

EDILIZIA ED URBANISTICA: Consiglio di Stato, Sezione Sesta Sentenza 22 gennaio 2025, n. 482.

Edilizia e urbanistica – Condono – Immobile condonato – Stato legittimo – Carenza - Realizzazione di ulteriori interventi edilizi sull’immobile condonato -Inammissibilità -Ragioni.

Le opere abusive che siano state regolarizzate con condono edilizio - e non con accertamento di conformità - non possono costituire il presupposto per ulteriori interventi edilizi. La sanatoria straordinaria disciplinata al Capo IV della L. n. 47/85, richiamata dalle leggi n. 724/94 e n. 326/2003 (c.d. “condono edilizio”) ha natura del tutto eccezionale, consentendo il mantenimento di opere edilizie, non altrimenti regolarizzabili, dietro pagamento di una sanzione, oltre che degli oneri concessori: tale straordinaria sanatoria opera solo nel senso che viene evitata la demolizione dei manufatti abusivi e ne viene consentita anche la circolazione giuridica, ma nulla di più, trattandosi di manufatti realizzati in difformità dalla normativa edilizia ed urbanistica. In altre parole: il condono edilizio non rende l’opera condonata legittima, ne evita solo la demolizione e ne consente il trasferimento, che sarebbe altrimenti vietato; conseguentemente le opere condonate non possono costituire il presupposto per la realizzazione di ulteriori interventi edilizi, che ne mutuano inevitabilmente la natura illegittima: opinando diversamente si finirebbe per attribuire al titolo edilizio rilasciato in sede di condono una sorta di “ultrattività indeterminata”, cioè una estensione oggettiva e temporale che va ben al di là dei limiti indicati nella L. 47/85 (e dalle successive leggi che hanno reso possibile la ripresentazione di domande di condono, i.e. la L. n. 724/94 e la L. n. 326/2003), limiti che nel caso della L. n. 47/85 consentivano di condonare solo le opere realizzate prima del 1° ottobre 1983 e alla condizione che la domanda fosse presentata entro 30 novembre 1985, poi prorogato fino al 31 marzo 1986. (1).

(1) Conformi: parzialmente: Corte cost. 23 luglio 2024, n. 142 che con riferimento alle "premialità volumetriche" afferma che "il condono non elide la situazione di illiceità, ma opera unicamente su due piani e in particolare «sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l’estinzione dei reati edilizi [e] su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l’estinzione dell’illecito amministrativo)» (sentenze n. 44 del 2023 e n. 70 del 2008). Dalla limitata portata delle sanatorie straordinarie si ricava che l’immobile che ne è oggetto non può giovarsi delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e di ristrutturazione finalizzati alla tutela dell’integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità." Difformi: Corte cost., 10 marzo 2017, n. 50 secondo cui "Il condono edilizio, invece, ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell’abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia." richiamata da Corte cost. 4 luglio 2024, n. 119. Si veda altresì Corte cost. 19 giugno 2000, n. 238 che esclude l’esistenza di una differenza generale e astratta tra edifici legittimamente esistenti e regolarmente assentiti fin dall’origine o con successivo valido condono in sanatoria (conf. Corte cost. n. 529 del 1995).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 6 novembre 2024 il Cons. Roberta Ravasio, in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams;

Dato atto che nessuno è comparso per le parti costituite;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo del primo grado di giudizio il sig. Michele Cuomo ha impugnato il silenzio diniego-rigetto formatosi sulla istanza di sanatoria e di compatibilità paesaggistica presentata al Comune di Furore il 21 settembre 2009, ai sensi dell'art. 37 del D.P.R. n° 380/2001, per interventi eseguiti in assenza di titoli abilitativi.
2. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania ha respinto il ricorso, rilevando l'inammissibilità delle censure con cui si denunciavano vizi propri della pregressa ordinanza di demolizione n. 22/2009, impugnata in separata sede. Il TAR ha, inoltre, rilevato che: l'istanza di sanatoria aveva ad oggetto volumetrie realizzate in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, per la quale la compatibilità paesaggistica non avrebbe potuto essere rilasciata, ai sensi di quanto previsto all'art. 167, comma 4, del D. L.vo n. 42/2004; il pergolato realizzato dal sig. Cuomo non poteva qualificarsi quale opera precaria; il garage non poteva qualificarsi quale opera pertinenziale ai fini urbanistici.
3. Il sig. Cuomo ha proposto appello, deducendo l'erroneità della impugnata sentenza per i seguenti motivi:
 - (i) omessa disamina delle memorie depositate ai sensi dell'art. 73 c.p.a.;
 - (ii) mancata considerazione della illegittimità del diniego di sanatoria in quanto espresso pendente la pratica di condono: il Comune avrebbe dovuto attendere l'esito di tale pratica, prima di esprimersi sulla sanatoria;
 - (iii) mancata considerazione della violazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/90, non avendo il Comune fatto precedere il diniego impugnato dalla comunicazione dei motivi ostativi;
 - (iv) mancata considerazione della natura di opere di edilizia libera del pergolato e del garage-deposito;
 - (v) erroneità della statuizione che implicitamente considera il pergolato come opera che determina nuova volumetria, soggetta a permesso di costruire;
 - (v) mancata considerazione della prevista rimozione del ricovero per conigli e dell'area cementificata;
 - (vi) mancata considerazione della natura pertinenziale del garage-deposito e del deposito per legna;
 - (vii) mancata considerazione della possibilità di realizzare tutti i manufatti in base a una d.i.a., non essendo il Comune di Furore dotato di strumento urbanistico
4. Il Comune di Furore non si è costituito in giudizio.

5. La causa è stata chiamata all'udienza straordinaria del 6 novembre 2024, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. L'appello deve essere respinto sul rilievo che delle considerazioni che seguono.

7. L'appellante riferisce, nell'atto d'appello:

- di essere proprietario dell'unità abitativa con annessi depositi ubicati in Furore (Sa) al n° 2 di Via Pino, individuata al catasto comunale al foglio di mappa n° 3, particelle nn° 63, 64, 65;
- di aver presentato, il 27.02.1995, domanda di condono ai sensi dell'art. 39 della Legge n. 724 del 23/12/1994 inerente all'unità abitativa di cui sopra, nonché al locale denominato “*Deposito 1*” ed all'altro locale denominato “*Deposito 2*”, entrambi poco distanti dalla già menzionata unità abitativa: tale domanda di condono non è ancora stata esitata: in concreto tali “depositi” fungono da garage/cantina e da legnaia;
- con ordinanza n. 22 del 24 giugno 2009 il Comune di Furore ordinava al sig. Cuomo la demolizione di opere totalmente abusive “*di cui alcune in ampliamenti a corpi di fabbrica già oggetto di condono edilizio ai sensi della legge n. 724/94 e altre distinte ex-novo..*”;
- l'indicata ordinanza di demolizione è stata impugnata con ricorso straordinario al Capo dello Stato, che attualmente risulta ancora pendente;
- in via cautelativa il sig. Cuomo ha presentato, relativamente alle opere oggetto dell'ordinanza di demolizione, istanza di sanatoria ex art. 37 del D.P.R. n. 380/2001, che il Comune non ha mai evaso con un provvedimento formale.

8. Ebbene, risulta da quanto esposto dall'appellante che tutte le opere oggetto dell'istanza di sanatoria ex art. 37 afferiscono all'unità immobiliare oggetto di condono edilizio, in parte costituendone ampliamento (ampliamento del locale soggiorno realizzato nel corpo principale; ampliamento del “deposito 1” per realizzare un ricovero di conigli), in parte fungendo da locali posti a servizio del medesimo (garage e legnaia) dei quali, infatti, il sig. Cuomo assume la natura pertinenziale.

9. Ebbene, occorre rilevare che le opere abusive che siano state regolarizzate con condono edilizio - e non con accertamento di conformità - non possono costituire il presupposto per ulteriori interventi edilizi. La sanatoria straordinaria disciplinata al Capo IV della L. n. 47/85, richiamata dalle leggi n. 724/94 e n. 326/2003 (c.d. “condono edilizio”) ha natura del tutto eccezionale, consentendo il mantenimento di opere edilizie, non altrimenti regolarizzabili, dietro pagamento di una sanzione, oltre che degli oneri concessori: tale straordinaria sanatoria opera solo nel senso che viene evitata la demolizione dei manufatti abusivi e ne viene consentita anche la circolazione giuridica, ma nulla di più, trattandosi di manufatti realizzati in difformità dalla normativa edilizia ed urbanistica. In altre parole: il condono edilizio non rende l'opera condonata legittima, ne evita solo la demolizione e ne

consente il trasferimento, che sarebbe altrimenti vietato; conseguentemente le opere condonate non possono costituire il presupposto per la realizzazione di ulteriori interventi edilizi, che ne mutano inevitabilmente la natura illegittima: opinando diversamente si finirebbe per attribuire al titolo edilizio rilasciato in sede di condono una sorta di “ultrattività indeterminata”, cioè una estensione oggettiva e temporale che va ben al di là dei limiti indicati nella L. 47/85 (e dalle successive leggi che hanno reso possibile la ripresentazione di domande di condono, i.e. la L. n. 724/904 e la L. n. 326/2003), limiti che nel caso della L. n. 47/85 consentivano di condonare solo le opere realizzate prima del 1° ottobre 1983 e alla condizione che la domanda fosse presentata entro 30 novembre 1985, poi prorogato fino al 31 marzo 1986.

9.1. Debbono quindi ritenersi ammissibili, sui beni oggetto di condono edilizio, solo gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e risanamento conservativo, per mera coerenza con il consenso che il legislatore ha dato al mantenimento delle opere medesime.

10. Nel caso di specie, dunque, posto che tutte le opere oggetto dell'istanza di sanatoria presentata dal sig. Cuomo hanno quale presupposto l'esistenza del fabbricato principale che è oggetto della domanda di condono non ancora evasa, costituendone – come precisato – ampliamento o pertinenza o elemento di arredo (il pergolato; l'area cementificata di 38 mq) è evidente che esse giammai avrebbero potuto/potrebbero essere regolarizzate con sanatoria “di conformità”, ai sensi degli artt. 36 o 37 del D.P.R. n. 380/2001. Conseguentemente, il Comune di Furore non avrebbe mai potuto pervenire a una diversa decisione sulla istanza di sanatoria presentata dal sig. Cuomo il 21 settembre 2009, a prescindere dalla possibilità che le opere potessero ottenere la compatibilità paesaggistica.

11. Sulla base delle considerazioni che precedono l'appellata sentenza merita di essere confermata, con diversa motivazione, atteso che l'istanza di sanatoria del 1° settembre 2009, presentata dall'appellante, non avrebbe potuto sortire un esito differente da un diniego.

13. I motivi d'appello, che non si pongono minimamente il problema relativo alla impossibilità di assentire, su beni oggetto di condono, interventi edilizi diversi dalla manutenzione ordinaria, straordinaria o dal risanamento conservativo, debbono conseguentemente essere respinti, siccome inidonei a superare l'indicata causa ostativa alla sanatoria.

14. Nulla per le spese in mancanza di costituzione in giudizio del Comune di Furore.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e per l'effetto conferma l'appellata sentenza con diversa motivazione.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2024, celebrata in videoconferenza ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp. att. c.p.a., aggiunti dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, con l'intervento dei magistrati:

Oreste Mario Caputo, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore