

Pubblicato il 18/12/2025

N. 22917/2025 REG.PROV.COLL.
N. 05507/2024 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 Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5507 del 2024, proposto da Amalia Ferella, Fabio Moschini, rappresentati e difesi dagli avvocati Ulderico Capocasale, Ugo Luca Savio De Luca, con domicilio fisico eletto presso lo studio del primo in Roma, alla piazza Cola di Rienzo n. 92 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Aurora Francesca Sitzia, con domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura capitolina in Roma, alla via del Tempio di Giove n. 21 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Roma Capitale – Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica – Ufficio di Scopo Condono Edilizio, Regione Lazio, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della Determinazione Dirigenziale n. prot. QI/35920/2024 di Roma Capitale - Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, recante la

reiezione dell'istanza di condono n. prot. 87/24382 sott. 02, avente ad oggetto l'unità immobiliare di comproprietà della ricorrente site in Roma vicolo Anagnino n. 17;

nonché, ove occorrer possa

di tutti gli atti e provvedimenti collegati, presupposti e/o conseguenti comprese le comunicazioni ex art 10 bis L. 241/1990 e le relazioni di valutazione delle osservazioni tecniche.

con contestuale condanna

dell'Amministrazione resistente al risarcimento danni in forma specifica con l'emissione del titolo edilizio in sanatoria ovvero, in via subordinata, a riaprire il procedimento e a riesaminare l'istanza 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 2 dicembre 2025 la dott.ssa Monica Gallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso all'esame del Collegio i ricorrenti si dolgono della Determinazione Dirigenziale n. prot. QI/35920/2024 di Roma Capitale - Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, recante la reiezione dell'istanza di condono n. prot. 87/24382 sott. 02, avente ad oggetto l'unità immobiliare di comproprietà degli stessi, sita in Roma, vicolo Anagnino n. 17.

2. Il rigetto della istanza di condono è così motivato *“dalla documentazione fotografica pervenuta agli atti del fascicolo d'interesse con prot. U.C.E. 227347 in data 02.08.1999, si evince che sia il primo piano che il secondo sono prive delle tamponature, pertanto, alla data del 1.10.1983, le opere abusive non risultavano ultimate”*.

3. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di censura:

“I. Violazione dell’art. 32 della Legge n. 47/1985 e dell’art. 39 della Legge 724/1994. Violazione dell’art. 97 Cost., del principio del giusto procedimento, dei principi di efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa e di legittimo affidamento. Difetto di istruttoria e difetto di motivazione”.

Con il primo motivo di ricorso la parte ricorrente sostiene che l’abuso avrebbe dovuto essere sanato in quanto le opere, anche ove non ultimate al 1º ottobre 1983, lo sarebbero state al 31 dicembre 1993, data entro la quale l’art. 39 della Legge 23 dicembre 1994, n.724, riconosce la possibilità di ultimarle ai fini del secondo condono. Secondo la prospettazione ricorsuale la legge n. 724/1994 avrebbe riaperto i termini per la sanatoria degli abusi sicchè le opere ultimate entro il 31 dicembre 1993 avrebbero dovuto essere considerate sanabili a prescindere dalla circostanza che la relativa domanda di condono fosse stata ab origine presentata ai sensi della Legge n. 47/1985. Riconosce, in particolare, di aver provveduto alla esecuzione delle opere di completamento, sia esterne (posa in opere di tegole e massetto sul tetto e tamponatura ed intonaco sui prospetti) che interne (realizzazione di servizi termico-sanitari, intonaci interni, infissi, pavimenti e rivestimenti) nel 1993, concludendo che il compimento delle opere abusive sarebbe stato “*globalmente concluso entro le relative soglie temporali imposte dai due provvedimenti straordinari di Condono Edilizio di cui alla L. 47/85 e di cui alla L. 724/94*”;

“II. Eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e diritto, illogicità ed irragionevolezza dell’azione amministrativa. Difetto di istruttoria”.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente l’Amministrazione comunale avrebbe, pertanto, agito in totale difetto di istruttoria e adottato una motivazione composta da generiche e ripetitive argomentazioni “a ciclostile”.

“III. Violazione dell’art. 31 L 47/1983 e dell’art. l’art. 39 della L. 724/1994 in relazione all’art. 2, comma 8-bis, della legge n. 241 del 1990 per avvenuto perfezionamento del silenzio assenso sull’istanza di condono. Violazione degli artt. 3, 7, 10, 21 quinques della L. 241/1990”.

Deduce infine parte ricorrente che sull'istanza di condono prot. 87/24382 si sarebbe formato il silenzio assenso: *“considerata la completezza della documentazione, si è perfezionato già in data antecedente al 2020 ovvero in data successiva al 22/02/2021, decorsi 20 mesi dall'ultima integrazione documentale prodotta dall'arch. Ierardi; ben prima dunque della notifica del preavviso di rigetto del 16/05/2023”*.

