



CONDONO EDILIZIO A ROMA

L'IMPORTANZA DEL RISPETTO DELLE REGOLE

La Costituzione italiana ha delineato una Amministrazione Pubblica efficiente e trasparente, al servizio del cittadino ed aperta alla sua partecipazione, in linea con il principio democratico e di legalità, con la tutela dei diritti fondamentali e con i principi di uguaglianza e giustizia sostanziale.

Principi certamente non in linea con quello che sta succedendo a Roma in questi giorni con il Comune che, dopo circa dieci anni dalla presentazione della domanda, invia ai cittadini comunicazioni di preavviso di rigetto dell'istanza di condono presentata ai sensi del combinato disposto della legge 326/2003 e l.r. 8/2004 n. 12.

In questo inserto viene compiuta un' attenta analisi del quadro normativo dell'ultimo condono, con l'indicazione di diritti e doveri dei protagonisti del procedimento edilizio e con la simulazione di una domanda di condono, ai sensi delle citate leggi, avente come oggetto opere e condizioni statisticamente maggiormente ricorrenti.

La simulazione, con relativa analisi tecnico-giuridica del procedimento, evidenzia un comportamento del Comune di Roma Capitale non consono alle regole, costituite da diritti e doveri e fissate dalle leggi alle quali il cittadino è subordinato, tanto più l'Istituzione per maggior obbligo di imparzialità, in palese violazione di una norma chiara, con parametri analitici che non si prestano ad interpretazioni,

E chiaro che situazioni come questa non fanno che alimentare il diffuso convincimento che la legge non è uguale per tutti, in un clima dove vengono a mancare i principi della tempestività e della responsabilità che sono elementi essenziali per l'efficienza della pubblica Amministrazione, insieme all'obbligo di un equo trattamento del singolo nei principi di legalità, di certezza del diritto e di uguaglianza.

CONDONO EDILIZIO NEL RISPETTO DELLE REGOLE

Sembra uno scherzo ma non lo è: a distanza di circa dieci anni dalla presentazione della domanda, in questi giorni il Comune di Roma sta inviando a ignari cittadini numerose comunicazioni di preavviso di rigetto dell'istanza di condono presentata ai sensi del combinato disposto della legge 326/2003 e l.r. 8/2004 n. 12. Da una analisi rigorosa e dettagliata del quadro normativo, emerge la violazione dei principi costituzionali che reputano la tempestività e la responsabilità elementi essenziali per l'efficienza della pubblica Amministrazione, insieme all'obbligo di un equo trattamento del singolo nei principi di legalità, di certezza del diritto e di uguaglianza.

VITTORIO MEDDI

Una situazione creata di recente tra il Comune di Roma Capitale e i cittadini induce a domandarci: ma è veramente applicato il principio costituzionale *"la legge è uguale per tutti"*?

La situazione cui si fa riferimento riguarda le comunicazioni che il Comune, negli ultimi giorni, recapita sempre più frequentemente nelle case dei cittadini che si sono avvalsi del combinato disposto della legge 326/2003 e legge regionale 8 dicembre 2004 n. 12, (come modificata da L.r. 17/2005) *Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi*.

Conforta che lo stesso interrogativo in passato abbia coinvolto docenti di diritto, tra i quali ricordo le suggestive riflessioni del prof. Avv. Luigi Viola in un testo dal significativo titolo *La legge è uguale per tutti, ma*

non tutti sono uguali. Considerazioni, basate su un esempio di vita quotidiana, da cui si deduce che l'applicazione della legge sia determinata da una serie di fattori umani che ne alterano il rigore, a favore dell'aumento dell'incertezza del diritto che, com'è ovvio, influisce negativamente sul cittadino.¹

A proposito delle comunicazioni del Comune ai cittadini e, prendendo spunto dalle riflessioni sopra riportate, mi sento di affermare la mia salda convinzione che la *"pari dignità"* deve sovrintendere nelle relazioni *cittadino/istituzione* di fronte alla legge.

La comunicazione viene inviata, ai sensi dell'articolo 10bis della legge 241/90 concernente il preavviso di rigetto dell'istanza di condono, con la seguente motivazione: *"immobile ricadente in area sottoposta a*

tutela dei beni paesaggistici, inclusa nella riserva naturale (o parco)" e che il provvedimento è motivato dal contenuto dell'articolo 3 comma 1 lett. b) della L.R. 8 novembre 2004 n. 12, che recita:

"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 27, del d.l. 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 su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle



zone a protezione speciale, anche se realizzate prima dell'apposizione del vincolo".

