania, II, n. 3974/2024).

8 - Nel merito, il ricorso va respinto in quanto è infondato.

9 – I due mezzi - esaminati congiuntamente a motivo della loro struttura unitaria e logicamente integrata - con cui la ricorrente rispettivamente ha contestato l'applicazione nella specie delle previsioni del d.m. n. 1404/1968 e ha sostenuto che dovevano trovare applicazione le NTA del PRG di Fondi e l'art. 26, comma 3 del d.P.R. n. 495/1992 nella parte in cui prevedono per le costruzioni una fascia di rispetto inferiore ai 30 metri, non colgono nel segno.

10 – Giova premettere, in fatto, che nella causa può considerarsi accertato:

- che l'immobile della ricorrente - come specificamente dedotto dall'ASTRAL, ammesso dalla stessa ricorrente e riportato a pag. 1 della relazione asseverata (cfr. all. 17 depositata in giudizio il 15 maggio 2019) – si trova così posizionato rispetto alla carreggiata della strada regionale -OMISSIS-: 1) alla distanza di 25,15 ml dalla parete del

fabbricato edificato con regolare autorizzazione edilizia; 2) alla distanza di 27,29 ml dalla parete del fabbricato ampliato *sine titulo* e oggetto di condono *ex* l.n. 47/1985; l'immobile è, quindi, posizionato ad una distanza indiscutibilmente minore di 30 metri dalla predetta carreggiata;

- come puntualmente dedotto dall'ASTRAL sulla base del tenore della domanda di condono, l'abuso è stato posto in essere nell'anno - OMISSIS- e tale circostanza non è stata in alcun modo confutata dalla ricorrente;

- la SS-OMISSIS- è stata istituita come strada statale extraurbana con d.m. del 7 gennaio 1959 (all. 3 depositato in giudizio dall'ASTRAL l'11 settembre 2019) ed è rimasta strada statale fino all'adozione del d.P.C.M. 21 febbraio 2000, che, in sede di individuazione della rete viaria da trasferire al demanio delle Regioni o degli enti locali territoriali diversi, ha disposto la classificazione della -OMISSIS- come extraurbana secondaria di tipo C.

11 – Su queste basi, mette conto evidenziare che l'ASTRAL è stata chiamata ad esprimersi ai sensi dell'art. 33 della l.n. 47/1985.

A mente di tale norma, le opere abusive oggetto della domanda di condono non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con vincoli di inedificabilità stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse.

11.1 - Ora, nella specie viene all'esame un vincolo di inedificabilità oggettiva e assoluta.

Sul punto, il Collegio non può che riportarsi al consolidato orientamento, secondo cui: i) *“il vincolo imposto sulle aree ricomprese nella fascia di rispetto stradale si caratterizza per l'inedificabilità assoluta, con divieto di edificare nella fascia di rispetto indipendentemente dalle*

*caratteristiche dell'opera realizzata e dalla necessità di accertamento in concreto dei connessi rischi per la circolazione stradale. Il vincolo imposto sulle aree ricomprese nella fascia di rispetto stradale si caratterizza per l'inedificabilità assoluta, con divieto di edificare nella fascia di rispetto indipendentemente dalle caratteristiche dell'opera realizzata e dalla necessità di accertamento in concreto dei connessi rischi per la circolazione stradale” (cfr. ex multis, Cons. St., VII, n. 7822/2023); ii) detto vincolo “opera direttamente e automaticamente”, per cui “...una volta attestata in concreto la violazione del vincolo di inedificabilità, il parere dell'amministrazione sull'istanza di condono (ex art. 33 L. n. 47/1985) non potrebbe essere che negativo” (Cons. St., VI, n. 5985 /2018 e in senso analogo id., IV, n. 347/2015; id., n. 3498/2011); iii) “allorché l'opera venga realizzata dopo l'imposizione del vincolo, la sanabilità dell'opera abusiva è in ogni caso preclusa giusta il disposto dell'art. 33, comma 1, l. n. 47/1985, proprio perché si è in presenza di un vincolo incompatibile con qualsiasi manufatto” (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, VIII, n. 6150/2021).*