4. Si è costituita Roma capitale resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto.
 5. In vista della udienza pubblica del 2 dicembre 2025 le parti hanno depositato reciproche memorie conclusive.
 6. Alla suindicata udienza la causa è stata trattenuta in decisione.
 7. Il ricorso è infondato e va rigettato.
- 7.1. Preliminamente va osservato che la normativa in materia di condono è una normativa a carattere straordinario ed eccezionale. Ciascuna disciplina disegna un regime specifico e regole puntuali ai fini della sanabilità degli abusi. Di talchè ogni domanda di condono incardina un procedimento istruttorio che deve svolgersi con riguardo alla normativa in base alla quale la domanda è presentata.

Nella fattispecie la domanda di condono presentata dai ricorrenti è stata presentata ai sensi della Legge n. 47/1985. Sulla base di questa Legge, espressamente richiamata dai ricorrenti, le opere abusive possono essere condonate solo se “ultimate” al 1° ottobre 1983, termine che la sopravvenienza, in corso di istruttoria, della legge sul secondo condono non ha affatto spostato in avanti. La legge sul secondo condono è infatti applicabile alle istanze presentate nel vigore della stessa e non, come nel caso di specie, prima di essa, non essendo prevista in alcuna norma della Legge n. 724/1993 il preteso meccanismo retroattivo, peraltro non ammissibile atteso che, ai sensi dell'articolo 11 delle preleggi, *“Le legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo”*.

Sul punto la Corte di Cassazione, in tema di reati edilizi, ha affermato con una recente sentenza (n. 50318 del 18 dicembre 2023) che ogni procedimento di condono dev'essere valutato in base alla disciplina afferente alla relativa

domanda, sicché non può essere evocata alcuna automatica e non prevista estensione di altre diverse, successive discipline, pur se, in astratto, relative al medesimo istituto del condono, ostendovi sia la diversità dei requisiti di accesso ad esso previsti dalle molteplici discipline, sia il principio di tipicità degli atti e dei procedimenti amministrativi, che impone la correlazione tra la domanda, la relativa disciplina e la decisione finale.

Nemmeno risulta che la parte ricorrente abbia tempestivamente utilizzato la facoltà prevista dalla legge n. 724/1994, secondo la quale *“Per le domande di concessione o autorizzazione in sanatoria presentate entro il 30 giugno 1987 sulle quali il sindaco abbia espresso provvedimento di diniego successivamente al 31 marzo 1995, sanabili a norma del presente articolo, gli interessati possono chiederne la rideterminazione sulla base delle disposizioni della presente legge”* (art. 39 comma 10 bis).

Tale facoltà, ai sensi dell'art. 2 comma 38, 3° periodo, della Legge n. 662/1996 avrebbe, infatti, potuto essere esercitata solo *“entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge anche qualora la notifica del provvedimento di diniego intervenga successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Orbene, definita quindi la norma di riferimento per l'istruttoria e la decisione in relazione alla domanda di condono dei ricorrenti, occorre soffermarsi sul concetto di ultimazione. Ebbene, il concetto di ultimazione è specificato nell'art. 31, comma 2, l. n. 47/1985 (i cui principi debbono ritenersi valevoli anche per la disciplina dei condoni successivi), laddove si precisa che *“ai fini delle disposizioni di cui al comma precedente, si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura ovvero, quanto alle opere interne agli edifici già esistenti e a quelle non destinate alla residenza, esse siano state completate funzionalmente”*.

La disposizione in commento prevede due criteri alternativi per la verifica del requisito dell'ultimazione, rilevante ai fini del rilascio del condono: si tratta del criterio "strutturale", che vale nei casi di nuova costruzione, e del criterio "funzionale", che opera, invece, nei casi di ristrutturazioni e cambi di destinazione d'uso.

Quanto al criterio strutturale del completamento del rustico, qui applicabile, trattandosi di nuova costruzione, per edifici "ultimati", si intendono, per costante giurisprudenza, quelli completi almeno al "rustico", espressione con la quale si intende un'opera mancante solo delle finiture (infissi, pavimentazione, tramezzature interne), ma necessariamente comprensiva delle tamponature esterne, che realizzano in concreto i volumi, rendendoli individuabili e esattamente calcolabili (cfr., fra le tante, Cons. di Stato, Sez. IV, 16 ottobre 1998, n. 130).

La nozione di completamento funzionale implica, invece, uno stato di avanzamento nella realizzazione tale da consentirne potenzialmente, e salve le sole finiture, la fruizione; in altri termini l'organismo edilizio, non soltanto deve aver assunto una sua forma stabile nella consistenza planivolumetrica (come per gli edifici, per i quali è richiesta la c.d. ultimazione "al rustico", ossia intelaiatura, copertura e muri di tompagno), ma anche una sua riconoscibile e inequivoca identità funzionale che ne connoti con assoluta chiarezza la destinazione d'uso.

Occorre altresì evidenziare che spetta al privato richiedente, e non all'amministrazione, l'onere di dimostrare la data di esecuzione delle opere abusive allo scopo di fruire dei benefici riconosciuti dalla normativa speciale in materia di sanatoria edilizia; ciò, perché, in omaggio al principio di vicinanza degli strumenti di prova (art. 2697 cod. civ.), solo l'interessato può fornire inconfutabili documenti che siano in grado di radicare la ragionevole certezza dell'epoca in cui l'abuso è stato realizzato; conseguentemente, in difetto di siffatta prova, l'amministrazione ha il dovere di negare la sanatoria dell'illecito edilizio (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 4 ottobre 2019, n. 6720; sez. II, 26 agosto 2019, n. 5860; sez. VI, 8 luglio 2019 n. 4769; sez. IV, 14 febbraio 2012 n. 703; sez. V, 5 novembre 2010 n. 7770; TAR Campania, Napoli, sez. III, 10 ottobre 2019, n. 4815; 28 agosto 2018 n. 5291; 10 ottobre 2017 n. 4732; 27 agosto 2016 n. 4108; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 4 settembre 2019, n. 1944).

Tanto premesso, nella fattispecie in esame i ricorrenti non hanno prodotto in giudizio alcun elemento di riscontro alla tesi dell'avvenuta realizzazione delle tamponature entro la data del 1° ottobre 1983. Anzi nel ricorso è la stessa parte ricorrente che ammette che le opere sarebbero state ultimate e utilizzate solo dopo gli interventi di completamento eseguiti nel 1993 e che hanno riguardato anche le opere di tamponatura, evidentemente prima di allora non eseguite.

D'altronde si evince dalla perizia acquisita al protocollo del Comune con il numero 73256/1993, allegata alla istanza di completamento, che quest'ultima è stata presentata a quella data proprio al fine di procedere, fra l'altro, alle tamponature, evidentemente non ancora realizzate.

Lo stato dei luoghi rappresentato dalla relazione della società Sara Nistri in atti e dalle foto aeree allegate nulla dice sulle tamponature, evidenziando solo la presenza delle coperture.

Sulla scorta di tali considerazioni, pertanto, va affermata la piena congruenza della motivazione posta a fondamento del provvedimento di reiezione con gli esiti dell'istruttoria procedimentale, con conseguente palese infondatezza del ricorso.

7.2. Per quanto concerne il lamentato difetto di istruttoria, anche detta dogianza non coglie nel segno.

Il contraddittorio è stato garantito mediante il prescritto preavviso di rigetto al quale i ricorrenti hanno dato seguito con proprie osservazioni.

Secondo granitica giurisprudenza, l'obbligo, previsto dall'art. 10-*bis*, l. 241/90, di esaminare i documenti prodotti dagli interessati non impone all'amministrazione una specifica ed analitica confutazione di tutte le singole argomentazioni esposte.

In questi termini, deve ritenersi sufficiente una motivazione adeguata, come nel caso in esame, che renda percepibili l'avvenuto esame e la causa del mancato adeguamento dell'azione amministrativa alle deduzioni partecipative (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 agosto 2023, n. 7678).

7.3. Quanto alla pretesa formazione del silenzio assenso, si evidenzia che, con la sentenza n. 8282/2024, questa Sezione, aderendo alla concezione c.d. formale dell'istituto, ha ribadito, con un'articolata motivazione, che, ove sussistono i requisiti di formazione del silenzio-assenso, il titolo abilitativo può perfezionarsi anche con riguardo ad una domanda non conforme a legge (nei medesimi termini cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746, in materia di permesso di costruire).

La giurisprudenza (Cons. Stato, sent. 5746/2022 cit.) ha, tuttavia, chiarito che occorre distinguere i requisiti di validità – il cui difetto non impedisce il perfezionarsi della fattispecie – dall'ipotesi della *“radicale inconfigurabilità giuridica dell'istanza: quest'ultima, cioè, per potere innescare il meccanismo di formazione silenziosa dell'atto, deve essere quantomeno aderente al 'modello normativo astratto' prefigurato dal legislatore”* (la fattispecie concreta riguardava un intervento di demolizione e ricostruzione di precedente manufatto che risultava già realizzato al momento della presentazione dell'istanza di permesso di costruire e dunque risultava privo del necessario presupposto logico-normativo, ossia che l'intervento non fosse ancora stato realizzato).

Applicando tale ultimo principio al caso in esame, è evidente che l'inesistenza *in rerum natura* di un abuso ultimato alla data del 1° ottobre 1983 comporti *ex se* l'inconfigurabilità giuridica dell'istanza.

Ne consegue che non può ritenersi formato il silenzio assenso.

8. Il ricorso, in conclusione, va rigettato, stante la rilevata infondatezza delle censure proposte.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte ricorrente alla refusione delle spese di lite che liquida in euro 1.000,00 (mille/00), oltre accessori come per legge, in favore del

Comune di Roma Capitale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2025 con
l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Monica Gallo, Referendario, Estensore

Valentino Battiloro, Referendario

L'ESTENSORE

Monica Gallo

IL PRESIDENTE

Rita Tricarico

IL SEGRETARIO