

Publicato il 11/03/2025

**N. 05076/2025 REG.PROV.COLL.**  
**N. 08222/2021 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 8222 del 2021, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Lombardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Circonvallazione Trionfale 27;

***contro***

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Magnanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura capitolina in Roma, via del Tempio di Giove 21;

***per l'annullamento***

della Determinazione Dirigenziale n. Rep. -OMISSIS- del 27.04.2021 numero protocollo -OMISSIS- del 27.04.2021 emessa dal Dipartimento

Programmazione e Attuazione Urbanistica Ufficio Di Scopo Condono Edilizio. “Responsabile attività di verifica in merito al contenzioso” Servizio Contenzioso Legale, Ufficio Reiezioni - Attività Amministrativa - Antiabusivismo Edilizio - Rinunce. Notificata il 25.05.2021 con la quale veniva respinta l'istanza di condono Prot. - OMISSIS-, immobile sito in Via -OMISSIS-

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 7 febbraio 2025 la dott.ssa Caterina Lauro 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 agisce nella sua qualità di proprietaria dell'immobile sito in Roma, via -OMISSIS-.

L'immobile è sito all'interno di uno stabile realizzato in assenza di concessione edilizia ed ultimato nel 1992, composto complessivamente di n. 8 unità abitative, per le quali furono presentate in data 27 febbraio 1995 altrettante domande di concessione in sanatoria ai sensi dell'art. 39, l. n. 724/94 dalla signora -OMISSIS-, originaria proprietaria del complesso.

In seguito all'acquisto, la domanda di condono - recante numero di protocollo o-OMISSIS-- è stata volturata a nome dell'odierna ricorrente.

Quest'ultima ha rappresentato che il Comune aveva sempre manifestato un comportamento apparentemente favorevole alla positiva definizione della pratica di condono tanto che, in data 20 agosto 2015, il Comune ha notificato alla stessa un atto recante l' "invito al ritiro concessione", previo pagamento di oneri concessori, diritti di segreteria e oneri di oblazione, che sono stati corrisposti.

Tuttavia, nel 2017 la ricorrente ha ricevuto il preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10 *bis*, l. n. 241/90, cui è seguito il rigetto dell'istanza.

1.1. Pertanto, la ricorrente ha proposto la presente impugnazione, affidandola ai seguenti motivi:

*"1. Violazione e falsa applicazione di legge (art. 39, comma 1, della legge 724/94). Violazione di legge per difetto di motivazione (art. 3 l. 241/1990); eccesso di potere per errore nei presupposti di fatto e diritto con specifico riferimento alla consistenza dell'immobile. Eccesso di potere per difetto di istruttoria; eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e contraddittorietà; eccesso di potere per violazione di ordini di servizio."* con cui sostiene, in sintesi, che il manufatto sarebbe dotato di un'autonomia strutturale e funzionale rispetto agli altri, essendo catastalmente individuato con specifico subalterno, così come ben descritto e circostanziato sin dalla prima istanza.

*"2. Eccesso di potere per contraddittorietà rispetto agli atti presupposti, illogicità manifesta; violazione dei principi di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Costituzione."*, con cui rimarca la mancata considerazione del notevole lasso di tempo trascorso dalla realizzazione dell'abuso e del conseguente affidamento dell'istante, alimentato anche dai favorevoli atti endo-procedimentali nel frattempo adottati dall'Amministrazione.

“3. *Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 3 e 10 bis l. 241/1990); eccesso di potere per vizio di motivazione.*”, non avendo l’amministrazione motivato sulle osservazioni trasmesse in seguito alla trasmissione del preavviso di diniego,

“4. *Carenza di potere per formazione del silenzio assenso ex art. 35 della legge n. 47/1985 così come richiamato dall’art. 39 l. 7274/1994. Violazione e falsa applicazione degli artt. 19, 20, 21-quinquies e 21-nonies della legge 241/1990.*”, con cui assume che sull’istanza di condono si sarebbe formato il silenzio assenso dell’amministrazione, in considerazione del tempo trascorso dalla presentazione dell’istanza e della richiesta di integrazione, con l’ulteriore conseguenza che il potere dell’amministrazione si è, nel frattempo, consumato.