11.2 - Su tali basi, va osservato che l'ampliamento *sine titulo* per cui è stato richiesto il condono è stato realizzato nel -OMISSIS- (cfr. puntuale allegazione dell'ASTRAL sulla base del tenore della domanda di condono, allegazione non efficacemente confutata dalla ricorrente), cioè in data successiva all'introduzione del vincolo di assoluta inedificabilità previsto dal d.m. n. 1404/1968 (Distanze minime a protezione del nastro stradale da osservarsi nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati, di cui all'art. 19 della legge n. 765/1967).

In particolare, all'epoca di realizzazione dell'ampliamento in discorso il citato d.m. n. 1404/1968 già aveva previsto le “*Distanze minime*

*a protezione del nastro stradale da osservarsi nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati, di cui all'art. 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765"*, indicando per le strade statali – e la SS -OMISSIS- fino all'anno 2000 è stata indiscutibilmente una strada statale - la distanza di trenta metri dal ciglio stradale.

Conseguentemente, la fattispecie all'esame rientrava interamente nello spettro applicativo dell'art. 33, comma 1, l. n. 47/1985 e l'opera abusiva non risultava sanabile perché contrastante, al tempo della sua realizzazione, con un vincolo per sua natura incompatibile con ogni manufatto.

Risulta, quindi, legittima la motivazione del provvedimento impugnato, lì dove ha giustificato il parere negativo sull'istanza di condono, richiamando le precedenti disposizioni nell'interpretazione condivisa dal Collegio.

11.3 - In ogni caso, anche a voler ritenere fondata l'asserzione ricorsuale relativa all'incertezza dell'epoca dell'abuso, il Collegio non può che riportarsi all'orientamento consolidato secondo cui *“l'obbligo di pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste in relazione alla esistenza del vincolo al momento in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria e ciò a prescindere dall'epoca d'introduzione del vincolo”* (cfr. *ex multis*, Cons. St., VI, n. 2297/2015). E nella specie non è in discussione che, al momento dell'esame dell'istanza di condono il d.m. n. 1404/1968, recante un vincolo di inedificabilità oggettiva e assoluta fosse vigente e senz'altro applicabile.

11.4 - In tal ottica, non è condivisibile l'affermazione della ricorrente, secondo cui il d.m. n. 1404/1968 non troverebbe applicazione, perché: 1) la zona in cui si trova l'immobile della ricorrente costituirebbe centro

abitato; ii) detto decreto varrebbe soltanto al di fuori dei centri abitati.

Sul punto, in assenza dell'atto di delimitazione del centro abitato richiesto dall'art. 4, comma 4 del d.P.R. n. 495/1992 (regolamento di attuazione del codice della strada), è dirimente far riferimento alla scheda amministrativa versata in atti dall'ASTRAL (cfr. all. 5 depositata in giudizio l'11 settembre 2019 da parte resistente), da cui si evince che il tratto stradale della -OMISSIS- rilevante nella specie ricade inequivocabilmente in ambito extraurbano.

11.5 - Del pari non conducente risulta l'affermazione ricorsuale, volta ad invocare la prevalenza, nella specie, della diversa e più liberale disciplina del PRG vigente sul d.m. n. 1404/1968.

Al riguardo, il Collegio deve richiamare il prevalente e condiviso orientamento giurisprudenziale, secondo cui il vincolo imposto sulle aree site nella fascia di rispetto stradale o autostradale si traduce in un vincolo di inedificabilità che, pur derivando da esigenze di programmazione e di pianificazione urbanistica, è pur sempre sancito nell'interesse pubblico da apposite leggi (artt. 41-*septies*, l. 17 agosto 1942, n. 1150, aggiunto dall'art. 19, 6 agosto 1967, n. 765) e dai relativi regolamenti di attuazione (d.m. 1 aprile 1968), con conseguente prevalenza di quest'ultima disciplina (cfr. *ex multis*, Cons. St., II, n. 1100/2020).

In ogni caso, tenuto conto che all'epoca di realizzazione dell'abuso oggetto della richiesta di condono la SS-OMISSIS- era una strada statale (e tale è rimasta fino all'anno 2000), l'unica norma pianificatoria rilevante nella specie era costituita dall'art. 8 delle NTA del PRG di Fondi (nella versione vigente *ratione temporis*), lì dove è stato stabilito che gli edifici destinati a residenza devono essere edificati almeno a 30

metri dalle strade statali, indipendentemente dalla larghezza di quest'ultime.

Nessun rilievo, invece, poteva assumere la disciplina pianificatoria concernente la fascia di rispetto riferita alle strade provinciali e comunali.

12 – Le stesse conclusioni di infondatezza valgono, anche a voler ritenere che: i) la -OMISSIS- fosse una strada extraurbana regionale di categoria C; ii) la fattispecie in esame fosse regolata in via esclusiva dalla disciplina di attuazione del codice della strada.

Al riguardo, è immediatamente rilevante considerare che: i) l'immobile del ricorrente è ubicato in un'area urbanistica inserita nella zona R (rispetto) e solo in minima parte in zona B4 (ristrutturazione) (cfr. sul punto anche pag. 1 della perizia asseverata sub all. 17 depositata in giudizio dalla ricorrente il 15 maggio 2019, lì dove si evoca significativamente l'art. 21 delle NTA del PRG di Fondi che sancisce l'inedificabilità assoluta nella zona di rispetto); ii) la citata zona B4, a termini dell'art. 12 delle NTA del Comune di Fondi, non risulta né edificabile né trasformabile dallo strumento urbanistico generale, ma è soggetta ad una più limitata e contenuta attività di intervento privato mediante proposte planovolumetriche.

A tale stregua, nella specie non poteva trovare applicazione l'applicazione dell'art. 26, comma 3 del d.P.R. n. 495/1992, norma questa a torto invocata dalla ricorrente, a mente della quale *“fuori dai centri abitati.....ma all'interno delle zone previste come edificabili o trasformabili dallo strumento urbanistico generale.....le distanze dal confine stradale, da rispettare nelle nuove costruzioni, nelle ricostruzioni conseguenti a demolizioni integrali o negli ampliamenti*

*fronteggianti le strade, non possono essere inferiori a...10 m per le strade di tipo C”.*

Diversamente, la fattispecie in esame rientrava esattamente nello spettro applicativo del comma 2 dell’art. 26 del d.P.R. n. 495/1992, a lume del quale *“fuori dai centri abitati...le distanze dal confine stradale, da rispettare nelle nuove costruzioni, nelle ricostruzioni conseguenti a demolizioni integrali o negli ampliamenti fronteggianti le strade, non possono essere inferiori a...30 m per le strade di tipo C...”.*

In definitiva, le disposizioni del Codice della Strada (d. lgs n. 285/1992) e del relativo Regolamento di esecuzione ed attuazione (d.P.R. n. 495/1992) applicabili nella specie, risultano univoche e concordanti nel fissare la fascia di rispetto di 30 metri per le strade di tipo C (strade extraurbane secondarie).

Ne consegue che l’ampliamento oggetto dell’istanza di condono non poteva essere oggetto di sanatoria in quanto posizionato ad una distanza minore di 30 metri, anche a voler considerare la SS-OMISSIS- quale strada extraurbana regionale secondaria.

Di qui la legittimità del provvedimento impugnato anche sotto il predetto versante.

13 – In definitiva, il ricorso va respinto, in quanto è infondato sulla base di quanto in precedenza illustrato.

14 – Le spese legali seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso,

come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese legali in favore dell'Azienda Strade Lazio s.p.a. (ASTRAL), che si liquidano in euro 3.000 (tremila/00), oltre ad accessori come per legge.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Maria Bucchi, Presidente FF

Massimiliano Scalise, Referendario, Estensore

Viola Montanari, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Massimiliano Scalise**

**IL PRESIDENTE**

**Roberto Maria Bucchi**

**IL SEGRETARIO**