Tanto premesso, colpisce che il preavviso di rigetto venga comunicato ai cittadini a distanza di circa dieci anni dalla presentazione della domanda, seguita sempre da numerosi e purtroppo inutili richiami al rispetto delle regole che rappresentano nel nostro Paese il dogma della legalità, principio simbolo strettamente legato alla libertà dell'individuo. Libertà che costituisce fonte di tutela reciproca, attraverso i diritti riconosciuti dalla Repubblica costituita (art. 114), dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. È di tutta evidenza, quindi, la responsabilità superiore delle istituzioni che rappresentano la "Repubblica" nell'esercitare il potere di riconoscere i diritti dei cittadini. Ne consegue con altrettanta

evidenza il dovere delle istituzioni di agire con "imparzialità" e di dare certezza al cittadino del "buon andamento e obiettività" dell'azione.

Principi avvertiti fin dalle fondamenta del nostro Paese, fissati dalla Costituzione come regola di convivenza della collettività nei seguenti articoli:

- **28:** *I funzionari e i dipendenti dello Stato ... sono direttamente responsabili, ... degli atti compiuti in violazione dei diritti ... omissis ...;*

- **97 comma 2:** *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione.*

Consapevole di non dire nulla di nuovo affermando che nel nostro Paese da tempo si è spezzato il cavo che doveva alimentare il collegamento virtuoso tra istituzione e cittadino, stupisce

e sconcerata che questa discrasia si sia accentuata con la istituzione delle Regioni, avvenuta con i decreti delegati nei primi anni Settanta del '900, in palese contraddizione con gli obiettivi connessi al passaggio dallo "Stato centralizzato" allo "Stato delle autonomie": ridurre le distanze per rafforzare il rapporto istituzione/cittadino.

Il bilancio negativo è testimoniato chiaramente dall'intervento dello Stato per disciplinare in modo sempre più dettagliato le regole del procedimento amministrativo, avviando un percorso, con la legge 7 agosto 1990 n. 241, che reitera i principi generali dell'attività amministrativa: "economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza" basata su cardini che sono "divieto di aggravio, termini temporali di conclusione, obbligo di motivazione e partecipazione".



CONDONO EDILIZIO: QUADRO NORMATIVO

È significativo il mutamento genetico del procedimento amministrativo, con il passaggio dalla fase c.d. statica con esito rappresentato dal “**silenzio diniego**” alla partecipazione dinamica propositiva dell’Amministrazione che sfocia nel “**silenzio assenso**” art. 20 comma 1. *Fatta salva l’applicazione dell’articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell’amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all’interessato, nel termine di cui all’articolo 2, commi 2 e 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2.*

Questa situazione, con riferimento ai procedimenti di Condono edilizio, è espressamente qualificata in termini temporali in tutte le leggi, ed è coerente con la legge 241/90 la disposizione prevista dalla legge regionale 12/2004 art. 6:

1. *Il comune verifica la sussistenza dei presupposti per la concessione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, nonché l’assenza delle cause ostative previste dall’articolo 3 e può, a tal fine, richiedere per iscritto all’interessato ogni opportuno chiarimento, assegnando un congruo termine, non inferiore ai trenta giorni, per comunicare le informazioni richieste.*
2. *Qualora, al termine dell’istruttoria, il comune determini che il titolo abilitativo edilizio in sanatoria non può essere concesso, ne dà comunicazione all’interessato con provvedimento motivato. In tal caso, l’interessato può formulare le proprie osservazioni, a pena di decadenza, entro il termine di sessanta giorni.*
3. *La presentazione della domanda e della relativa documentazione, il pagamento degli oneri concessori e dell’oblazione, la presentazione delle denunce di cui all’articolo 32, comma 37, del d.l. 269/2003 e successive modifiche, con le modalità e nei termini previsti dalla normativa vigente, nonché*

la mancata adozione di un provvedimento negativo del comune entro i trentasei mesi dalla data di scadenza del versamento della terza rata relativa agli oneri concessori prevista dall’art. 7, comma 2, lettera b) numero 2, equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

