

Pubblicato il 19/05/2025

**Sent. n. 9579/2025**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**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 2256 del 2023, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Di Leo e Vincenzo D'Avino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Maria Sclafani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

*previa sospensiva*

della Determinazione Dirigenziale di Roma Capitale n. prot. [omissis] del [omissis], notificata il [omissis], recante “*Ingiunzione a rimuovere o a demolire gli interventi di ristrutturazione edilizia abusivamente realizzati in Roma Via [omissis] (...)*” nonché di ogni ulteriore atto e/o provvedimento presupposto, connesso e consequenziale, anche non richiamato.

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 7 maggio 2025 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

Con ricorso notificato il 16 gennaio 2023 e depositato il successivo 10 febbraio, la ricorrente impugnava la determinazione dirigenziale, meglio identificata in premessa, con la quale la competente autorità municipale le ingiungeva di provvedere, entro 60 giorni dalla notificazione della stessa, a rimuovere gli interventi di ristrutturazione edilizia asseritamente compiuti in assenza di titolo nell'appartamento di via [omissis].

Premessa la propria qualità di proprietaria dell'immobile in questione, la ricorrente esponeva che, con il provvedimento gravato, l'autorità capitolina qualificava quale abusiva l'installazione di una vetrata panoramica sul balcone di pertinenza dell'appartamento – insistente peraltro su di un'area che soggiacerebbe a due vincoli, uno paesistico (in quanto individuata nel P.T.P.R. regionale), ed uno archeologico – e comportante quindi, secondo l'amministrazione resistente, un aumento della superficie utile lorda della dimora in assenza del prescritto titolo edilizio.

Contro il provvedimento così impugnato, parte ricorrente deduceva un unico mezzo di gravame, con il quale contestava la violazione dell'art. 6, comma 1, lett. b-bis), d.P.R. n. 380/2001, per come

novellato dall'art. 33-*quater* della l. n. 142/2022 e degli artt. 3 e 33 del d.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 16 della L.R. n. 15/2008, nonché la violazione del principio *tempus regit actum* e l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e violazione della circolare del Dipartimento programmazione ed attuazione urbanistica di Roma Capitale (DPAU) prot. n. 179325 del 26.10.2022.

Preliminarmente, la ricorrente contestava l'incidenza, sulla fattispecie, dei vincoli paesaggistici pure gravanti sull'area *de qua* i quali a suo avviso, pur se menzionati nella determinazione impugnata e negli atti ad essa prodromici, non costituirebbero componenti motive del provvedimento avversato – lo stesso fondandosi, piuttosto, sulla presunta violazione della disciplina edilizio-urbanistica vigente - l'enunciazione dei quali rappresentando, tutt'al più, una mera “ricognizione” dei medesimi operata al fine di fornire un inquadramento del contesto urbanistico-vincolistico dell'area.

Ancora, sempre secondo la ricorrente, l'irrilevanza del profilo paesaggistico deriverebbe dalla circostanza che l'intervento in questione sarebbe addirittura escluso dal campo di applicazione della necessaria autorizzazione paesaggistica.

Ad ogni modo, pur contestando la rilevanza della questione paesaggistica nell'apparato motivazionale del provvedimento impugnato, parte ricorrente si premurava di rendere noto di aver intrapreso il procedimento di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica previsto dall'art. 167, commi 4 e 5 del d.lgs. n. 42/2004.

Sotto il profilo edilizio-urbanistico (l'unico, a dire della ricorrente, posto a fondamento del provvedimento avversato), ella sosteneva che l'opera installata sul proprio balcone rientrerebbe nel campo di applicazione della novella normativa introdotta con l'art. 33-*quater* della legge n. 142/2022, entrata in vigore il 22 settembre 2022 e, quindi, pienamente applicabile alla fattispecie, secondo cui costituiscono interventi edilizi liberi, tra gli altri, gli interventi di “realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge rientranti all'interno dell'edificio, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile. Tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche”.

A dire della ricorrente, l'opera da essa realizzata rientrerebbe appieno nel paradigma delle c.d. VEPA costituenti – per effetto della novella normativa citata – attività edilizia libera in quanto: amovibile e richiudibile “a pacchetto”; totalmente trasparente; installata su un balcone aggettante; non configurante uno spazio stabilmente chiuso e non integrante una variazione di volumi e superfici.

Né in senso contrario, sosteneva ancora la ricorrente, avrebbe potrebbe deporre la sussistenza – sull'area su cui sorge il condominio ove ha sede l'appartamento di proprietà della ricorrente – dei vincoli paesaggistici ed archeologici di cui sopra i quali, per le ragioni sopra sostenute, oltre a non costituire elementi posti alla base della motivazione del provvedimento impugnato, comunque sarebbero privi di irrilevanza nella fattispecie siccome l'art. 6, comma 1, lett. b-*bis*) del d.P.R. n. 380/2001 non prevederebbe in alcun modo che la presenza di taluni vincoli ex D.Lgs. 42/2004 precluda in radice l'applicabilità del regime “liberalizzato” ovvero muti la qualificazione giuridica dell'intervento, e ciò, al netto della eventuale necessità di munirsi, ove occorrente, dei presupposti (ovvero a sanatoria) atti di assenso “vincolistico”.

Infine, si concludeva il gravame con la domanda di sospensione cautelare del provvedimento avversato.

Roma Capitale, ritualmente convenuta in giudizio, si costituiva eccependo, preliminarmente, l'irricevibilità del ricorso siccome tardivo e, nel merito, deducendo l'infondatezza delle pretese avversarie.

Con ordinanza n. 1255 dell'1° marzo 2023, veniva negata la misura cautelare richiesta.

In vista della discussione nel merito del gravame, parte ricorrente depositava documentazione e memoria conclusionale nei termini di cui all'art. 73 c.p.a. rappresentando che, con nota prot. n. QI/54498 del 13 marzo 2025, il DPAU di Roma Capitale aveva trasmesso alla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma, per i competenti nulla osta paesaggistici e archeologici, l'istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167, commi 4 e 5 del d.lgs. n. 42/2004 avanzata dalla ricorrente il 10 febbraio 2023, corredata da una proposta di provvedimento e, in ragione di ciò, chiedeva valutarsi l'opportunità di un rinvio della trattazione della causa ad una data successiva all'avvenuta definizione del procedimento di accertamento di compatibilità paesaggistica.

Ad ogni modo, e non prima di aver rilevato profili di integrazione postuma del provvedimento a suo dire recati dalle difese di Roma Capitale, ella non si opponeva alla trattazione dell'affare insistendo comunque per l'accoglimento del gravame.

Roma Capitale, invece, non presentava scritti difensivi ulteriori rispetto a quelli già rassegnati in vista dell'udienza camerale di discussione dell'incidente cautelare.

All'udienza pubblica del 7 maggio 2025, l'affare veniva trattenuto in decisione.

Innanzitutto, il Collegio ritiene di non poter accedere alla pure suggerita ipotesi di rinvio della trattazione dell'affare ad un'udienza da fissarsi successivamente alla definizione del procedimento di autorizzazione paesaggistica postuma.

Nella fattispecie, infatti, non si ravvisa uno di quei “*casi eccezionali*” che soli consentono, ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 73 c.p.a., il rinvio della trattazione della causa.

In questa ipotesi, infatti, viene in rilievo il principio di ragionevole durata del processo che impone al Giudice, che ha la disponibilità dell'organizzazione e dei tempi del processo, di decidere la domanda di rinvio tenendo conto non solamente degli interessi privati rilevanti nel caso concreto, ma anche degli interessi pubblici che trovano composizione nel corso del processo (cfr. Cons. St., sez. II, n. 2329 dell'11.3.2024; T.A.R. Campania – Napoli, sez. VII, n. 1056 del 10.5.2025).

Nell'ipotesi sottoposta all'attenzione di questo Giudice non può non rilevarsi come la ricorrente, che pure aveva presentato l'istanza *ex art.* 167 cod. beni culturali il 10 febbraio 2023, pur non avendo ottenuto la sospensione cautelare del provvedimento impugnato, non si sia peritata di stimolare l'amministrazione capitolina – subdelegata al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica postuma – a concludere l'istruttoria e a trasmettere il relativo incartamento alla Soprintendenza statale – per il rilascio dei doverosi pareri – nel più breve tempo possibile e, comunque, compatibilmente con la definizione del procedimento prima della trattazione del presente affare.

