

N. 03364/2024REG.PROV.COLL.

N. 07280/2020 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7280 del 2020, proposto da Giuliano Santi, Maria Grazia Nocchi, rappresentati e difesi dall'avvocato Claudio Manzia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Piazzale Clodio 14;

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;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 13758/2019, resa tra le parti, 1) annullamento della determinazione dirigenziale n. 253 del 15.02.2002 di demolizione opere (quanto al ricorso n. 4848/2002);

2) annullamento della determinazione dirigenziale n. 41 del 22.05.2012 di reiezione domanda di sanatoria edilizia presentata dal Sig. Santi Giuliano (quanto al ricorso n. 8117/2012);

3) annullamento della determinazione dirigenziale n. 18 del 31.01.2013 di reiezione domanda di sanatoria edilizia presentata dalla Sig.ra Nocchi Maria Grazia (quanto al ricorso n. 11701/2013).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 aprile 2024 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Claudio Manzia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in esame l'impresa odierna parte appellante impugnava la sentenza n. 13758 del 2019 del Tar Lazio, recante rigetto degli originari gravami, proposti dalla stessa parte al fine di ottenere l'annullamento dei seguenti atti: la determinazione dirigenziale n. 253 del 15.02.2002 di demolizione di opere; la determinazione dirigenziale dell'U.O. Condono Edilizio n. 41 del 22.05.2012 e la determinazione dirigenziale n. 18 del 31.01.2013, entrambe di reiezione di domande di condono edilizio.

2. All'esito del giudizio di prime cure, il Tar dichiarava improcedibile l'impugnativa dell'ordine di demolizione e rigettava nel merito le restanti censure avverso i dinieghi

di condono, adottati a fronte del carattere vincolato della zona interessata e della consistenza delle opere

3. Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante formulava i seguenti motivi di appello sull'erroneità della sentenza nella parte recante il rigetto:

- error in iudicando, travisamento ed errore e carenza di motivazione in relazione al primo motivo del ricorso di primo grado, per violazione dell'art. 10-bis l. n. 241 del 1990 nonché dell'art. 6 L.R. Lazio 08.11.2004 n. 12;

- analoghi vizi in relazione al rigetto del secondo e quinto motivo del ricorso di primo grado, per violazione dell'art. 32 della L. n. 47/85, dell'art. 39 L. 724/94, dell'art. 32 della L. 326/2003 nonché della legge Reg. Lazio n. 12 dell'08.11.2004, illegittimità costituzionale;

- analoghi vizi in relazione al terzo ed al quarto motivo di primo grado, per violazione dell'art. 3 L. n. 241 cit., eccesso di potere per erroneità nei presupposti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione, violazione dell'art. 2 comma 2 della legge Reg. Lazio n. 10/2011.

4. L'amministrazione appellata si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello.

Alla pubblica udienza dell'11 aprile 2024 la causa passava in decisione.

5. L'appello è infondato.

6. In linea di fatto, è pacifica la consistenza delle opere e il carattere vincolato della zona interessata.

6.1 Sul primo versante, il sig. Santi presentava domanda di condono edilizio prot. n. 0/502528 sot. 0, relativa al sub. 3, per mq 133,5 di superficie residenziale, mentre la sig.ra Nocchi presentava domanda di condono edilizio prot. n. 0/502525, relativa ai sub. 1 e 2 per mq. 111,5 di superficie residenziale mq. 21,84 di superficie non

residenziale. Quindi gli abusi, oggetto delle denegate istanze di condono, integravano un incremento volumetrico e di superficie.

6.2 Sul secondo versante, il terreno su cui insiste l'abuso risulta essere gravato dai seguenti vincoli: Paesistico D.Lvo 42/04 p.III dgr 338 del 31.01.1989, Paesaggistico D.lvo 157/06 P.III art.12 lett. "M" DM 24.02.1986 e "F" parchi, Parchi e Riserve L.R. n. 29 del 06.10.1997 Parco di Veio, P.T.P. 15/7 Veio-Cesano TPa/11”.