1.2. Il Comune di Roma Capitale, costituitosi in giudizio, ha rappresentato la doverosità del rigetto in ragione dell’ampio superamento del limite volumetrico previsto ai fini della sanabilità degli immobili abusivi nel c.d. “secondo condono”, con conseguente insussistenza del lamentato difetto di motivazione; non assumerebbe, inoltre, alcun rilievo il lasso di tempo trascorso, anche in considerazione del fatto che la comunicazione del luglio 2015, sul possibile esito favorevole della pratica, è stata seguita, nel settembre 2015, dall’istruttoria che ha disvelato la falsità dei bollettini di pagamento di tutte le pratiche di condono relative al compendio immobiliare di via -OMISSIS- e, quindi, dalla comunicazione del preavviso di rigetto; l’eccesso di volumetria di cui si discute, infine, è stato rilevato anche dalla Corte di Appello di Roma che, con sentenza n. -OMISSIS- del 15.10.1997, ha sul punto accertato che *“le domande di concessione in sanatoria presentate dall'imputata non influiscono sulle contravvenzioni*

*in esame, perché la cubatura della costruzione, realizzata su tre piani ed articolata in otto unità immobiliari, esorbita vistosamente dai limiti assentiti”*; da ultimo sostiene l’insussistenza dei presupposti per la formazione del silenzio assenso sull’istanza di condono.

1.3. Con successiva memoria la ricorrente ha ribadito le ragioni poste a sostegno del ricorso, sottolineando che, anche dall’esame documentazione versata in atti dall’Amministrazione resistente, emergerebbe la volontà dell’ente di rilasciare il condono prima dell’adozione del gravato provvedimento di diniego.

1.4. All’udienza straordinaria per lo smaltimento dell’arretrato del 7 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è infondato.

I motivi di ricorso possono essere trattati unitariamente, per ragioni di economia processuale e di coerenza logico-espositiva, stante la loro connessione.

2.1. Occorre evidenziare, per quanto concerne il superamento del limite volumetrico di 750 mc, che già nel lontano 1996 la Corte Costituzionale (sentenza del 23 luglio 1996, n. 302) aveva affermato che *“uno stesso soggetto legittimato non può utilizzare separate domande di sanatoria per aggirare il limite di volumetria previsto dall’art. 39, comma 1, L. n. 724 del 1994, dovendosi, in tal caso, necessariamente unificare le richieste quando si tratti della medesima nuova costruzione da considerarsi in senso unitario. Potranno, invece, (ed è questa la previsione mirata dal legislatore) aversi una serie di istanze quanti sono i proprietari o i soggetti aventi titolo al momento della domanda, relative per ciascun richiedente alle porzioni di appartenenza anche se comprese in una unica costruzione unitaria: la volumetria dovrà essere*

*calcolata rispetto a ciascuna separata domanda di sanatoria, riunificando, tuttavia, le porzioni dello stesso titolare".*

Fin dalle prime applicazioni della disciplina in esame, dunque era consolidato il principio posto alla base del gravato provvedimento di reiezione.

Costituisce invero orientamento ormai pacifico in giurisprudenza (cfr. *ex multis* Cassazione penale, sez. III, 9 gennaio 2024, n. 694) quello secondo cui ogni edificio deve intendersi come un complesso unitario facente capo ad un unico soggetto legittimato e le istanze di oblazione eventualmente presentate in relazione alle singole unità che compongono tale edificio devono essere riferite ad un'unica concessione in sanatoria, che dovrà riguardarlo nella sua totalità. Ciò al fine di non consentire l'elusione del limite legale di consistenza dell'opera richiesto per la concedibilità della sanatoria. È quindi illecita la presentazione di più domande facenti riferimento a plurime opere le quali risultino artificialmente non collegate tra di loro sebbene, *de facto*, siano finalizzate alla realizzazione di un unico manufatto ed allo stesso funzionali, così da costituire una costruzione unica. La regola è quindi quella dalla unicità della concessione edilizia per tutte le opere riguardanti un edificio o un complesso unitario, escludendosi la possibilità per lo stesso soggetto legittimato di servirsi di separate domande di sanatoria per aggirare il limite legale volumetrico.

2.2. Analogamente si esprime la giurisprudenza amministrativa, secondo cui è illegittimo l'inoltro di diverse domande tutte imputabili ad un unico centro sostanziale di interesse, in quanto tale espediente rappresenta un evidente tentativo di aggirare i limiti consentiti per il condono relativamente al calcolo della volumetria consentita (cfr. Cons. Stato,

sez. II, 4 novembre 2019, n. 7523; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2018, n. 5211; Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2018, n. 4483; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2012, n. 4711; TAR Lazio, sez. IV ter, 8 novembre 2023, n. 16581).

3. Del quadro normativo giurisprudenziale che si è appena descritto è consapevole anche parte ricorrente, la quale, infatti, si sofferma su plurimi argomenti volti a dimostrare come sia stato il notevole ritardo nella definizione del condono, unitamente a comportamenti non univoci dell'Ente (che aveva in un primo tempo prospettato il rilascio del titolo in sanatoria), ad aver cagionato la lesione del proprio affidamento.

