



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 910 del 2019, proposto da EUSTACCHIO MATARRESE, MARIA LUISA TURANO, rappresentati e difesi dall'avvocato Lucio Iannotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

ROMA CAPITALE, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Sergio Siracusa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
CCM S.R.L., rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Caliendo, Paolo Cantile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

IMMOBILIARE BELLAVISTA S.R.L., rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Lirosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via delle Quattro Fontane, n. 20;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:
RENATA CARRARA, CESARE D'AMICO, LUISA MARIA DE MARCO, RAFFAELE MARTELLA, ANTONELLO VAGNOZZI, rappresentati e difesi dall'avvocato Lucio Iannotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 7141 del 2018;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e del Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e di Immobiliare Bellavista s.r.l. e di Ccm s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 novembre 2020 il Cons. Dario Simeoli;

L'udienza si svolge ai sensi dell'art. 4, comma 1, Decreto Legge 28 del 30 aprile 2020 e dell'art. 25, comma 2, del Decreto Legge 137 del 28 ottobre 2020 attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Ritenuto che il giudizio può essere definito con sentenza emessa ai sensi dell'art. 74 c.p.a.;

Rilevato in fatto che:

- con un primo ricorso n. 14187 del 2001, l'odierno appellante sig. Eustachio Matarrese impugnava innanzi al T.a.r. del Lazio, unitamente ad altri proprietari di unità immobiliari limitrofe, la concessione in sanatoria ai fini residenziali n. 205444 del 6 dicembre 1999, rilasciata dal Comune di Roma, ai sensi dell'art. 31 della legge n. 47 del 1985, in favore del manufatto di proprietà della società Immobiliare Bellavista s.r.l. sito in Roma alla Via Ceracchi;
- a fondamento dell'impugnativa, i ricorrenti sostenevano che l'Amministrazione comunale aveva disposto la sanatoria quale civile abitazione di una baracca elevata con materiali di fortuna e senza alcuna destinazione specifica, senza inoltre tenere conto del fatto che l'area interessata era avvinta da un vincolo di assoluta inedificabilità assoluta;
- il ricorso veniva prima dichiarato perento, con decreto n. 4793 del 26 marzo 2010, ma poi, accolta l'opposizione al decreto di perenzione proposta del signor Eustacchio Matarrese, veniva iscritto nuovamente sul ruolo;
- con un secondo ricorso n. 5240 del 2016, i ricorrenti impugnavano anche l'autorizzazione paesaggistica rilasciata da Roma Capitale, ai sensi dell'art. 146, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, con determinazione dirigenziale n. 3600 del 12 gennaio 2016 (sulla scorta del presupposto parere favorevole della Soprintendenza n. 11728 del 2 ottobre 2015), alla società Immobiliare Bellavista per la demolizione e nuova costruzione senza variazione di sagoma dell'immobile sito in via Ceracchi, sia pure con le prescrizioni che «dovrà essere conservato il verde esistente e ne dovrà essere ripristinata la continuità e che “sia sistemato e/o ripristinato il verde attualmente danneggiato durante i lavori»;
- a fondamento della nuova impugnativa, i ricorrenti adducevano che:

- i) si tratterebbe di un fabbricato fatiscente, crollato in più punti, privo di pavimentazione, assolutamente precario, per cui lo stesso condono edilizio sarebbe stato parzialmente illegittimo perché basato su falsi presupposti;
- ii) trattandosi di un intervento di nuova costruzione, lo stesso dovrebbe ritenersi vietato dal piano regolatore generale che inquadrebbe l'area nell'ambito di valorizzazione della città storica di tipo A, collina Parioli, ivi consentendo, in base all'articolo 43 comma 3 delle norme tecniche di attuazione, solo la ristrutturazione edilizia senza aumento di superficie utile lorda e con mantenimento dell'attuale destinazione d'uso;
- iii) il parere della sovrintendenza, in quanto rilasciato dopo i 45 giorni di tempo previsti dall'articolo 146 del legislativo n. 42 del 2004, non sarebbe stato vincolante per l'Amministrazione comunale che avrebbe dovuto decidere autonomamente;
- nell'ambito dello stesso giudizio n. 5240 del 2016, con successivi motivi aggiunti i ricorrenti impugnavano anche: i) l'atto comunale dell'ufficio condono edilizio n. 124133 del 1 ottobre 2003, recante la conferma della validità del condono n. 205444 del 6 dicembre 1999, a seguito di procedura di riesame, adducendone la carenza di istruttoria; ii) il permesso di costruire in sanatoria n. 205444 del 1999, assentito in carenza del nullaosta della Sovrintendenza nonostante la presenza di un vincolo come area boschiva;
- il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, con sentenza n. 7141 del 2018, riuniti i ricorsi: i) respingeva, ritenendolo infondato, il ricorso n. 14187 del 2001, facendo propria la relazione peritale depositata nel processo penale definito con la sentenza Tribunale ordinario di Roma, I Sezione Penale, del 12 aprile 2011 n. 7482;
- ii) respingeva il ricorso introduttivo n. 5240 del 2016, non essendo pertinenti le considerazioni di natura urbanistico-edilizia sottese ai motivi di impugnazione relativi all'autorizzazione paesaggistica; dichiarava inammissibile il terzo motivo

aggiunto in quanto l'atto di conferma del condono non aveva valenza provvedimentale, e dichiarava inammissibile il quinto motivo aggiunto, avente ad oggetto la concessione in sanatoria che i ricorrenti avevano dimostrato di aver conosciuto quando presentarono la denuncia penale;

- avverso la predetta sentenza hanno proposto appello, i signori Matarrese e Turano, contestandone l'erroneità sotto i seguenti profili:

a) il giudice di prime cure avrebbe omesso di accertare autonomamente il carattere abitativo o meno del manufatto oggetto della pratica di condono di manufatto a destinazione residenziale, senza tenere conto delle condizioni in cui esso si trovava al momento della richiesta di condono (stato di degrado, con parziale crollo dei corpi laterali), così come sarebbe rimasta indimostrata la circostanza che il manufatto era stato abitato;

b) la concessione in sanatoria del 1999, tra i "Visto", non richiamava la deliberazione del Consiglio comunale del 1995 di perimetrazione della zona interessata dall'abuso, con la conseguenza che la motivazione contenuta nella sentenza del T.a.r. costituirebbe una inammissibile giustificazione ex post dell'operato amministrativo; l'assenza del parere dell'Autorità sul vincolo boschivo non avendo alcuna giustificazione inficerebbe la concessione in sanatoria del 1999;

- gli appellanti sostengono che l'illegittimità della concessione in sanatoria del 1999 renderebbe automaticamente illegittimi l'autorizzazione paesaggistica del 12 gennaio 2006 e il parere favorevole della Soprintendenza del 2 ottobre 2015, i quali atti si fondavano sulla condizione che fosse realizzato un volume in tutto corrispondente al volume di cui alla concessione del 1999;

- sono intervenuti ad adiuvandum i signori Renata Carrara, Cesare D'amico, Luisa Maria De Marco, Raffaele Martella, Antonello Vagnozzi, asserendo di essere titolari di un interesse di fatto inciso dalla pronuncia di primo grado, chiedendo l'accoglimento dell'appello;

- si è costituita in giudizio Roma capitale, chiedendo il rigetto del gravame, nonché il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo con memoria di mero stile;

- resiste in giudizio la società Immobiliare Bellavista s.r.l., insistendo per la declaratoria di inammissibilità dell'atto di intervento ad adiuvandum, nonché per l'inammissibilità (per difetto di specificità dei motivi) e comunque per il rigetto dell'appello, con conseguente conferma della sentenza di primo grado;

- con ordinanza n. 1363 del 2019, la Sezione – *«Ritenuto, nell'ambito della delibazione tipica della presente fase cautelare, che nel bilanciamento degli opposti interessi prevalenti appaiono al momento quelli della parte resistente, sì come volti al conseguimento re adhuc integra di una decisione definitiva nel merito, in occasione della quale potranno essere appropriatamente valutate le diverse questioni sottese alla presente controversia; Ritenuto che neppure sufficientemente comprovato risulta, al momento, il requisito del periculum; Ritenuto infine che ricorrono giustificati motivi per compensare integralmente tra le parti le spese della presente fase»* – ha respinto l'istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza appellata;

Considerato in diritto che:

- il “principio della ragione più liquida”, corollario del principio di economia processuale, consente di derogare all'ordine logico di esame delle questioni – e quindi di tralasciare ogni valutazione pregiudiziale – e di risolvere la lite nel merito.