4. *Il termine stabilito dal comma 3 resta sospeso nelle ipotesi previste dall’articolo 5, commi 1 e 2, nonché dal comma 1 del presente articolo, per tutto il periodo decorrente dal ricevimento della comunicazione del comune e fino alla scadenza del termine dato all’interessato per i relativi adempimenti.*

DOVERI E DIRITTI DEI PROTAGONISTI DEL PROCEDIMENTO

Nel box pubblicato di seguito viene sintetizzato il quadro normativo dell’ultimo condono, impostato sul principio “**la legge è uguale per tutti**”, e vengono elencati diritti e doveri dei soggetti protagonisti del procedimento edilizio.

DOVERI E DIRITTI DEI PROTAGONISTI DEL PROCEDIMENTO

DOVERI CITTADINO

ATTI	TERMINI
Presentazione domanda	entro il 10 dicembre 2004
Documenti	<p>b) dichiarazione del richiedente, resa ai sensi dell'articolo 47, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), dalla quale risulti la descrizione delle opere per le quali si richiede il titolo abilitativo edilizio in sanatoria e lo stato dei lavori relativo, con allegata documentazione fotografica;</p> <p>c) perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere e certificazione redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione attestante l'idoneità statica delle opere eseguite, qualora l'opera per cui si richiede il titolo in sanatoria presenti un volume complessivo superiore ai 300 metri cubi, ovvero costituisca un edificio autonomo di volume complessivo eccedente i 120 metri cubi;</p> <p>d) certificato di residenza e dichiarazione del richiedente, resa ai sensi dell'articolo 47, comma 1, del d.p.r. 445/2000, comprovante che si tratta di unità immobiliare adibita, alla data del 31 marzo 2003, a prima casa di abitazione nel comune di residenza e che il richiedente stesso non risulti proprietario di altro immobile ad uso residenziale nel territorio del comune stesso, nel caso di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), numero 1);</p> <p>e) atto d'obbligo, da trascriversi a cura del richiedente, previo assenso del proprietario dell'immobile, dal quale risulti la destinazione d'uso, per un periodo di 15 anni dalla data della domanda del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a centro che persegue, senza scopo di lucro, finalità sociali di assistenza e cura a persone disagiate, nel caso di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c);</p> <p>f) denuncia in catasto.</p>
Versamenti	Oblazione e oneri concessori
Denunce	Denuncia ai fini dell'imposta comunale degli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504; Denuncia ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

DIRITTI CITTADINO

ATTI
Partecipazione al procedimento (art. 5) e (art. 6 co. 1);
Possibilità di integrazione e chiarimenti sul procedimento;
Motivazione eventuale provvedimento di diniego;
Domanda e relativa documentazione, mancata adozione provvedimento negativo del comune entro i trentasei mesi dalla data di scadenza del versamento della terza rata relativa agli oneri concessori prevista dall'art. 7, comma 2, lettera b) numero 2, equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria (2 maggio 2009).

DOVERI COMUNE

ATTI	TERMINI
Verifica sussistenza di cause ostative alla istanza alla sanatoria edilizia;	Art. 3
Verifica della regolarità della domanda del titolo abilitativo edilizio in sanatoria;	Art. 5
Richiedere per iscritto all'interessato ogni opportuno chiarimento, assegnando un congruo termine, non inferiore ai trenta giorni;	Art. 6 co. 1
Motivare eventuale provvedimento di diniego;	Art. 6 co. 2
Riconoscere la domanda e relativa documentazione, in mancanza della adozione di un provvedimento negativo entro il 2 maggio 2009 equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria.	Art. 5 co. 3

DIRITTI COMUNE

ATTI
Comunicare sussistenza cause ostative art. 3;
Sospensione del procedimento per una sola volta per richiesta integrazioni e chiarimenti art. 5;
Denegare la richiesta del titolo edilizio a sanatoria con motivazione ed entro il termine del 2 maggio 2009.



Fatta chiarezza su diritti e doveri dei soggetti protagonisti del procedimento edilizio è possibile comprendere se l'operato avviene all'interno delle REGOLE stabilite dalla legge.

SIMULAZIONE DOMANDA DI CONDONO

Abbiamo effettuato una simulazione su una domanda di condono ai sensi delle Legge 326/2003 e L.R. 8 novembre 2004 n.12, avente oggetto opere e condizioni statisticamente maggiormente ricorrenti.

- Acquisizione protocollo ROMA CAPITALE – Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica Direzione Edilizia U.O. Condoni, entro il termine del 10 novembre 2004

- Ubicazione immobile Via dei Pescatori – Foglio 1080

Tipologia abuso art. 3 DPR 380/01 lett. c) *“interventi di restauro e di risanamento conservativo”, gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli ele-*

menti costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio.

Situazione documentazione

Contestualmente alla domanda è stata presentata la seguente documentazione:

1. Attestazione versamento oblazione;
2. Versamento 10% oblazione alla Regione Lazio;
3. Attestazione versamento anticipato oneri concessori;
4. Dichiarazione sostitutiva ai sensi art. 4 della Legge 4 gennaio 1968 n.15;
5. Relazione descrittiva abuso.

Nel 2008 è stata integrata la seguente documentazione:

6. Denuncia di avvenuto accatastamento con planimetria;
7. Documentazione fotografica;
8. Dimostrazione avvenuto pagamento 2° e 3° rata oblazione;
9. Dimostrazione avvenuto pagamento 2° e 3° rata oneri concessori.

In adempimento alla richiesta di integrazione da parte del Comune di Roma del 24 aprile 2009 in data 24 giugno 2009 sono stati inoltrati i documenti richiesti:

10. Denuncia TARSU – AMA;
11. Denuncia ICI.

Solo in data 20 giugno 2014 il Comune di Roma Capitale, ai sensi dell'articolo 10 bis della Legge n. 241/90, come modificata dalla Legge n. 15/2005, e dall'articolo 6 comma 2 della L.R. 12/04 relativa all'istanza di condono, dà preavviso di rigetto dell'istanza di condono con la seguente motivazione: *“Immobilabile ricadente in area sottoposta a tutela dei Beni paesaggistici, inclusa nella Riserva Naturale istituita con L.R. 29/97”.*

Stante l'art. 3 della L.R. 8 novembre 2004 n. 12 comma 1 lett.b) *“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 27, del d.l. 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: omissis*

b) le opere di cui all'articolo 2, comma 1, realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, anche se realizzate prima dell'apposizione del vincolo.”

All'ultimo comma della comunicazione, conformemente al comma 2 dell'articolo 6 della



L.R. 12/2004, è fissato il termine di 60 giorni dal ricevimento della comunicazione entro il quale esprimere controdeduzioni alla suddetta motivazione di rispetto dell'istanza.

Controdeduzioni

Sulla motivazione a supporto del preavviso di rigetto, si osserva la errata applicazione dell'articolo 6 della L.R. Lazio 8 novembre 2004 n. 12 come novellato dalla Legge Regionale 3 ottobre 2005 n. 17, e nello specifico il comma 3 e 4 che recano:

3. *La presentazione della domanda e della relativa documentazione, il pagamento degli oneri concessori e dell'oblazione, la presentazione delle denunce di cui all'articolo 32, comma 37, del d.l. 269/2003 e successive modifiche, con le modalità e nei termini previsti dalla normativa vigente, nonché la mancata adozione di un provvedimento negativo del comune entro i trentasei mesi dalla data di scadenza del versamento della terza rata relativa agli oneri concessori prevista dall'articolo 7, comma 2, lettera b), numero 2), equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria.*

4. *Il termine stabilito dal comma 3 resta sospeso nelle ipotesi previste dall'articolo 5, commi 1 e 2, nonché dal comma 1 del presente articolo, per tutto il periodo decorrente dal rice-*

vimento della comunicazione del comune e fino alla scadenza del termine dato all'interessato per i relativi adempimenti.

L'articolo 4 comma 3 declina l'elenco della documentazione da presentare a corredo della domanda come indicato nel riquadro a pag. 15.

La disciplina del c.d. terzo condono, dettata dalla legge 326/2003 e dalla legge regionale 12/2004, in analogia con le leggi 47/85 e 724/94, ha confermato la possibilità della formazione del titolo abilitativo in sanatoria per silenzio dell'Amministrazione, specificando maggiormente il procedimento istruttorio e determinazione sulla domanda, nell'ambito del quale vengono definiti con cadenze temporali, rispettivamente gli adempimenti in capo al richiedente concernenti la documentazione e quelli di competenza della Amministrazione che consistono in:

- verifica della sussistenza dei presupposti;
- assenza cause ostative;
- completezza della documentazione;
- conclusione del procedimento con determinazione che il titolo abilitativo in sanatoria non può essere concesso nella ipotesi in cui non ricorrano le condizioni previste dalla legge.

La lettera di Roma Capitale, del 24 aprile 2009, costituisce esito positivo dell'istruttoria. Con la richiesta, limitata alla integrazione delle sole Denunce ICI e TARSU – AMA, viene data conferma della *sussistenza dei presupposti, dell'assenza di cause ostative e completezza della documentazione*, fatta esclusione delle suddette denunce previste dal comma 37 art. 32 della legge 24 novembre 2003 n. 326, che, all'epoca, non hanno permesso il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria bensì la sospensione del procedimento per giorni 90 (novanta) con esplicito riferimento che l'inadempienza comporta la improcedibilità della domanda ed il conseguente diniego della concessione.

Appare evidente che il riscontro, nel lungo periodo già trascorso dalla presentazione della domanda, di condizioni ostative "avrebbe determinato *ope legis*" la conclusione del procedimento con determinazione che il titolo abilitativo in sanatoria non può essere concesso. Mentre l'unica causa di rigetto della domanda, alla data del 24 aprile 2009, viene individuata nell'obbligo di trasmettere entro il 24 luglio 2009, le denunce ICI e TARSU – AMA. Adempimento assolto abbondantemente entro i termini, in data 24 giugno 2009.

Verificata anche nella interpre-



tazione più restrittiva la decorrenza dei termini di cui all'articolo 6 comma 3 della legge regionale 12/2004 smi, si evidenzia il seguente quadro:

1. È abbondantemente spirato il termine di 36 mesi dalla data di scadenza della terza rata relativa agli oneri concessori fissata per il giorno 2 maggio 2006 dall'articolo 2 co.2 della L.R 17/2005 entro la quale il Comune poteva emettere provvedimento di rigetto;
2. È altresì decorso abbondantemente il termine di trentasei mesi dal 24 giugno 2009 coincidente con l'avvenuta completezza della documentazione dalla quale, la domanda e la relativa documentazione, equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

Per quanto sopra dal giorno 24 giugno 2012 ai sensi del co.3 art. 6 L.R. 12/2004 si è formato il titolo abilitativo in sanatoria per il silenzio dell'Amministrazione.

Con riferimento al vincolo ex D.Lgs. 42/04 **Riserva Naturale istituita con L.R. 29/1997**, la tipologia dell'opera oggetto di condono, consistente nel mutamento di destinazione funzionale, da commerciale a residenziale, con rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio, sen-

za modifiche dell'identità della struttura e della fisionomia dello stesso, né ampliamento dei volumi e delle superfici, non necessita di parere da parte dell'Ente preposto alla tutela del vicolo ai sensi dell'art. 149 del D.Lgs. 42/2004 ripreso dall'articolo 11 comma 3 del PTPR. Condizione che esclude il collegamento della decorrenza dei termini temporali, per le zone sottoposte a tutela paesaggistica ambientale, condizionandolo alla acquisizione del parere da parte dell'Ente preposto alla tutela del vincolo. Il **contestato parere** di Roma Capitale secondo il principio giurisprudenziale Costituzionale (cfr *Consiglio di Stato Sez. VI – 29 dicembre 2008, n. 6591*) **viola** il "nesso indissolubile tra gli articoli 28 e 97, commi primo e secondo della Costituzione, in quanto la tempestività e la responsabilità sono elementi essenziali per l'efficienza e quindi il buon andamento della pubblica Amministrazione". Nel caso di specie, l'azione amministrativa non è rispettosa di tale principio, in quanto in presenza di una istanza presentata a dicembre 2004 e di una norma specifica che prevede l'adozione di un (eventuale) provvedimento negativo entro 36 mesi dal 2 maggio 2006 e quindi (inderogabilmente) entro il 2 maggio 2009, l'avviso di rigetto è stato comuni-

cato a distanza di oltre cinque anni, dopo che è stata superata di oltre due anni la data del 24 giugno 2012 dalla quale è decorso il termine di legge per la formazione del **titolo abilitativo in sanatoria per silenzio dell'Amministrazione**.

Con il parere di Roma Capitale **viene leso il principio** del "legittimo affidamento e certezza giuridica" ribadito dalla sentenza del TAR Lazio (Roma, II bis n. 2676 del 20 marzo 2012) emessa nei confronti del Comune di Roma evidenziando in sintesi a carico dell'Amministrazione la *violazione dei termini, dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'articolo 97 (della Costituzione) e del più generale principio di buona fede, correttezza e tutela dell'affidamento che informa l'intero ordinamento giuridico italiano e che quindi, alla stregua del principio di legalità dell'attività amministrativa, deve confermare i rapporti fra amministrazione e cittadino, dall'esercizio dei poteri autoritativi.* (2)

In subordine il preavviso di diniego **viola** il contenuto della legislazione nazionale in materia e, nello specifico, quello della normativa regionale con l'evoluzione dell'articolo 3 comma 1 lett b) determinata dalla L.R. 12/2004.

In pratica, **erroneamente e tout court**, si decide di non applica-



re le disposizioni del c.d. “terzo condono” nei parchi della Regione Lazio.

La legge 326/2003 in analogia con la legge 47/85 dispone un approccio graduale per il condono degli illeciti nelle aree e immobili soggetti a vincolo:

1. Art. 32 co. 26 lett. a) Le tipologie di illecito da 1 a 3, salvo monumenti nazionali o di particolare interesse, sanabili per immobili soggetti a vincolo di cui all’articolo 32 legge 28 febbraio 1985 n. 47 comma 2. Sono suscettibili di sanatoria, alle condizioni sottoindicate, le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione e che risultino:

a) in difformità dalla legge 2 febbraio 1974, n. 64 e successive modificazioni e dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, quando possano essere collaudate secondo il disposto del quarto comma dell’articolo 35;

b) in contrasto con le norme urbanistiche che prevedono la destinazione ad edifici pubblici od a spazi pubblici, purché non in contrasto con le previsioni delle varianti di recupero di cui al capo III;

c) in contrasto con le norme del decreto ministeriale 1° aprile 1968, n. 1404 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 13 aprile 1968, e con agli articoli 16, 17 e 18 della legge 13 giugno 1991, n. 190 e succes-

sive modificazioni, sempre che le opere stesse non costituiscano minaccia alla sicurezza del traffico.

2. Art. 32 co. 26 lett. b) Le tipologie di illecito da 4, 5 e 6 per immobili non soggetti ai vincoli di cui all’articolo 32 legge 47/85, di conseguenza appartengono a questa categoria i vincoli elencati al comma 1 dell’articolo 33 della stessa legge. Le opere di cui all’articolo 31 non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con i seguenti vincoli, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse:

a. vincoli imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;

b. vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali;

c. vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna;

d. ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree.

Sono altresì escluse dalla sanatoria le opere realizzate su edifici ed immobili assoggettati alla tutela della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (ora Parte

Seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004 - *n.d.r.*), e che non siano compatibili con la tutela medesima.

L’ultima parte del dispositivo riportato nella lett. b) del comma 26 concerne la facoltà assegnata alle Regioni di emanare provvedimenti di legge con i quali stabilire condizioni e modalità per l’ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso.

La legge nazionale con il comma 27 fissa ulteriori prescrizioni da osservare nelle ipotesi di sanatoria riguardanti:

1. i requisiti soggettivi del richiedente;
2. condizioni immobili con riferimento al vincolo sismico;
3. disponibilità area di proprietà dello Stato o Enti pubblici;
4. tipologia vincolo, epoca di istituzione e relazione abuso con gli strumenti urbanistici.

La legge 326/2003 con il suo articolato non esclude completamente e a priori dalla possibilità di condonare illeciti edilizi sulle aree e immobili ricadenti nei parchi e aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali.

La Regione Lazio avvalendosi della norma riportata alla lett. b) art. 32 comma 26 della 326/2003 aderente al principio Costituzionale sulla potestà legislativa degli organi dello Stato disciplinata dall’articolo 117, ha emanato le disposizioni attuative sul condono edilizio con la legge regionale n. 12 dell’8 no-



vembre 2004 (**Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi**) composta da 12 articoli rispetto ai quali, con riferimento alle D.D. di reiezione, l'attenzione ricade sull'articolo 3 (**Cause ostative alla sanatoria**).

Il dispositivo sotto osservazione riportato nella lett. b) del comma 1, è stato immediatamente modificato rispetto al testo storico, con la legge regionale n. 18 del 9 dicembre 2004 articolo 35, nel senso di seguito riportato.

Testo storico - Fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 27, del d.l. 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:

...omissis...

b) le opere di cui all'articolo 2, comma 1, realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, anche se realizzate prima dell'apposizione del vincolo.

Testo vigente - Fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 27, del d.l. 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:

...omissis...

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.

È evidente "l'apertura" del legislatore che ha incrementato la possibilità di pervenire al condono nelle zone vincolate con l'estensione del dispositivo di legge, che, a differenza dell'ermetico testo storico, si adegua ai contenuti della normativa nazionale disciplinata dall'articolo

33 della legge 47/85 e dall'articolo 32 comma 27 della legge 326/2003.

La sintesi inequivocabile è dettata dalla Circolare esplicativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 2699 del 7 dicembre 2005 laddove fissa (art. 33 comma 2 legge 47/85) la esclusione dal condono delle opere realizzate su immobili assoggettati a tutela dalla legge 1089/1939 (ora decreto Legislativo 42/04 articolo 10). Condizione riproposta dall'articolo 32 comma 27 lett. e) inerente gli immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge tipologia di vincolo disciplinata dall'articolo 10 del Decreto legislativo 42/04.

Di conseguenza possiamo affermare che la condizione di "insanabilità assoluta" riguarda gli immobili rientranti sotto la lett. e). Non vengono coinvolte le opere disciplinate nella lett. d) del medesimo comma 27, per le quali, sia pure attraverso ulteriori limitazioni, il Ministero specifica che sussiste la possibilità del condono, ritenendo essenziale, la conformità dell'illecito edilizio alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

La Circolare si spinge oltre nel dare indirizzo là dove afferma che la dimostrazione della conformità "nel punto d) del citato articolo 27 appare mitigata in



presenza dei presupposti previsti dal comma 1, ultima parte, dell'articolo 32 della legge 47/85, con riferimento a violazioni relative ad altezza, distacchi, cubatura, o superficie coperta che non eccedano il 2 per cento delle misure prescritte".

E, ancora, il Ministero specifica che ritiene "ammessa la sanatoria delle opere interne pur in contrasto con gli strumenti urbanistici in zone sottoposte a vincolo paesaggistico per le quali già non sussiste l'obbligo del previsto nulla osta ambientale articolo 149 Decreto Legislativo 42/04".

Appare utile evidenziare che il riferimento a "vincolo paesaggistico" è generico, non è orientato verso alcuna categoria di vincolo rispetto ad altri individuati dal Decreto legislativo 42/04 che, ai sensi dell'articolo 142 comma 1 lett. f) e articolo 146, ricomprende anche i parchi.

Appare ridondante ma necessario richiamare l'attenzione sul paragrafo della Circolare intitolata **Esclusioni della sanatoria** nel quale l'inclusione del punto d) è inerente gli illeciti commessi all'esterno degli edifici per i quali non sussiste la dimostrazione di conformità delle opere alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

È in questa direzione che "vira" la modifica apportata all'artico-

lo 3 comma 1 lett. b) della legge regionale 12/2004 che ha comportato una evoluzione della situazione giuridica, da uno stato di "chiusura totale" scevro di spazi di interpretazione: **non sono comunque suscettibili di sanatoria:**

...omissis...

b) le opere di cui all'articolo 2, comma 1, realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, anche se realizzate prima dell'apposizione del vincolo;

La disposizione originale della norma, risentendo presumibilmente del contenzioso Stato Regioni, aveva un contenuto "restrittivo" rispetto alla norma nazionale, non recava alcun riferimento alla gradualità ed impatto dell'illecito sulle norme urbanistiche e sulle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Con il novellato articolo 3 comma 1 lett. b) il procedimento di condono nella Regione Lazio viene reso in sintonia con gli indirizzi nazionali, con la **verifica di conformità** dell'illecito rispetto alle norme urbanistiche e, di fatto, viene eliminato il principio di **insanabilità assoluta** degli illeciti edilizi compiuti nella no-

stra regione **su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, anche se realizzate prima dell'apposizione del vincolo.**

Nel procedimento simulato nella prima parte dell'articolo, la conformità alle norme urbanistiche è assicurata dalla natura dell'intervento oggetto di condono, i cui contenuti, senza dubbio, lo qualificano come **restauro e risanamento conservativo** in quanto vengono "rispettati gli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio senza modifiche dell'identità, della struttura e della fisionomia dello stesso, né ampliamento dei volumi e delle superfici, essendo esso diretto alla mera funzionalità con il passaggio della destinazione da commerciale a residenziale senza opere edilizie" (cfr. Consiglio di Stato Sez. IV n. 4851 del 30 settembre 2013). Un mutamento di destinazione d'uso legittimo in quanto previsto all'interno della medesima categoria edilizia di cui al Decreto Interministeriale 2 aprile 1968 n. 1444 nell'ambito del quale come si evince dall'articolo 3: *ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondano media-*



mente 25 mq di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc vuoto per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq (pari a circa 20 mc vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze (**negozi di prima necessità**, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.).

In base al Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 114 art. 4 comma 1/d, l'unità immobiliare in base alla superficie, rientra tra i **negozi di prima necessità o di vicinato**.

La simulazione, con relativa analisi tecnico-giuridica del procedimento, evidenzia un comportamento del Comune di Roma Capitale non consono alle regole, costituite da diritti e doveri e fissate dalle leggi alle quali il cittadino è subordinato, tanto più l'Istituzione per maggior obbligo di imparzialità.

È palese la violazione di una norma chiara, con parametri analitici che non si prestano ad interpretazioni, come il dettato dell'articolo 6 comma 3 legge regionale n. 12 dell'8 novembre 2004: *La presentazione della domanda e della relativa documentazione, il pagamento degli oneri concessori e dell'oblazione, la presentazione delle denunce di cui all'articolo 32, comma 37, del d.l. 269/2003 e*

successive modifiche, con le modalità e nei termini previsti dalla normativa vigente, nonché la mancata adozione di un provvedimento negativo del comune entro i trentasei mesi dalla data di scadenza del versamento della terza rata relativa agli oneri concessori prevista dall'articolo 7, comma 2, lettera b), numero 2), equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

Altrettanto chiara emerge l'ingiustificata "elusione" della evoluzione dell'articolo 3 comma 1 lett. b) della legge regionale 12/2004 che, con la **verifica di conformità** dell'illecito rispetto alle norme urbanistiche, di fatto, elimina il principio di **insanabilità assoluta** degli illeciti edilizi compiuti nella nostra regione **su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, anche se realizzate prima dell'apposizione del vincolo**.

CONCLUSIONI

È chiaro che situazioni come questa non fanno che alimentare il diffuso convincimento che la **legge non è uguale per tutti**, e che le Istituzioni sempre più non rispettino questo principio. Un principio che

rappresenta, invece, un punto fondamentale per disposizione Costituzionale, infatti, le istituzioni, in un regime di **imparzialità e trasparenza**, hanno il compito di **riconoscere e tutelare i diritti dei cittadini**, evitando il rituale del ricorso al Tribunale Amministrativo che danneggia l'immagine del Paese, al punto che le statistiche lo reputano tra i fattori negativi per apporto di capitali esteri di investimento.

Una domanda sorge spontanea e inquietante: se questo è quello che succede per l'ultimo condono 2004, quale sarà l'approccio per il secondo condono del 1994 dopo che sono trascorsi vent'anni, per non parlare del primo condono risalente all'anno 1985 ormai alla vigilia del compimento dei quarant'anni?

Domanda alla quale non risponde certamente la metafora renziana "del gettone nell'iphone" che, in un quadro in cui la realtà differisce dall'obiettivo della legge, rafforza la nostra convinzione di una politica orientata nella direzione opposta a quella dei problemi della gente.

¹ Editoriale, Altalex 27 giugno 2007

² Raffaello Sestini giudice del Tar Lazio, Roma "Legittimo affidamento certezza giuridica"