

Pubblicato il 07/04/2020

Sent. n. 3809/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4500 del 2017, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Lavitola, Riccardo Lavitola, con domicilio eletto presso lo studio Marco Lavitola in Roma, viale Giulio Cesare 71;

contro

Comune di Monte Compatri non costituito in giudizio;
Regione Lazio, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Marcantonio Colonna 27;

sul ricorso numero di registro generale 10821 del 2017, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Lavitola, Riccardo Lavitola, con domicilio eletto presso lo studio Marco Lavitola in Roma, viale Giulio Cesare 71;

contro

Comune di Montecompatri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Marino Bisconti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marino Bisconti in Roma, viale delle Milizie, n. 34;
Regione Lazio, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 4500 del 2017:

della Determinazione Dirigenziale n. prot. [omissis] di diniego della domanda di condono edilizio prot. n. [omissis] – pratica di sanatoria n. [omissis]

della Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio del 25.7.2007 n. 556 di adozione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, nonché della Deliberazione sempre della Giunta Regionale del Lazio del 21.12.2007 n. 1025 di modificazione, integrazione e rettifica della delibera n. 556/2007.

quanto al ricorso n. 10821 del 2017:

della Determinazione Dirigenziale n. prot. [omissis] di diniego della domanda di condono edilizio prot. n. [omissis] – pratica di sanatoria n. [omissis]

della Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio del 25.7.2007 n. 556 di adozione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, nonché della Deliberazione sempre della Giunta Regionale del Lazio del 21.12.2007 n. 1025 di modificazione, integrazione e rettifica della delibera n. 556/2007.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Comune di Montecompatri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2020 la dott.ssa Floriana Rizzetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il ricorrente premette di essere proprietario di immobili distinti al Catasto al foglio n. [omissis] particelle [omissis] ricadenti in zona di PRG E Agricola- sottozona E/1 -agricola normale, nel quale sono consentite “case rurali e fabbricati rustici annessi a servizio dell’agricoltura”; di aver demolito il vecchio gallinaio, edificato negli anni 60 (fotoaeree del 20/01/1961) dal dante causa del ricorrente (che aveva presentato un’istanza di condono edilizio prot. n. [omissis] non definita) ed abusivamente edificato un piccolo villino residenziale, con un ampliamento da 20 metri quadri, per un totale di 73,55 mq., in virtù delle previsioni che consentivano agli imprenditori agricoli aventi residenza in immobili agricoli l’ampliamento del volume pari al 30% con un massimo di mc 100 per unità abitative attuali di superficie lorda minore di mq.90 per il miglioramento igienico funzionale, come consentito come attestato da certificati di destinazione urbanistica del 1998 e del 2002; dai quali si evince altresì che, all’epoca, l’area in questione era sottoposta al solo vincolo di rispetto della “viabilità principale” ed al “vincolo sismico”.

Per regolarizzare l’abuso edilizio ha presentato un’istanza di sanatoria prot. n. [omissis] - pratica di sanatoria n. [omissis], che è stata respinta con DD prot. [omissis] perché l’intervento è stato realizzato in area soggetta a vincolo d’inedificabilità (fascia di rispetto autostradale) e sottoposta a vincolo archeologico –paesistico.

Con ricorso n. 4500 del 2017 il ricorrente ha impugnato il predetto provvedimento, nonché, quale atto presupposto, la Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio del 25.7.2007 n. 556 di adozione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, nonché la Deliberazione sempre della Giunta Regionale del Lazio del 21.12.2007 n. 1025, con cui l’area era stata vincolata, deducendo, tra i vari motivi di ricorso, la violazione dell’art. 10 bis della legge n. 241/90.

Si è costituita in giudizio la Regione depositando memoria difensiva.

Il Comune non si è costituito.

In data 30.12.2019 il ricorrente ha depositato l’atto di annullamento in autotutela del provvedimento impugnato disposto in quanto l’Amministrazione comunale, a seguito della proposizione del ricorso, ha condiviso la censura con cui il ricorrente lamentava la violazione dell’art. 10 bis della legge n. 241/90.

All’esito del rinnovo del procedimento, il Comune ha nuovamente adottato un provvedimento di diniego della sanatoria, con Determinazione Dirigenziale n. prot. 15629 del 03/07/2017, fondato sui motivi ostativi già esposti, negando la possibilità di regolarizzare l’abuso in quanto realizzato all’interno della fascia di rispetto autostradale considerata inedificabile, così come disciplinato dal D.M. n. 1404 del 1/04/1968 e dal Codice della Strada (Dlg 285/1992 smi e Regolamento di esecuzione DPR 495/1992) ed in area sottoposta a vincolo archeologico ai sensi dell’art. 41 delle norme del Piano Territoriale Paesistico Regionale e al vincolo paesaggistico ai sensi del D.Lgs n. 42 del 22/01/2004, in contrasto con le disposizioni dell’art. 3 comma 1 lett. b) della L.R. n. 12/2014 e la Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio del 25.7.2007 n. 556.

Con ricorso n. 10821 del 2017 il ricorrente ha impugnato il nuovo atto di diniego nonché la predetta Deliberazione regionale con cui è stato adottato il Piano Territoriale Paesistico Regionale, nonché la Deliberazione sempre della Giunta Regionale del Lazio del 21.12.2007 n. 1025 di modificazione, integrazione e rettifica della delibera n. 556/2007, limitatamente al vincolo archeologico e paesaggistico imposto col detto piano, e di cui alla Tavola B.

Si sono costituite in giudizio entrambe le Amministrazioni intime con memoria scritta.

Il ricorso è affidato a censure che investono innanzitutto le Delibere della GR predette con cui è stato adottato il PTPR che impone i vincoli sopraindicati che costituiscono uno dei motivi principali di rigetto della sua domanda di condono, lamentando:

1 Violazione e falsa applicazione dell’art. 142 comma 1 lettera m) del Decreto Legislativo n. 42/2004 e successive modifiche. Violazione del PTP ed errata graficizzazione del PTPR adottato con Delibera

di G.R. n. 556 del 25/07/2007 e n. 1025 del 21/12/2007 Difetto di istruttoria. Manifesta ingiustizia difetto di motivazione - eccesso di potere;

2 Eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria e dei presupposti per l'applicazione del vincolo archeologico e conseguente carenza di motivazione Violazione e falsa applicazione dell'art. 142 146 e 134 del Dlgs n. 142/2004 Manifesta ingiustizia Errore in procedendo.

Avverso la DD di rigetto dell'istanza di condono deduce:

3 Violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 32 comma 27 del d.l. n. 269/2003 e degli artt. 32 e 33 della l.n. 47/1985 e dell'art. 3 comma 1 lettera b) della Legge Regionale n. 12/2004. Difetto di istruttoria Manifesta Ingiustizia Difetto di motivazione Genericità:

4 Errata e falsa applicazione della legge n. 729 del 24/07/1961; errato riferimento normativo difetto di istruttoria, falsità nei presupposti errata applicazione Decreto Ministeriale n. 1404 del 1/04/1968 per insussistenza normativa. Falsa applicazione del Codice della Strada DLG n. 285/1992 e Regolamento di esecuzione DPR n. 495/1992 Violazione e difetto di istruttoria e di motivazione art. 3 L. n. 241/1990 smi e art. 97 Cost.

5 Violazione e falsa applicazione della Legge Regionale Lazio n. 12/2004 art. 3 comma 1 lettera b) eccesso di potere, difetto di istruttoria, violazione e falsa applicazione della legge Regionale Lazio n. 12/2004 art. 2 comma 1 lettera b punto 1) carenza di istruttoria ingiustizia manifesta, eccesso di potere per illogicità ed errata interpretazione normativa regionale.

6. Violazione e falsa applicazione della Legge Regionale Lazio del 8/11/2004 n. 12 art. 3 lettera b). e del Codice dei Beni Culturali Ambientali D.lgs n. 42/2004- difetto di motivazione e conseguente difetto di istruttoria erroneità nei presupposti eccesso di potere. Violazione del principio Tempus regit actum Violazione del principio del giusto procedimento.

7 Violazione e falsa applicazione della Legge Regionale n. 12 art.3 lettera b) difetto di istruttoria. Violazione e falsa applicazione della legge n. 326/2003 (3 condono edilizio) per difetto di istruttoria ed errata interpretazione e manifesta ingiustizia falsità nei suoi presupposti evidente difetto di motivazione

8 Violazione della Legge n. 47/1985 art. 35 e dell'art.32 c.35- 35- e 37 della L. n.326/2003 (condono statale) nonché della Legge Regionale n.12/2004 artt. 4 e 6 (condono regionale). Violazione e falsa applicazione dell'istituto del silenzio assenso. Violazione dell'art. 29 nonies della L. n. 241/1990 e dei principi generali di buon andamento e correttezza dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per carenza di istruttoria.