- nel merito, la sentenza di primo grado va confermata, avendo i giudici di prime cure correttamente ritenuto sussistenti i requisiti per la condonabilità del manufatto relativi all'ingombro volumetrico, all'insussistenza del vincolo di tutela e quello temporale;

- il primo motivo di gravame – con il quale gli appellanti sostengono che la consistenza del manufatto e l'assenza di dotazioni funzionali sarebbe stata incompatibile con la destinazione a civile abitazione presupposta dalla concessione in sanatoria – non può essere accolto;

- l'art. 31, comma 2, legge n. 47 del 1985 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 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 quelli completi almeno al «rustico», espressione con la quale si intende 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, Consiglio di Stato, sez. IV, 16 ottobre 1998, n. 130);
- la nozione di completamento funzionale implica invece uno stato di avanzamento nella realizzazione tale da consentirne potenzialmente, e salve le sole finiture, la fruizione; in altri termini l'organismo edilizio, non soltanto deve aver assunto una sua forma stabile nella consistenza planivolumetrica (come per gli edifici, per i quali è richiesta la c.d. ultimazione "al rustico", ossia intelaiatura, copertura e muri di tamponamento), ma anche una sua riconoscibile e inequivoca identità funzionale che ne connota con assoluta chiarezza la destinazione d'uso;
- le suddette disposizioni richiedono dunque entro una certa data sia ultimato un manufatto abusivo, a prescindere dalla sua completezza e definitività e dunque dalla sussistenza delle dotazioni minime (impianti e servizi) per l'abitazione, con la conseguenza che non occorre alcun accertamento specifico sul carattere "abitativo" del manufatto originario;
- a tal fine appare significativo il raffronto con la differente formulazione dell'art. 4 della legge n. 10 del 1977, secondo cui nell'atto di concessione deve essere indicato «il termine di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere abitabile o agibile»;

- nel caso in esame la preesistenza e la consistenza del fabbricato in questione è attestata:

i) dalle foto aree dell'epoca (segnatamente: dalle riproduzioni della collezione fotografica dell'Istituto Centrale per il Catalogo e dalla Documentazione-ICCD del Ministero dei Beni e delle attività Culturali e del Turismo), da cui si ricava che il fabbricato rurale risulta essere presente nell'area de qua sin dagli anni '40;

ii) dagli esiti istruttori del procedimento penale (avviato a carico del legale rappresentante della Società dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, su denuncia dell'attuale appellante Maria Luisa Turano e di altri proprietari, riguardante la ipotizzata falsità delle dichiarazioni della concessione in sanatoria e della successiva DIA per il risanamento conservativo del manufatto) definito con sentenza (n. 7482 del 12 aprile 2011) di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione dei reati contestati;

- in particolare, la relazione del consulente tecnico redatta in occasione del predetto giudizio penale ha attestato il soddisfacimento dei requisiti volumetrici (essendo la volumetria dei manufatti inferiore al limite dei 750 m³ imposto normativamente, ritenendo condonabile quasi tutta la metratura richiesta dalla società istante, ossia 65 mq in luogo dei 74,94 legittimati con la concessione in sanatoria), oltre che di quello temporale e di insussistenza di vincoli,

- peraltro, la stessa relazione peritale, sulla scorta della documentazione fotografica tratta dalle riprese del film EVA di Joseph Losey girato intorno al 1962, ha affermato che «dalla foto n. 3 è possibile notare un accesso da Via Sebastiano Conca n. 16 e sullo sfondo si vede il manufatto denominato A, quasi interamente realizzato, all'epoca in mattoni del quale si evincono anche i corpi laterali», aggiungendo che «si nota effettivamente la presenza dell'uomo ed è possibile che qualcuno vi abbia abitato sia pure in condizioni poco decorose»;

- va rimarcato che la prova dell'infondatezza della censura relativa all'inidoneità strutturale del fabbricato ad essere oggetto della domanda di condono, ben poteva trarsi dagli esiti del citato giudizio penale;
- come più volte sottolineato dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, il giudice amministrativo ben può utilizzare – in mancanza di qualsiasi divieto di legge e in ossequio al principio dell'atipicità delle prove – come fonte anche esclusiva del proprio convincimento le prove raccolte nel giudizio penale conclusosi con sentenza non esplicante autorità di giudicato nei confronti di tutte le parti della causa amministrativa, e ricavare gli elementi di fatto dalla sentenza e dagli altri atti del processo penale, purché le risultanze probatorie siano sottoposte a un autonomo vaglio critico svincolato dall'interpretazione e dalla valutazione che ne abbia già dato il giudice penale, e purché la valutazione del materiale probatorio sia effettuata in modo globale e non frammentaria e limitata a singoli elementi di prova (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 marzo 2012, n. 1833; sez. IV, 12 luglio 2012, n. 4120);
- in altri termini, ciò che rileva non è certo l'idoneità degli accertamenti disposti in sede penale a “fare stato” tra le parti del presente giudizio (nel caso di specie, il procedimento si è chiuso con sentenza di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione dei reati contestati) ma la loro idoneità a essere acquisiti e valutati, al pari di qualsiasi altro documento, ai fini della formazione del convincimento del giudice in ordine ai fatti di causa;
- nel caso di specie, il carattere chiaro e inequivoco delle risultanze testé richiamate, legittimamente acquisibili al presente giudizio come precisato, offrendo sul punto controverso inter partes risultati assistiti da ragionevole certezza (oltre che non adeguatamente contraddetti da parte degli appellanti), esonerano la Sezione dal disporre sul medesimo punto ulteriori incombeni istruttori, come si era ipotizzato in fase cautelare;

- gli appellanti non hanno infatti indicato al Collegio elementi concreti atti a confutare la validità dell'accertamento compiuto;
- anche il secondo motivo di gravame – con il quale gli appellanti ripropongono la censura relativa alla mancata acquisizione in sede di condono del nulla osta sul vincolo boschivo – è infondato, non essendo configurabile alcuna violazione dell'articolo 32 della legge n. 47 del 1985 secondo cui «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»;
- come correttamente rilevato dal giudice di prime cure, «all'epoca della adozione del provvedimento impugnato, il manufatto non insisteva su area sottoposta a vincolo, per cui non sarebbe stato necessario chiedere alcun parere alle autorità preposte alla tutela di eventuali vincoli»;
- risulta infatti che:
 - i) l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, come convertito dalla legge n. 431 del 1985, ha escluso l'applicabilità dei vincoli di categoria, tra i quali quello boschivo, alle zone territoriali B, totalmente o prevalentemente edificate (si legge infatti che: *«Il vincolo di cui al precedente comma [quello paesaggistico] non si applica alle zone A, B e - limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione - alle altre zone, come delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, e, nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ai centri edificati perimetrati»*);
 - ii) con deliberazione del Consiglio Comunale n. 158 del 1998 il Comune di Roma ha suddiviso il territorio in zone territoriali omogenee ai sensi del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, perimetrando l'area sui cui insiste il manufatto come ZTO di tipo B, ossia come zona totalmente o parzialmente edificata;

- la liquidazione delle spese di lite del secondo grado di giudizio segue la regola generale della soccombenza nei rapporti tra gli appellanti, la società controinteressata e Roma Capitale; vanno invece integralmente compensate nei rapporti con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, in quanto costituitosi con memoria di mero stile, e gli intervenienti, in ragione della loro ancillare posizione processuale;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 910 del 2019, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna gli appellanti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite del secondo grado di giudizio nei confronti della società Immobiliare Bellavista s.r.l. e di Roma Capitale, che si liquidano in € 3.000,00, in favore di ciascuna, oltre accessori di legge. Compensa le spese di lite nei rapporti con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo e gli intervenienti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere, Estensore

Giordano Lamberti, Consigliere

L'ESTENSORE

Dario Simeoli

IL PRESIDENTE

Sergio De Felice

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI