

Pubblicato il 16/01/2023

N. 00698/2023 REG.PROV.COLL.

N. 07578/2013 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 Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7578 del 2013, proposto da SIMONE RISI, in proprio e quale procuratore di ALESSANDRO RISI, con domicilio digitale presso l'indirizzo di posta elettronica certificata, come risultante dai registri di giustizia, dell'avv. Stefano Santarossa che lo rappresenta e difende nel presente giudizio

contro

ROMA CAPITALE, in persona del Sindaco p.t., con domicilio digitale presso l'indirizzo di posta elettronica certificata, come risultante dai registri di giustizia, dell'avv. Alessandro Freni che la rappresenta e difende nel presente giudizio

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale n. 255 del 10/04/13 con cui Roma Capitale ha respinto l'istanza di condono prot. n. 0/508263 sot. 0 del 23/03/04 presentata da Stefano Risi e concernente la realizzazione di un'unità immobiliare avente mq. 40,00 di superficie utile residenziale e mq. 1,00 di superficie non residenziale,

per la condanna di Roma Capitale al risarcimento dei danni
e, in subordine,
per la condanna dell'amministrazione alla restituzione delle somme corrisposte in
relazione alla domanda di condono.

Visti il ricorso 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 16 dicembre 2022 il dott. Michelangelo
Francavilla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso spedito per la notifica a mezzo posta il 17/07/13 e depositato il
31/07/13 Simone Risi, in proprio e quale procuratore speciale del fratello
Alessandro Risi, ha impugnato la determinazione dirigenziale n. 255 del 10/04/13,
con cui Roma Capitale ha respinto l'istanza di condono prot. n. 0/508263 sot. 0 del
23/03/04 presentata da Stefano Risi e concernente la realizzazione di un'unità
immobiliare avente mq. 40,00 di superficie utile residenziale e mq. 1,00 di superficie
non residenziale, ed ha chiesto la condanna di Roma Capitale al risarcimento dei
danni e, in subordine, alla restituzione delle somme corrisposte in relazione alla
domanda di condono.

Roma Capitale, costituitasi in giudizio con comparsa depositata il 02/09/13, ha
concluso per la reiezione del gravame.

Alla pubblica udienza del 16/12/22 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Simone Risi, in proprio e quale procuratore speciale del fratello Alessandro Risi, impugna la determinazione dirigenziale n. 255 del 10/04/13, con cui Roma Capitale ha respinto l'istanza di condono prot. n. 0/508263 sot. 0 del 23/03/04 presentata da Stefano Risi e concernente la realizzazione di un'unità immobiliare avente mq. 40,00 di superficie utile residenziale e mq. 1,00 di superficie non residenziale, e chiede la condanna di Roma Capitale al risarcimento dei danni e, in subordine, alla restituzione delle somme corrisposte in relazione alla domanda di condono.

Con la prima censura il ricorrente prospetta la genericità e l'illegittimità dei riferimenti normativi presenti nel provvedimento impugnato e concernenti i vincoli esistenti sull'immobile oggetto di abuso e, in ogni caso, l'erroneità del richiamo al vincolo derivante dal Parco di Veio dal momento che il manufatto si troverebbe al di fuori dell'area del Parco stesso.

Il motivo è infondato.

A prescindere dai riferimenti normativi, l'atto impugnato specifica chiaramente, attraverso il richiamo testuale alla l.r. n. 29/97 e all'esistenza del Parco di Veio, che l'area su cui è stato realizzato l'abuso è soggetta al vincolo derivante dalla presenza del predetto Parco.

Lo stesso ricorrente, contestando nel merito l'inclusione del manufatto all'interno del Parco, mostra di avere ben percepito l'ambito del vincolo posto da Roma Capitale a fondamento del gravato diniego.

Contrariamente a quanto prospettato nel gravame, poi, l'abuso si trova all'interno del Parco di Veio come emerge dalla mappa del Parco, consultabile on line, e dalla stessa domanda di condono presentata da Risi Stefano ove, nella prima pagina, è barrata la casella relativa all'esistenza di un vincolo sul manufatto; per altro, la dedotta estraneità del manufatto al Parco di Veio costituisce circostanza mai rappresentata in sede procedimentale come emerge dall'esame delle osservazioni ex art. 10 bis l. n. 241/90 formulate da parte ricorrente.

Con la seconda e la terza censura, tra loro connesse, parte ricorrente deduce la violazione degli artt. 3 l. n. 241/90, 32 d. l. n. 269/03, 32 e 33 l. n. 47/85 e del punto 6 della circolare n. 2699/05 del Ministero delle infrastrutture nonché difetto di motivazione ed eccesso di potere sotto vari profili in quanto l'esistenza del vincolo non sarebbe di per sé ostativa alla sanabilità dell'opera dal momento che ciò si verificherebbe solo in presenza di due presupposti e cioè nel caso di anteriorità del vincolo rispetto all'abuso e di non conformità del manufatto alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici; nella fattispecie, poi, Roma Capitale non avrebbe in concreto valutato la posizione dei ricorrenti omettendo di motivare in ordine alle osservazioni endprocedimentali da loro presentate, anche con riferimento alle concrete caratteristiche dell'abuso costituito da un piccolo manufatto legato da un rapporto funzionale ad un edificio maggiore legittimamente realizzato, ed in ordine alla data di apposizione del vincolo, alla conformità dell'opera allo strumento urbanistico, all'estraneità del manufatto al Parco di Veio e alla mancata acquisizione del parere dell'Ente Parco.

I motivi sono infondati.

L'abuso oggetto di condono è costituito dalla realizzazione di un manufatto di circa 40 mq. destinato ad uso residenziale, come pacificamente ammesso dalle parti; l'opera, secondo quanto precisato in riferimento alla precedente censura, si trova su area vincolata in ragione della presenza del Parco di Veio.

Ciò posto, la seconda e la terza censura partono dal presupposto dell'astratta condonabilità dell'abuso comportante un aumento di volumetria e realizzato su immobile vincolato.

Tale impostazione, però, non può essere condivisa.

Secondo l'articolo 32 del decreto legge n. 269/03, convertito dalla legge n. 326/03:

- *“sono suscettibili di sanatoria edilizia le tipologie di illecito di cui all' allegato 1:*

a) numeri da 1 a 3, nell'ambito dell'intero territorio nazionale, fermo restando quanto previsto alla lettera e) del comma 27 del presente articolo, nonché 4,5 e 6 nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47;

b) numeri 4, 5 e 6, nelle aree non soggette ai vincoli di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in attuazione di legge regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con la quale è determinata la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizi" (comma 26);

- "fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n.47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora:...

d) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, 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 assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici?" (comma 27).

La l.r. n. 12/04, espressamente richiamata nel gravato diniego di condono, stabilisce, poi, che "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?" (art. 3).

Una lettura coordinata delle disposizioni in esame e, in particolare, dei commi 26 e 27 dell'art. 32 d.l. n. 269/03 induce a ritenere che il comma 26 costituisca la norma

generale che perimetra, in riferimento agli immobili vincolati, anche nell'ipotesi in cui il vincolo sia apposto in epoca successiva, l'ambito della sanatoria consentendo la stessa per i soli interventi di manutenzione straordinaria e restauro e risanamento conservativo (illeciti di cui ai numeri 4, 5 e 6 dell'allegato 1) ed escludendola per gli aumenti di volumetria e le ristrutturazioni edilizie (illeciti di cui ai numeri 1, 2 e 3 del medesimo allegato).

Gli articoli 32 comma 27 d.l. n. 326/03 e 3 l.r. n. 12/04, poi, introducono ulteriori limiti per la condonabilità degli abusi commessi sugli immobili vincolati ma sempre sul presupposto che gli abusi siano riconducibili alla manutenzione straordinaria e al restauro e risanamento conservativo, unici casi in cui, in via generale, il comma 26 dell'art. 32 d.l. n. 326/03 ammette la sanatoria.

Tale impostazione è seguita dall'orientamento giurisprudenziale per cui *"l'applicabilità del c.d. terzo condono in riferimento alle opere realizzate in zona vincolata è limitata alle sole opere di restauro e risanamento conservativo o di manutenzione straordinaria, su immobili già esistenti, se ed in quanto conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici"* (così Cassazione penale n. 1593/04; nello stesso senso Cass. penale n. 26524/2020, Cons. Stato n. 4933/2020, Cons. Stato n. 1935/17, Cons. Stato n. 2518/15, Cons. Stato n. 1200/10, TAR Lazio – Roma n. 13717/22, TAR Lazio – Roma n. 7282/22, TAR Campania Napoli n. 6258/21, TAR Lazio – Roma n. 90/2020; TAR Piemonte n. 953/19).