9 Violazione e falsa applicazione dei principi degli artt. 32 e 33 della L. 326/2003, nonché dei principi generali in materia di condono edilizio, anche con riferimento agli artt. 32 e 33, L. 47/85. Violazione degli artt. 2, 3 e 6 della L.R. Lazio n. 12 del 2004. Violazione e falsa applicazione delle norme del PRG del Comune di Monte Compatri. Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità.

10 In via subordinata Illegittimità della L.R. Lazio n. 12 del 2004 per contrasto con il Diritto dell'Unione Europea: violazione dell'art. 17 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E., violazione del principio di proporzionalità (artt. 5 e 12 T.U.E. e 296 del T.F.U.E.) ovvero incostituzionalità della medesima disposizione, anche in uno con la L. 269/2003, ex art. 117 Cost.

10 Falsa applicazione dell'art. 21 nonies della legge n. 241/1990 e s.m.i., eventuale eccesso di potere. Manifesta ingiustizia. Difetto di motivazione perplessità illogicità.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni intimare con memoria scritta.

All'udienza pubblica dell'11.2.2020 le cause sono state trattenute in decisione.

Va in via preliminare disposta la riunione dei ricorsi, per evidenti ragioni di connessione, riguardanti il medesimo abuso commesso dal ricorrente.

Il ricorso n. 4500/2017 va dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, dato che l'atto impugnato è stato annullato in autotutela dalla PA e sostituito con un nuovo atto di diniego, adottato a seguito di riavvio del procedimento, impugnato con ricorso n. 10821/2017.

Con tale provvedimento il Comune ha rigettato l'istanza di sanatoria del villino abusivamente realizzato dal ricorrente previa demolizione e ricostruzione, con dislocazione ed aumento di cubatura,

di un pollaio risalente agli anni 90, adducendo, quale motivo ostativo, l'esistenza di vincoli di inedificabilità incombenti sull'area in contestazione sia al momento dell'abuso (fascia di rispetto autostradale) sia successivi (zona di interesse archeologico-paesistico).

Si tratta pertanto di un provvedimento plurimotivato.

Il Collegio ritiene di invertire l'ordine dei motivi di ricorso, per comodità espositiva, iniziando l'esame da quello che tende a contestare il vincolo già esistente sull'area in questione al momento della commissione dell'abuso.

Con il quarto motivo il ricorrente contesta che nel provvedimento impugnato vengono richiamate anche norme non più in vigore (legge n. 729 del 24/07/1961 e DM n. 1404 del 1/04/1968), che non sono specificate le norme del vigente Codice della Strada (D.Lgs. 285/1992 s.m.i.) e relativo Regolamento di esecuzione (DPR 495/1992) applicate, che non si tiene conto della richiesta inoltrata all'ANAS dal ricorrente né del fatto che sulla fascia di rispetto vi sono già altre costruzioni.

Il rilievo è pretestuoso in quanto il contestato richiamo non ha alcuna influenza nell'iter logico giuridico seguito dall'Amministrazione, che non ha fatto erronea applicazione di norme abrogate, ma di norme vigenti del Codice della Strada e del Regolamento di attuazione – agevolmente individuabili e non fraintese nel loro contenuto dispositivo - che pongono un divieto di edificabilità assoluta ed inderogabile nell'ambito della fascia di rispetto autostradale per una distanza di mt. 60 fuori dai centri abitati e mt. 30 all'interno dei centri abitati oppure nelle aree edificabili fuori (art. 16 seg. D.Lgs. 285/1992 e art. 26 seg. DPR 495/1992).

Come chiarito dall'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, tale distanza minima è volta ad assicurare il prioritario interesse pubblico alla sicurezza del traffico e all'incolumità delle persone oltre ad assicurare l'esecuzione di lavori di manutenzione, la realizzazione di opere accessorie e di ampliamento della sede stradale che sarebbero impediti dalla presenza di edificazioni e/o manufatti prossimi alla sede stradale; per tali motivi la normativa in materia impone delle distanze minime non derogabili tra le costruzioni e le strade, cd. fasce di rispetto, che devono rimanere inedificate a prescindere dall'effettivo pericolo ai beni giuridici protetti nello specifico caso in esame (vedi, tra tante, Cons. Stato, sez. IV, n. 22076/2010 e 4719/2008 ove si rappresentano gli inconvenienti degli insediamenti edilizi spontaneamente sorti a ridosso delle sedi stradali con danno sia dell'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione ed alla agibilità dell'area adiacente, ma anche i costi a carico del pubblico erario per l'installazione di barriere acustiche, antisfondamento, mezzi di mitigazione visiva ed ambientale, etc.).

Si tratta di limiti che si applicano sia alle nuove costruzioni, sia alle ricostruzioni a seguito di demolizione, sia agli ampliamenti di edifici fronteggianti le strade di tipo A (autostrade di qualunque tipo).

È pacifico che l'immobile in contestazione, realizzato previa demolizione del preesistente pollaio e ricostruzione dislocata ed ampliata, si trova all'interno della predetta fascia di rispetto (risultante dai certificati di destinazione urbanistica del 1998 e del 2002).

Ne consegue che il diniego di sanatoria sancito con il provvedimento impugnato risulta immune dai vizi dedotti e che il motivo ostativo in parola precluda definitivamente la possibilità di condonare l'abuso, dato che il vincolo in parola, apposto prima della realizzazione dell'abuso non ne consente la sanatoria, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 47/1985 (l'art. 32 limita la possibilità di sanatoria solo al caso di vincolo successivo ed a condizione che le opere stesse non costituiscano minaccia alla sicurezza del traffico), richiamato dalla legge n. 326/2003 (vedi, da ultimo, Cons. St., sez. VI, n. 6614/2019; sez. IV n. 1225/2017).

Non giova al ricorrente invocare circostanze successive, quali l'aver presentato all'Ufficio Tecnico delle Autostrade per l'Italia-Direzione V tronco, una richiesta di nulla osta in deroga in data 26 settembre 2017, in corso di esame, dato che tale fatto non vale ad inficiare il provvedimento impugnato, la cui legittimità va valutata alla stregua delle circostanze di fatto e di diritto esistenti al momento della sua adozione.

Né il *vulnus* dell'abuso commesso viene eliminato dalla realizzazione di altre costruzioni nella medesima area che, ove edificate abusivamente all'interno della fascia di rispetto stradale, già

esistente prima della sua realizzazione, in violazione di un vincolo di inedificabilità totale e assoluto, più che giustificare la tolleranza dell'abuso commesso del ricorrente potrebbero semmai giustificare l'adozione di ulteriori misure di ripristino e sanzionatorie da parte dell'Amministrazione.

In conclusione, anche ritenendo superato il vincolo sismico (anch'esso esistente al momento della realizzazione dell'abuso (come riportato nei certificati di destinazione urbanistica del 1998 e del 2002) - per il quale il ricorrente ha ottenuto il certificato di idoneità sismica in data 12/11/2007 - l'istanza di sanatoria resta comunque inaccoglibile per violazione delle distanze a protezione della sede autostradale.

Le considerazioni sopra svolte determinano il rigetto anche dell'ottavo motivo di ricorso, con cui il ricorrente invoca la formazione del silenzio assenso sulla domanda di condono presentata in data 15 aprile 2004 (completata con la documentazione di cui alla quarta ed ultima integrazione del 19/01/2011 n. 1061 e con il pagamento degli oneri concessori e dell'oblazione) ai sensi dell'art.35 della legge 28.02.1985 n.47 e dell'art. 6 c. 3 L.R. 12/2004, dato che all'epoca l'area in questione non era ancora stata assoggettata al vincolo paesaggistico.

La prospettazione del ricorrente va disattesa in quanto, come già ricordato sopra, all'epoca l'area era assoggettata comunque a vincolo assolutamente ostativo alla sanatoria.

Come chiarito da costante orientamento la formazione del silenzio assenso nel termine di 24 mesi dalla presentazione della domanda, è possibile solo nel caso in cui non si tratti di un caso di insanabilità assoluta, di cui all'art.33 del medesimo testo legislativo; per cui nel caso in esame, data la natura assoluta ed inderogabile del vincolo, il silenzio assenso non s'è formato.