7. Sulla scorta di tali presupposti, va fatta applicazione dei principi già espressi da questo Consiglio di Stato.

7.1 In linea generale, in tema di abusi edilizi commessi in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, il condono previsto dall'art. 32 d.l. n. 269 del 2003 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 326 del 2003) è applicabile esclusivamente agli interventi di minore rilevanza indicati ai numeri 4, 5 e 6 dell'allegato 1 del citato D.L. (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria) e previo parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, mentre non sono in alcun modo suscettibili di sanatoria le opere abusive di cui ai precedenti numeri 1, 2 e 3 del medesimo allegato, anche se l'area è sottoposta a vincolo di inedificabilità relativa e gli interventi risultano conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 14/10/2022, n. 8781).

7.2 In proposito, la legge regionale applicata nel caso di specie prevede, sul punto oggetto di controversa lettura, quanto segue: “1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 27, del d.l. n. 269/2003 e successive modifiche, dall'articolo 32 della l. 47/1985, come da ultimo modificato dall'articolo 32, comma 43, del citato d.l. 269/2003, nonché dall'articolo 33 della l. 47/1985, non sono comunque suscettibili di sanatoria:.... b) le opere di cui all'articolo 2, comma 1, 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?

7.3 Pur dinanzi alla generalità della previsione di cui alla lettera b) appena riportata, è il generale limite di cui alla legislazione statale con riferimento alle tipologie più invasive delle opere edilizie (come nel caso di specie in cui si è verificato un aumento di superficie) ad escludere l'ammissibilità del richiesto condono.

7.3.1 Se per un verso già la legge regionale fa salva la disciplina generale statale, attraverso l'inciso "fermo restando", per un altro e dirimente verso la prospettazione, posta a base della sentenza impugnata e delle difese regionali, che colloca a monte dei limiti generali di cui alla legislazione statale e ne garantisce l'operatività, è l'unica costituzionalmente compatibile, come evidenziato ancora di recente dalla stessa Consulta, proprio in relazione alla legislazione regionale Lazio in questione. È stato infatti ribadito che "il ruolo del legislatore regionale, "specificativo - all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale - delle norme in tema di condono, contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono - per loro natura - i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi" (cfr. ad es. sentenze nn. 181 del 2021, 49 del 2006 e 208 del 2019).

7.3.2 Dalla giurisprudenza costituzionale esaminata emerge: da un lato, il carattere sicuramente più restrittivo del terzo condono rispetto ai precedenti, in ragione dell'effetto ostativo alla sanatoria anche dei vincoli che comportano inedificabilità relativa; da un altro lato, il significativo ruolo riconosciuto al legislatore regionale, al

quale - ferma restando la preclusione all'ampliamento degli spazi applicativi del condono - è assegnato il delicato compito di rafforzare la più attenta e specifica considerazione di interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

7.4 L'opera per cui è stato chiesto il condono rientra nella tipologia n. 1, stante l'incremento di superficie e di ingombro, e, sulla base di quanto stabilito dall'art. 32, comma 27 L. 326/03 e successiva L.R. 12/2004, non è in radice suscettibile di sanatoria, in quanto ricadente in area vincolata; ciò anche nel caso in cui fosse stata realizzata in epoca antecedente l'imposizione del vincolo. Ai fini della disciplina speciale dettata dall'art. 32 cit. risulta inoltre irrilevante la natura relativa o assoluta del vincolo.

7.5 Invero, premessa in generale la pacifica natura eccezionale e di stretta interpretazione della normativa sul condono tale da escluderne l'applicabilità in termini estensivi (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. V 3 giugno 2013 n. 3034 e sez. VI 12 ottobre 2018 n. 5892), quanto son qui evidenziato rende prima facie manifestamente infondata anche la prospettata questione di costituzionalità, nonché le ulteriori deduzioni tese a forzare l'estensione della disciplina condonistica.

8. Parimenti infondate risultano le deduzioni procedurali concernenti la presunta violazione delle garanzie di cui all'art. 10 bis cit. In proposito, se in termini fattuali i provvedimenti di diniego risultano aver preso in considerazione le osservazioni proposte, respingendole sulla scorta dei medesimi principi sopra richiamati, va ribadito che l'amministrazione non ha un onere di specifica e analitica confutazione delle osservazioni presentate dalla parte privata a seguito della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, bastando, ai fini della giustificazione del provvedimento adottato, la motivazione complessivamente resa a sostegno dell'atto stesso (cfr. ad es. Consiglio di Stato , sez. II , 03/07/2023 , n. 6420).

9. Parimenti infondate sono le rimanenti censure concernenti la pianificazione di recupero dell'area interessata, in specie a fronte del pacifico carattere abusivo delle opere in contestazione.

9.1 Assume rilievo dirimente quanto correttamente evidenziato dalla difesa della parte pubblica. La pianificazione evocata, di Assetto del Parco del Veio, quanto alla zona D in cui ricade l'immobile in oggetto, fa esclusivo riferimento agli edifici legittimi o a quelli per i quali è già stata rilasciata la sanatoria, con conseguente inapplicabilità all'immobile in questione, stante il carattere ostativo al condono dei principi sopra riassunti.

9.2 In proposito, l'art. 2 della L.R. Lazio n.10/2011 invocato stabilisce: “1. *Le disposizioni del presente capo si applicano agli interventi di ampliamento, di ristrutturazione, di nuova costruzione e di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione degli edifici di cui agli articoli 3, 3 bis, 3 ter, 3 quater, 4, e 5 per i quali, alla data del 31 dicembre 2013, sussista, alternativamente, una delle seguenti condizioni: a) siano edifici legittimamente realizzati ed ultimati come definiti dall'articolo 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria 12 delle opere edilizie) e successive modifiche ovvero, se non ultimati, abbiano ottenuto il titolo abilitativo edilizio; b) siano edifici ultimati per i quali sia stato rilasciato il titolo edilizio in sanatoria ovvero intervenga l'attestazione di avvenuta formazione del silenzio assenso sulla richiesta di concessione edilizia in sanatoria con le modalità di cui all'articolo 6 della legge regionale 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi) e successive modifiche*”; al secondo comma dispone che “*le disposizioni del presente capo non si applicano agli interventi di cui al comma 1 da effettuarsi su edifici realizzati abusivamente nonché: a) nelle zone individuate come insediamenti urbani storici dal piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR) b) nelle aree sottoposte a vincolo di inedificabilità assoluta; c) nelle aree naturali protette, fatta salva la possibilità di prevedere nei*

regolamenti delle aree naturali protette di cui all'articolo 27 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, nelle zone di cui all'articolo 26, comma 1, lettera f), numero 4) della l.r. 29/1997 e successive modifiche, entro un anno dall'approvazione dei regolamenti medesimi, gli interventi di cui agli articoli 3, 3 bis e 5, per un incremento massimo di 38 metri quadrati per ciascun intervento...”.

9.3 Né infine è evocabile un presunto silenzio assenso, stante il carattere vincolato dell'area (cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. VI, 18/11/2022, n. 10189).

10. La presente decisione è stata assunta tenendo conto dell'ormai consolidato “principio della ragione più liquida”, corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015, n. 5, nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014, n. 26242), che ha consentito di derogare all'ordine logico di esame delle questioni e tenuto conto che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2022, n. 339), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

11. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello è infondato e va pertanto respinto.

Le spese del presente grado di giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio in favore di parte appellata, liquidate in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori dovuti per legge.

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

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

Sergio De Felice, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Lorenzo Cordi', Consigliere

L'ESTENSORE

Davide Ponte

IL PRESIDENTE

Sergio De Felice

IL SEGRETARIO