Pertanto, non sussiste l'eccezionalità del caso richiesta dall'art. 73, comma 1-*bis*, c.p.a., per rinviare la trattazione della causa ad altra udienza.

Ancora preliminarmente, deve respingersi, siccome infondata, l'eccezione di irricevibilità del gravame mossa da Roma Capitale.

Infatti, posto che il provvedimento avversato è stato notificato alla ricorrente il 15 novembre 2022, sebbene il termine di 60 giorni fissato, a pena di decadenza, per la proposizione dell'azione caducatoria dall'art. 29 c.p.a. venisse a scadenza il 14 gennaio 2023, non può non rilevarsi come quel giorno fosse sabato, con conseguente applicazione dell'art. 52, commi 5 e 3, e, quindi, posticipo *ex lege* della scadenza del suddetto termine al 16 gennaio 2023, data in cui, infatti, l'atto introduttivo del giudizio veniva notificato all'amministrazione resistente.

Il ricorso, pertanto, è stato tempestivamente proposto.

Nel merito, deve innanzitutto osservarsi quanto segue.

Il provvedimento ripristinatorio avversato ha ingiunto la demolizione dell'opera realizzata dalla ricorrente premettendo alla descrizione della medesima l'elencazione dei vincoli areali gravanti sull'immobile e consistenti in:

- vincolo paesaggistico *ex art.* 136, comma 1, lett. c) e d), d.lgs. n. 42/2004, imposto con P.T.P.R. approvato con delibera di Giunta Regionale del Lazio n. 556/2007 e ss.mm.ii.;

- vincolo di tutela *ex lege* ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. *m*) del d.lgs. n. 42/2004 a protezione di zone di interesse archeologico.

Da ciò ne consegue che non può accedersi alla tesi sostenuta dalla ricorrente secondo cui l'elencazione dei vincoli di tutela paesaggistica ed archeologica gravanti sull'area ove sorge il manufatto di sua proprietà, interessato dall'intervento edilizio qualificato come compiuto in assenza di titolo da Roma Capitale, abbia costituito esclusivamente una mera cognizione del contesto vincolistico dell'area.

Piuttosto, essa costituisce, ad avviso del Collegio, il punto focale dell'apparato motivazionale del provvedimento avversato, il quale ha imposto l'ingiunzione al ripristino del bene in quanto l'intervento edilizio di cui si discorre – in disparte la sua ascrivibilità o meno al novero dell'attività edilizia libera – è stato operato in assenza alcuna di titolo in un'area sottoposta ad un duplice vincolo, paesaggistico ed archeologico.

In proposito, infatti, non può neppure condividersi l'assunto, sostenuto da parte ricorrente, secondo cui l'art. 6, comma 1, lett. *b-bis*), del d.P.R. n. 380/2001 sarebbe formulato “*in maniera neutra rispetto alla eventuale presenza di vincoli*”.

Al contrario la disposizione in parola, siccome inserita nel corpo dell'art. 6 del d.P.R. cit., condivide con il resto dell'articolo la premessa del medesimo, a tenore della quale gli interventi di cui all'elenco contenuto nella disposizione in parola (tra cui anche quelli enunciati dal comma 1, lett. *b-bis*), sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo “*Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*”.

Ed allora, quand'anche l'intervento in questione dovesse ritenersi rientrante nel novero di quelli eseguibili in assenza di titolo abilitativo, nondimeno ciò non esimerebbe l'autore del medesimo dal rispettare le prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 42/2004 e, a tal fine, dal munirsi di un titolo – quantunque minimale quale potrebbe essere anche la sola SCIA *ex art. 22*, d.P.R. n. 380/2001 – accompagnato, comunque, dall'assenso alla realizzazione dell'intervento da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo gravante sull'area.

In proposito, infatti, il Collegio non intende deflettere dal prestare osservanza al consolidato orientamento pretorio secondo cui “*a prescindere dall'ascrivibilità o meno della medesima al novero dell'attività edilizia libera, il rispetto dei summenzionati vincoli avrebbe imposto la presentazione di una comunicazione o segnalazione preventiva in difetto della quale non può certo invocarsi l'irrogazione della più lieve sanzione pecuniaria, dovendosi predicare la continuità del costante insegnamento pretorio secondo cui "L'art. 27 del D.P.R. n. 380 del 2001 impone di adottare un provvedimento di demolizione per tutte le opere che siano, comunque, costruite senza titolo in aree sottoposte a vincolo paesistico. Infatti, per le opere abusive eseguite in assenza di titolo edilizio e di autorizzazione paesaggistica in aree vincolate, vige un principio di indifferenza del titolo necessario all'esecuzione di interventi in dette zone, essendo legittimo l'esercizio del potere repressivo in ogni caso, a prescindere, appunto, dal titolo edilizio ritenuto più idoneo e corretto per realizzare l'intervento edilizio nella zona vincolata; ciò che rileva, ai fini dell'irrogazione della sanzione ripristinatoria, è il fatto che lo stesso è stato posto in essere in zona vincolata e in assoluta carenza di titolo abilitativo, sia sotto il profilo paesaggistico che urbanistico"* (così T.A.R. Lazio – Roma, sez. II-*bis*, n. 35 del 2.1.2024. In senso del tutto analogo, Cons. St., sez. VI, n. 4223 del 10.5.2024: “*Infondato risulta essere anche il secondo motivo di appello con il quale si lamenta la violazione dell'art. 27, D.P.R. n. 380 del 2001. L'art. 27 del D.P.R. n. 380 del 2001, infatti, impone di adottare un provvedimento di demolizione per tutte le opere che siano, comunque, costruite senza titolo in aree sottoposte a vincolo paesistico. Per le opere abusive eseguite in assenza di titolo edilizio e di autorizzazione paesaggistica in aree vincolate, vige un principio di indifferenza del titolo necessario all'esecuzione di interventi in dette zone, essendo legittimo l'esercizio del potere repressivo in ogni*

*caso, a prescindere, appunto, dal titolo edilizio ritenuto più idoneo e corretto per realizzare l'intervento edilizio nella zona vincolata; ciò che rileva, ai fini dell'irrogazione della sanzione ripristinatoria, è il fatto che lo stesso è stato posto in essere in zona vincolata e in assoluta carenza di titolo abilitativo, sia sotto il profilo paesaggistico che urbanistico. La sanzione demolitoria non ammette alcun tipo di deroga e opera d'ufficio, senza che l'amministrazione comunale debba ritenersi gravata di verificare l'eventuale possibilità di sanatoria delle opere in questione, tramite il coinvolgimento delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi paesaggistico-ambientali".*

In termini del tutto analoghi, vedasi anche: T.A.R. Sicilia – Palermo, sez. II, n. 293 del 4.2.2025; T.A.R. Campania – Napoli, sez. VII, n. 1303 del 17.2.2025; T.A.R. Campania – Salerno, sez. II, n. 2356 del 3.12.2024; T.A.R. Sicilia – Catania, sez. II, n. 1694 del 22.5.2023; Cons. St., sez. VII, n. 9557 del 6.11.2023).

Pertanto, la mancata presentazione di un valido titolo edilizio, accompagnato dal conseguimento preventivo del relativo parere di compatibilità paesaggistica da parte della competente autorità tutoria, rappresenta ragione più che legittima per l'ingiunzione alla demolizione dell'opera, elemento motivazionale questo, peraltro, pienamente evincibile dal provvedimento impugnato che, non a caso, premette alla descrizione dell'opera proprio l'indicazione dei vincoli insistenti sull'area senza che, a tal riguardo, le considerazioni spese dall'amministrazione resistente nei propri scritti difensivi possano ritenersi avere valore di inammissibile integrazione postuma della motivazione, trattandosi di elementi univoci e sufficienti già presenti nel provvedimento avversato solo meglio esplicati negli atti processuali.

Pertanto, il ricorso non merita positivo accoglimento e va respinto.

Il carattere (all'epoca della proposizione del gravame) di novità rivestito dalla questione giustifica, comunque, la compensazione delle spese di lite tra le parti.

#### **P.Q.M.**

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

Spese compensate.

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

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

Giuseppe Licheri, Presidente FF, Estensore

Vincenza Caldarola, Referendario

Christian Corbi, Referendario

#### **IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Giuseppe Licheri**

#### **IL SEGRETARIO**