Invero, va osservato che nella odierna fattispecie tali argomenti sono recessivi, in quanto, per il loro tramite, si prospetta non già una patologia del diniego, ma una ipotesi di negligente ritardo della P.A., che potrebbe rilevare o in sede di responsabilità procedimentale "pura" (i presupposti della quale andrebbero meglio approfonditi), oppure in sede di risarcimento per lesione di una aspettativa da parte di un provvedimento legittimo della P.A. (in termini non dissimili dalle fattispecie nelle quali viene in rilievo un provvedimento legittimo di annullamento di un precedente atto ampliativo illegittimo, cfr. Consiglio di Stato Ad. Plen., 29 novembre 2021, n. 20, o comunque, in termini sovrapponibili a quanto ritenuto in sede civile a proposito del c.d. comportamento ondivago dell'Amministrazione, cfr. Cassazione civile, sez. un., 28 aprile 2020, n. 8236); domande queste che, tuttavia, non sono state formulate in atti, con conseguente assenza di presupposti per poterne valutare il fondamento (vedasi Tar Lazio, 16 dicembre 2022, n. 16943, nonché più di recente 22 gennaio 2024, n. -OMISSIS- che con analoga motivazione ha respinto il ricorso avverso il provvedimento di rigetto

dell'istanza di condono prot.n. -OMISSIS- del 27.2.1995, ovvero una delle 8 domande di sanatoria presentate dalla sig.ra -OMISSIS-).

Nel caso in esame, invece, si discute della legittimità di un provvedimento di condono, dunque ampliativo e non sanzionatorio, in relazione al quale l'eventuale affidamento dell'istante, difettando i presupposti di legge per il rilascio del provvedimento favorevole, non può assumere rilevanza al fine di ottenere l'agognato bene della vita.

La natura vincolata del provvedimento di condono e l'accertata insussistenza dei presupposti di legge comportano la doverosità del rigetto e l'impossibilità di procedere a qualsivoglia forma di comparazione tra interesse pubblico e privato (fase valutativa che costituisce il *proprium* della sola attività discrezionale).

Ogni ulteriore approfondimento sulla consistenza di tale affidamento, che, secondo parte ricorrente, sarebbe stato alimentato non solo dal comportamento dell'Amministrazione, ma anche quello del dante causa e dai professionisti coinvolti in sede di compravendita, appare pertanto superfluo in questa sede.

Né l'illegittimità del gravato provvedimento può desumersi dalla mancata puntuale contestazione delle osservazioni pervenute in seguito alla comunicazione *ex art. 10 bis*, l. n. 241/90, attesa la natura vincolata della valutazione rimessa all'Ente e considerato il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui tale circostanza non conduce all'illegittimità del provvedimento (cfr. di recente Consiglio di Stato sez. V, 02 ottobre 2024, n.7933) e ritenuto in ogni caso espresse, seppure in modo succinto, l'avvenuta valutazione delle osservazioni e la ritenuta inidoneità delle stesse a superare le ragioni rappresentate nel preavviso di rigetto.

4. Quanto alla pretesa formazione del silenzio assenso, è sufficiente osservare che, secondo un consolidato orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa in numerosi precedenti, il termine legale per la formazione del silenzio-assenso in materia di condono degli abusi edilizi presuppone che la domanda sia stata corredata dalla prescritta documentazione, non sia infedele, sia stata interamente pagata l'oblazione e che l'opera non sia in contrasto con i vincoli di inedificabilità di cui all'art. 33, l. 28 febbraio 1985, n. 47.

Ciò posto, nel caso di specie, è noto che nel corso dell'istruttoria che ha riguardato le richieste di concessione in sanatoria relative al compendio immobiliare di via -OMISSIS- è stata riscontrata la falsità di tutti i bollettini con i quali sarebbero stati corrisposti gli importi dovuti a titolo di oblazione, compresi quelli relativi alla pratica volturata a nome del ricorrente (si veda la nota RpR prot --OMISSIS- – all. n. 2 alla costituzione del Comune di Roma capitale).

Deriva, pertanto, che, in assenza dell'intervenuto pagamento di quanto dovuto a titolo di oblazione, il termine per la formazione del silenzio assenso non poteva decorrere, non potendosi, conseguentemente, ritenere che il potere dell'amministrazione si fosse consumato al momento dell'adozione dell'impugnato provvedimento di diniego.

5. Il ricorso va pertanto rigettato, stante l'infondatezza delle censure proposte.

6. La complessità delle questioni oggetto di giudizio costituisce giustificata ragione per disporre la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

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

Dispone l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Filippo Maria Tropiano, Consigliere

Caterina Lauro, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Caterina Lauro**

**IL PRESIDENTE**  
**Rita Tricarico**

**IL SEGRETARIO**