Sicché risulta infondato anche il secondo profilo di censura dedotto sempre con l'ottavo motivo, con cui si configura il provvedimento impugnato come un atto di annullamento in autotutela - che, secondo il ricorrente sarebbe stato adottato dal Comune per ritirare il provvedimento implicito favorevole formatosi per silenzio assenso - deducendo vizi riconducibili alla violazione dell'art. 21 nonies legge 241/90.

La reiezione dei motivi di ricorso esaminati è sufficiente a rigettare il gravame dato che le ragioni ostative alla sanatoria sopraindicata sono idonee a sorreggere l'atto impugnato, anche ove fossero ritenute fondate le censure dedotte avverso le restanti ragioni ostative, sicché non è necessario affrontare l'esame delle restanti censure dedotte, relative al vincolo archeologico-paesistico - che costituisce l'ulteriore ed autonomo motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza di sanatoria - dato che, anche se il ricorrente avesse potuto conseguire una favorevole valutazione dell'inserimento paesistico dell'intervento abusivo in contestazione, questo non avrebbe potuto comunque essere sanato a causa della sua insistenza nella fascia di rispetto stradale, assolutamente inedificabile.

Solo a causa della connessione con quest'ultimo, si possono esaminare i rilievi dedotti con il decimo motivo di ricorso con cui il ricorrente solleva la questione di legittimità costituzionale e di compatibilità con il Diritto dell'Unione Europea dell'art. 3 della L.R. Lazio n. 12/2004 nella parte in cui preclude la sanatoria sulle aree vincolate, che configurare una ingiustificata - e sproporzionata - lesione del diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Si tratta di rilievi che vanno disattesi in quanto palesemente infondati.

La normativa condonistica consente in via eccezionale di regolarizzare *ex post* abusi edilizi che hanno determinato un *vulnus* non solo ai valori di ordinato assetto del territorio tutelati dalla legislazione urbanistica, ma anche alla generalità dei consociati, in termini di disordinato impatto sul territorio e di costi a carico dell'intera collettività per interventi di mitigazione e recupero, come evidenziato, proprio con riferimento a quelli realizzati presso le vie di comunicazione dalla giurisprudenza soprarichiamata (vedi, tra tante, Cons. Stato, sez. IV, n. 22076/2010 e 4719/2008 ove si rappresentano gli inconvenienti degli insediamenti edilizi spontaneamente sorti a ridosso delle sedi stradali con danno sia dell'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione ed alla agibilità dell'area adiacente, ma anche i costi a carico del pubblico erario per l'installazione di barriere acustiche, antisfondamento, mezzi di mitigazione visiva ed ambientale, etc.), oltre a comprimere il diritto di proprietà di terzi (com'è noto i volumi realizzati abusivamente vanno ad esaurire la volumetria realizzabile sull'area).

Ne consegue che proprio il principio di proporzionalità invocato dal ricorrente giustifica le limitazioni alla sanabilità degli abusi posti dalla legislazione condonistica a salvaguardia dei valori fondamentali e dei beni giuridici collettivi e individuali compromessi dall'abuso.

Risulta infine infondato anche l'undicesimo motivo con cui lamenta la violazione dell'art. 21 *nonies* della legge n. 241/1990 sulla base dell'erronea qualificazione del nuovo provvedimento di diniego di condono edilizio come di un "annullamento in autotutela" del primo provvedimento.

Come già ricordato sopra, il primo atto di diniego di sanatoria – impugnato con il ricorso n. 4500/2017 – è stato annullato solo al fine di emendarlo da un vizio procedimentale, posto dal ricorrente a fondamento del ricorso, proprio nell'intento di renderlo inattaccabile in sede giurisdizionale, confermandone il contenuto dispositivo; tanto che è stato immediatamente sostituito da nuovo provvedimento, adottato nel rispetto delle garanzie procedurali, corroborato nelle motivazioni.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, previa riunione degli stessi, dichiara improcedibile il ricorso n. 4500/2017 e respinge il ricorso n. 10821/2017.

Condanna il ricorrente a rifondere alle resistenti le spese di lite liquidate nella misura complessiva di €. 3.000,00 di cui 1.500 a favore del Comune di Montecompatri e 1500 a favore della Regione Lazio. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Floriana Rizzetto, Consigliere, Estensore

Silvia Coppari, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Floriana Rizzetto

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO