

Pubblicato il 12/06/2025

N. 05141/2025REG.PROV.COLL.
N. 01576/2023 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 Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1576 del 2023, proposto dal sig. Salvatore Federico, nonché dalla Federico S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sig. Salvatore Federico, rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Caso, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, via Savoia, n. 72;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Umberto Garofoli, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso gli uffici dell'Avvocatura Capitolina, in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda Stralcio, n. 12363/2022 del 29 settembre 2022, resa tra le parti, con la quale è stato respinto il ricorso R.G. n. 5523/2013.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2025 il Cons. Pietro De Berardinis e udito per il Comune appellato l'avv. Umberto Garofoli;

Considerato:

- che con l'appello in epigrafe il sig. Salvatore Federico e la Federico S.r.l. (di cui il primo è legale rappresentante) hanno impugnato la sentenza del T.A.R. Lazio, Sez. II-stralcio, n. 12363/2022 del 29 settembre 2022, chiedendone la riforma;
- che la sentenza appellata ha respinto il ricorso da essi proposto avverso il diniego opposto da Roma Capitale con determinazione dirigenziale n. 61 dell'11 febbraio 2013 all'istanza di condono inoltrata ai sensi della l. n. 326/2003 e della l.r. n. 12/2004 in ordine al manufatto abusivo (tettoia di mq. 74,48 aperta sui lati) realizzato in Roma, via di Torricola Vecchia, n. 28;
- che per l'opera in discorso, realizzata senza titolo edilizio, veniva presentata istanza di sanatoria, rigettata da Roma Capitale con il diniego impugnato, sul rilievo che si tratta di abuso realizzato su area ricadente nella perimetrazione del Parco dell'Appia Antica e che l'art. 3, comma 1, lett. b), della l.r. n. 12/2004 non ammette a sanatoria le opere come quella in esame realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base delle leggi statali e regionali a tutela dei parchi, anche se eseguite prima dell'apposizione del vincolo;
- che il sig. Salvatore Federico e la Federico S.r.l. (impresa che opera nei settori della realizzazione e manutenzione di sedi stradali, progettazione e realizzazione di grandi impianti elettrici civili) hanno sostenuto che la tettoia, adiacente al complesso degli edifici con destinazione produttiva dove opera l'impresa, avrebbe natura pertinenziale, essendo destinata al ricovero temporaneo ed al riparo delle merci e materiali utilizzati dall'impresa stessa,

nelle more del loro stoccaggio e immagazzinamento nei locali aziendali a ciò destinati;

- che tuttavia con la sentenza appellata il T.A.R. ha respinto il ricorso prendendo le mosse dal fatto che l'opera si trova in zona vincolata (Parco dell'Appia Antica), in cui ai sensi della l. n. 326/2003 e della l.r. n. 12/2004 possono essere ammesse a condono solo alcune tipologie di interventi minori, mentre non è suscettibile di condono la realizzazione di nuovi volumi e superfici e ciò a prescindere dalla data di imposizione del vincolo (pertanto anche se il vincolo è successivo) e dalla natura del vincolo (assoluto o relativo);

- che il primo giudice ha poi disatteso la prospettazione dei ricorrenti, secondo cui la tettoia abusiva di mq. 74,48, sarebbe opera pertinenziale e, perciò, non sarebbe idonea a produrre nuove superfici e, dunque, rientrerebbe tra le opere condonabili: ciò, tenuto conto delle sue notevoli dimensioni, che impediscono di ricondurla agli abusi ammessi a condono (limitati alle sole opere di adeguamento, restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria) e la fanno qualificare piuttosto come un'opera che modifica il territorio e dà vita a un nuovo organismo edilizio suscettibile di utilizzo in via permanente;

- che la sentenza ha negato che la natura pertinenziale del manufatto, asserita dai ricorrenti, potesse giovare agli stessi, perché la nozione di pertinenza urbanistica è diversa da quella civilistica e si limita ad opere di modesta entità e strettamente accessorie a quella principale, mentre non vale per le opere che, per le dimensioni e la funzione, comportino nuovi volumi e superfici autonome rispetto all'opera principale e non siano coessenziali alla stessa. La sentenza ha aggiunto che neppure è richiesta la verifica di compatibilità dell'opera con il vincolo paesaggistico, trattandosi di attività inutile perché non può incidere sul regime di non condonabilità *ex lege* dell'abuso;

- che da ultimo il T.A.R. ha ritenuto infondata la censura di violazione della delibera dell'Assemblea Capitolina n. 14/2012 del 27 febbraio 2012, avente a

oggetto il Piano di delocalizzazione delle attività produttive che insistono nell'area, dedotta dai ricorrenti in base alla pretesa necessità di sospensione del procedimento di sanatoria nelle more dell'attuazione del Piano;

Considerato, inoltre:

- che nel gravame gli appellanti contestano l'*iter* logico-giuridico e le statuzioni della sentenza di prime cure, deducendo i seguenti motivi:

I) errata applicazione degli artt. 1, 3 e 88, comma 2, lett. *d*), c.p.a., per avere il giudice di prime cure disatteso la censura proposta con il ricorso di primo grado avente a oggetto i vizi di: violazione, falsa od omessa applicazione dell'art. 3, comma 1, della l.r. n. 12/2004 e dell'art. 32, commi 26 e 27, della l. n. 326/2003; sviata od omessa applicazione dell'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001; eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione, travisamento dei fatti e dei presupposti, irragionevolezza ed illogicità manifesta; violazione del giusto procedimento;

II) errata applicazione degli artt. 1, 3 e 88, comma 2, lett. *d*), c.p.a., per avere il giudice di prime cure disatteso la censura proposta con il ricorso di primo grado avente a oggetto i vizi di: violazione, falsa od omessa applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. *b*), della l.r. n. 12/2004 e dell'art. 32, comma 27, lett. *d*), della l. n. 326/2003; violazione in via derivata degli artt. 3 e 22 del d.P.R. n. 380/2001 e degli artt. 21, 22 e 23 della l.r. n. 24/1998; eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà e carenza della motivazione, travisamento dei fatti e dei presupposti, sviamento;

III) errata applicazione degli artt. 1, 3 e 88, comma 2, lett. *d*), c.p.a., per avere il giudice di prime cure disatteso la censura proposta con il ricorso di primo grado avente a oggetto i vizi di: violazione, falsa e omessa applicazione della deliberazione dell'Assemblea Capitolina 27 febbraio 2012, n. 14 e dei precedenti atti deliberativi in essa richiamati; violazione in via derivata dell'art. 3, comma 1, lett. *b*), della l.r. n. 12/2004 e dell'art. 32, comma 27, lett. *d*), della l. n. 326/2003; eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà e carenza della motivazione, travisamento dei fatti e dei presupposti, sviamento;

- che in sintesi con il primo motivo gli appellanti lamentano che, al contrario di quanto affermato dal T.A.R., la natura pertinenziale del manufatto sarebbe indubbia, tenuto conto della funzione accessoria e servente di esso. Lamentano, inoltre, che a tale natura non osterebbero le dimensioni della tettoia, poiché questa esprimerebbe un ingombro volumetrico contenuto entro il limite del 20% del volume dell'edificio principale, ossia entro il limite che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e6), del d.P.R. n. 380/2001, fa escludere che ci si trovi dinanzi a una nuova costruzione;

- che con il secondo motivo gli appellanti hanno sostenuto come nel caso di specie difetterebbero le condizioni per escludere la sanabilità del manufatto, consistenti: A) nel suo essere riconducibile a una delle opere dell'art. 2, comma 1, della l.r. n. 12/2004 (il che sarebbe escluso dalla sua qualificazione come pertinenza urbanistica); B) nel trattarsi di un intervento che, oltre a ricadere in zona vincolata, risulti pure non conforme alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (ma nel caso di specie la tettoia di cui alla denegata richiesta di condono presenterebbe tutti i requisiti di conformità urbanistica prescritti per legge). Pertanto, il T.A.R. sarebbe incorso in errore nel ritenere che la P.A. potesse legittimamente esimersi dall'esaminare nel merito l'istanza di sanatoria per cui è causa;

- che, infine, con il terzo motivo contestano la sentenza appellata per aver disatteso la censura con cui era stata dedotta la necessità di sospendere ogni decisione sull'istanza di sanatoria fino all'attuazione del programma di delocalizzazione volontaria delle imprese operanti nel Parco dell'Appia Antica di cui al Protocollo di intesa del 9 dicembre 2004 stipulato tra la Regione Lazio, il Comune di Roma e l'Ente Parco regionale dell'Appia Antica;

Considerato, infine:

- che si è costituita in giudizio Roma Capitale, depositando una memoria in prossimità dell'udienza di discussione della causa e concludendo per la reiezione dell'appello, siccome infondato in fatto e in diritto;

- che gli appellanti hanno a loro volta depositato memoria, richiamando la normativa sopravvenuta di cui all'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 380/2001 (per come disciplinato dal d.l. n. 69/2024, conv. con l. n. 105/2024) e dolendosi dell'irragionevolezza di una soluzione che porterebbe a escludere la sanabilità dell'opera nell'ambito del procedimento straordinario di condono edilizio e ad ammetterne, invece, la regolarizzazione in via ordinaria, “a regime”;

- che all'udienza pubblica del 20 maggio 2025 il Collegio, udito il difensore comparso del Comune di Roma, ha trattenuto la causa in decisione;

Ritenuto che l'appello sia infondato;

Considerato, infatti:

- che è anzitutto infondato il primo motivo di appello, essendo indubbio come nel caso di specie la tettoia abusiva non possa configurarsi quale pertinenza urbanistica, viste le sue rilevanti dimensioni e atteso che per la costante giurisprudenza, cui si è correttamente richiamato il T.A.R., la nozione di pertinenza urbanistica è più ristretta di quella di pertinenza civilistica ed è riferibile solo ad opere di modeste dimensioni, quali i piccoli manufatti per il contenimento di impianti tecnologici e simili (cfr., *ex plurimis*, C.d.S., Sez. VII, 15 maggio 2025, n. 4182; id., 3 aprile 2023, n. 3422; Sez. II, 3 gennaio 2025, n. 807; Sez. VI, 20 novembre 2024, n. 9332; id., 19 maggio 2023, n. 5004; id., 4 gennaio 2016, n. 19; Sez. V, 12 febbraio 2013, n. 817; Sez. IV, 2 febbraio 2012, n. 615);

- che la tesi degli appellanti, secondo cui si trattrebbe di un'opera di dimensione “ragionevolmente contenuta” rispetto all'edificio principale, non può essere condivisa;

- che detta tesi pretende di basarsi sul limite del 20% rispetto al volume dell'edificio principale di cui all'art. 3, comma 1, lett. *e6*) del d.P.R. n. 380/2001: ma, in disparte la considerazione che nel caso di specie il dato che emerge attiene alla superficie, e non al volume, è chiaro che la tesi in discorso prova troppo, perché consentirebbe di considerare manufatti pertinenziali, se posti al servizio di un'opera principale ancora più grande, manufatti di

cospicuo impatto e tali da comportare indubbiamente una trasformazione del territorio;

- che è altresì infondato il secondo motivo, poiché l'abuso, avente a oggetto un'opera non qualificabile come pertinenza urbanistica, è ricompreso tra quelli non condonabili: esso, infatti, ricade all'interno del Parco dell'Appia Antica e quindi in area sottoposta a vincolo, in relazione alla quale la normativa nazionale (art. 32 del d.l. n. 269/2003, conv. con l. n. 326/2003) e quella regionale (art. 3, comma 1, lett. b), della l.r. n. 12/2004, richiamato dal diniego impugnato) non ammettono la condonabilità delle opere abusive comportanti un aumento di superficie e di volumetria;

- che da ultimo è infondato il terzo motivo, poiché le censure attinenti al Piano di delocalizzazione volontaria delle imprese operanti nel Parco dell'Appia Antica non considerano che la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 14 del 27 febbraio 2012, nel testo consultabile sul sito *web* istituzionale del Comune di Roma, contempla sia la rinuncia alle istanze di condono edilizio dei manufatti presenti nelle aree del Parco, sia la demolizione dei predetti manufatti;

- che, dunque, anche in base all'invocato programma di delocalizzazione la tettoia per cui è causa non è condonabile ed anzi è da demolire;

- che del tutto irrilevanti sono gli argomenti che gli appellanti pretendono di desumere dalla normativa sopravvenuta di cui al d.l. n. 69/2024, conv. con l. n. 105/2024, poiché, in disparte la loro manifesta irritualità, tali argomenti non considerano che i provvedimenti amministrativi sono disciplinati sotto il profilo temporale dal principio “*tempus regit actum*”, secondo cui la legittimità del provvedimento va valutata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, con conseguente irrilevanza delle circostanze successive, le quali non possono incidere *ex post* su precedenti atti amministrativi (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. VII, 5 novembre 2024, n. 8830; id., 22 maggio 2024, n. 4559; Sez. III, 9 maggio 2024, n. 4168; id., 25 marzo 2024, n. 2840; Sez. II, 13 marzo 2024, n. 2482; id., 21 giugno 2021, n. 4759; Sez. VI,

17 maggio 2023, n. 4918; id., 30 gennaio 2023, n. 1024; Sez. V, 6 maggio 2023, n. 3572; id., 26 ottobre 2022, n. 9139; Sez. IV, 19 luglio 2021, n. 5385); Ritenuto, in definitiva, di dover respingere l'appello, attesa la sua integrale infondatezza, dovendo la sentenza appellata, munita di una motivazione ampia e pregevole, essere confermata;

Ritenuta, comunque, la sussistenza di giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio di appello, viste le peculiarità della fattispecie esaminata;

P.Q.M.

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

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Laura Marzano, Consigliere

**L'ESTENSORE
Pietro De Berardinis**

**IL PRESIDENTE
Marco Lipari**

IL SEGRETARIO