La stessa giurisprudenza (in particolare, TAR Lazio – Roma n. 90/2020) ha anche chiarito che il legislatore regionale, nell'esercizio delle prerogative di cui è attributario (per le quali Corte Cost. n. 196/04, Corte Cost. n. 181/21 e pronunce ivi richiamate), ha inteso introdurre, con l'art. 3 della l.r. n. 12 del 2004, una disciplina di maggior rigore, statuendo che *"non sono comunque suscettibili di sanatoria"*, tra le altre fattispecie indicate in detta disposizione, *"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 (...) nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali".

Quanto fin qui evidenziato conferma la non sanabilità dell'abuso oggetto della domanda di condono invocata dai ricorrenti in quanto consistente in un aumento di superficie e di volumetria rientrante nelle tipologie di illecito di cui ai numeri 1, 2 e 3 dell'allegato 1 al d.l. n. 269/03 per le quali il comma 26 dell'art. 32 del testo normativo in esame e l'art. 3 comma 1 lettera b) l.r. n. 12/04, in riferimento alle zone vincolate (come quella oggetto di causa), escludono la sanatoria.

Ne consegue, innanzi tutto, l'infondatezza della censura con la quale è stato contestato il difetto di motivazione, dal momento che l'atto impugnato, in fatto e in diritto (attraverso il richiamo all'art. 3 l.r. n. 12/04), indica correttamente l'esistenza del vincolo quale ragione giustificatrice del diniego di condono.

Parimenti infondate sono le doglianze con cui sono state prospettate l'inedificabilità relativa e non assoluta e la mancata acquisizione del parere dell'Ente Parco e l'omessa valutazione delle concrete caratteristiche dell'abuso, della data di apposizione del vincolo e dell'eventuale conformità dell'opera alle prescrizioni urbanistiche.

Tali profili, infatti, sono irrilevanti ai fini dell'accoglimento del gravame a fronte dell'accertata assoluta non condonabilità dell'abuso in quanto comportante aumento di volumetria e realizzato su bene vincolato.

Con la quarta censura parte ricorrente prospetta la violazione dell'art. 10 bis l. n. 241/90 in quanto l'amministrazione avrebbe omesso di comunicare i motivi del rigetto e, comunque, non avrebbe motivato in ordine alle osservazioni presentate dal Risi.

Il motivo è inaccoglibile.

Il vizio dedotto, infatti, ha natura procedimentale e, qualora esistente, non potrebbe mai comportare l'annullamento dell'atto impugnato, secondo quanto previsto dall'art. 21 octies comma 2 l. n. 241/90, in ragione della natura vincolata e della correttezza sostanziale dello stesso, profili in relazione ai quali si rinvia a quanto in precedenza esplicitato.

Deve, poi, essere respinta la domanda di risarcimento del danno in quanto il pregiudizio lamentato da parte ricorrente non può ritenersi "ingiusto" ex art. 2043 c.c. in ragione dell'accertata legittimità dell'atto impugnato.

Il Tribunale ritiene di non potere accogliere, allo stato, nemmeno la domanda con cui il ricorrente ha chiesto la restituzione delle somme versate in conseguenza della domanda di condono in quanto in atti manca la prova del versamento di tali somme. Per esigenza di completezza il Tribunale rileva che, quando il ricorrente presenterà una richiesta di restituzione debitamente comprovante le somme versate, il Comune è tenuto al rimborso dei soli oneri concessori, fermo restando che il termine prescrizione decorre solo dalla data di adozione del provvedimento di diniego del condono, e non anche dell'oblazione in merito alla quale è legittimata passiva l'amministrazione finanziaria dello Stato (TAR Campania Napoli n. 6175/22).

Per questi motivi il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Il ricorrente, in quanto soccombente, deve essere condannato al pagamento delle spese del presente giudizio il cui importo viene liquidato come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definendo il giudizio, così provvede:

- 1) respinge il ricorso;
- 2) condanna il ricorrente a pagare, in favore di Roma Capitale, le spese del presente giudizio il cui importo liquida in complessivi euro millecinquecento/00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

L'ESTENSORE
Michelangelo Francavilla

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO