



**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 Seconda Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10733 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Chiara Reggio D'Acì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Po, 22;

***contro***

Comune di Campagnano di Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luciano Mennella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della determina delle somme a conguaglio sulla sanatoria di opere edilizie abusive prot. n. 72 del 29.01.2004 del Responsabile del Procedimento del Comune di Campagnano di Roma, notificata in data 21 settembre 2020, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale a quello impugnato, ancorché non conosciuto, nonché per l'accertamento dell'avvenuta formazione del silenzio assenso sulla domanda di sanatoria in

questione per decorso dei termini e in ogni caso, sulla non debenza delle somme accertate, nonché per la condanna al rimborso delle somme pagate nelle more in favore della ricorrente con interessi e rivalutazione monetaria e per il rilascio del titolo in sanatoria;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 15\1\2021:

- del provvedimento prot. nr. 32970 del 23 novembre 2020 del Responsabile del Procedimento del Comune di Campagnano di Roma, comunicato in data 2 dicembre 2020 (all. 1), contenente la reiezione dell'istanza di autotutela presentata dalla ricorrente in data 23 ottobre 2020 prot nr. 2997, con cui veniva richiesta la revisione delle somme determinate a conguaglio nella determina nr. 26133 del 18 settembre 2020 in merito alla domanda di sanatoria nr. 72 del 29 gennaio 2004 nr, 1423 per cambio di destinazione d'uso del Piano interrato dell'immobile di proprietà della ricorrente sito in Campagnano di Roma, Strada di Follettino nr. 60 in quanto non dovute, il rimborso di quelle versate in eccesso, l'eventuale rateizzazione per quelle ritenute comunque dovute, e, in ogni caso il rilascio del titolo a sanatoria, in considerazione della necessità di vendere l'immobile;

- di qualsiasi altro atto comunque presupposto, connesso e/o consequenziale a quello impugnato, ancorché non conosciuto, e/o per l'accertamento dell'avvenuta formazione del silenzio assenso sulla domanda di sanatoria in questione per decorso dei termini e, in ogni caso, dell'avvenuta prescrizione della richiesta del conguaglio e sulla non debenza delle somme come accertate dal Comune di Campagnano di Roma nel provvedimento di cui sopra per oblazione e oneri concessori e/o per la condanna

al rimborso delle somme nelle more pagate dalla ricorrente e ritenute non dovute con interessi e rivalutazione monetaria come per legge e al rilascio del titolo a sanatoria espresso e alla concessione della rateizzazione delle

somme come eventualmente dovute per il periodo massimo previsto dalla legge.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Campagnano di Roma;

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 10 ottobre 2025 la dott.ssa Francesca Mariani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Il presente ricorso ha ad oggetto la domanda di sanatoria presentata, in data 29.1.2004, per talune opere abusive eseguite su un immobile sito in Campagnano di Roma.

In particolare, da quanto esposto e versato in atti, in estrema sintesi si evince che:

- il 29.01.2004 il dante causa della odierna ricorrente ha presentato istanza di **condono** al Comune oggi resistente, per mutamento di destinazione d'uso di parte dell'immobile (fabbricato sito in Campagnano di Roma, s.da del Follettino, n 71, rubricata al n°72 prot. 1423);

- il 28.04.2005 la odierna ricorrente, preannunciando la propria intenzione di procedere alla ultimazione dei lavori, ha chiesto che la domanda di sanatoria fosse volturata a proprio nome e produceva “(1) perizia giurata sullo stato dei luoghi, (2) copia titolo di proprietà, (3) copia domanda di sanatoria e (4) attestazione versamento conguaglio” in originale effettuata dal dante causa (in realtà fotocopiando in calce due C/c postali diversi da quelli da quelli inizialmente prodotti dal medesimo);

- in data 23.02.2007, stante la incompletezza della documentazione, il Comune ne ha chiesto la integrazione;

- solo in data 16.02.2012 (dunque cinque anni dopo) la ricorrente ha depositato parte di quanto richiesto (nello specifico, difettavano tra l'altro i bollettini in originale, o comunque in copia, comprovanti gli avvenuti versamenti per oblazione ed oneri concessori);

- in data 21.09.2020 la PA ha notificato pertanto la determinazione (qui impugnata) su quanto dovuto a titolo di oblazione ed oneri concessori, basata sulla documentazione versata in atti.

2. Avverso tale determinazione la ricorrente è insorta con il ricorso introduttivo, affidato a sette motivi, denunciando, in sostanza, che con il provvedimento impugnato sarebbe stato erroneamente richiesto il conguaglio dell'oblazione e degli oneri concessori per un importo complessivo di Euro 22.016,63, ulteriore rispetto a quello versato.

3. Con il primo motivo si deduce *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 32 L. 23-24 novembre 2003 nr. 326, art. 39 Legge 23 dicembre 1994 nr 724 e Legge 28 febbraio 1985 nr. 47 e in particolare dell’art. 35 comma 1 e comma 18. Violazione e falsa applicazione della legge Regionale Lazio 8 novembre 2004 nr. 12, art. 6 comma 3. Eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti. Difetto di istruttoria e di motivazione. Sviamento. Illogicità e contraddittorietà manifesta. Formazione tacita del titolo a sanatoria per decorso dei termini. Prescrizione del diritto all’oblazione e agli oneri concessori. Violazione e falsa applicazione dei principi di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario indicati nell’art. 1 della predetta legge e dell’art 97 della Cost. in merito ai principi di buon andamento e trasparenza della Pubblica Amministrazione”*. Il provvedimento sarebbe stato adottato in violazione delle norme sulla prescrizione in materia di determinazione degli oneri concessori e dell'oblazione e sull'avvenuta formazione del titolo a sanatoria tacito. Le relative pretese sarebbero, in realtà, prescritte e nulla sarebbe dovuto al riguardo, essendo decorso, quanto all'oblazione, il termine di trentasei mesi

dalla domanda e, per quanto attiene agli oneri concessori, quello decennale e, comunque, essendo trascorso il triennio di formazione *per silentium* del titolo in sanatoria.

4. Con il secondo motivo si lamenta “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 32 L. 23-24 novembre 2003 nr. 326, art. 39 Legge 23 dicembre 1994 nr 724 e Legge 28 febbraio 1985 nr. 47. Violazione e falsa applicazione della legge Regionale Lazio 8 novembre 2004 nr. 12 in relazione all’art. 7 comma 1 lett. b). Eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti. Difetto di istruttoria e di motivazione. Sviamento. Illogicità e contraddittorietà manifesta. Sviamento. Non debenza dell’oblazione*”. Il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo anche per quanto riguarda l’accollo in capo alla ricorrente della residua parte dell’oblazione di Euro 229,81 e Euro 22,98.

5. Con il terzo motivo si denuncia “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 32 L. 23-24 novembre 2003 nr. 326, art. 39 Legge 23 dicembre 1994 nr 724 e Legge 28 febbraio 1985 nr. 47. Violazione e falsa applicazione della legge Regionale Lazio 8 novembre 2004 nr. 12. Eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti. Difetto di istruttoria e di motivazione. Sviamento. Illogicità e contraddittorietà manifesta. Difetto di motivazione*”. Non sarebbe chiaro come sia stato fatto il calcolo degli oneri concessori e se sia stata applicata la normativa al momento della domanda nel 2004 (corretta) o quella attuale. Ciò anche tenuto conto delle somme versate a saldo degli oneri concessori al momento della domanda (applicando la normativa di riferimento) e, viceversa, la sproporzione degli oneri concessori richiesti a conguaglio, al netto degli interessi al 10%, rispetto a quanto già versato.

6. Con il quarto motivo si contesta “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 32 L. 23-24 novembre 2003 nr. 326, art. 39 Legge 23 dicembre 1994 nr 724 e Legge 28 febbraio 1985 nr. 47. Violazione e falsa applicazione della legge Regionale Lazio 8 novembre 2004 nr. 12 in*

*relazione all'art. 7 comma 1 lett. b). Eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti. Difetto di istruttoria e di motivazione. Sviamento. Illogicità e contraddittorietà manifesta". L'amministrazione procedente non ha applicato la riduzione del 50% sugli oneri concessori prevista dall'art. 7 comma 1 lett. b) LR 12/2004 nel caso di prima casa degli istanti.*

7. Con il quinto motivo si rileva *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 32 L. 23-24 novembre 2003 nr. 326, art. 39 Legge 23 dicembre 1994 nr 724 e Legge 28 febbraio 1985 nr. 47. Violazione e falsa applicazione della legge Regionale Lazio 8 novembre 2004 nr. 12. Eccesso di potere per errore e falsità dei presupposti. Difetto di istruttoria e di motivazione. Sviamento. Illogicità e contraddittorietà manifesta. Prescrizione quinquennale del diritto agli interessi ex art. 2948 cc".* Con il provvedimento impugnato, l'amministrazione procedente calcola e richiede anche l'interesse annuo di mora del 10% ai sensi dell'art. 39 comma 10 della legge 724/1994 dal 11/12/2004 al 16/02/2012 per un importo di oltre 9.206,00 Euro. Tale richiesta sarebbe illegittima, in quanto il diritto alla richiesta degli interessi si sarebbe prescritto ai sensi e per gli effetti dell'art. 2948 c.c., sia dal momento della domanda e dalla formazione del silenzio assenso.

8. Con il sesto motivo si prospetta la *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 32 L. 23-24 novembre 2003 nr. 326, art. 39 Legge 23 dicembre 1994 nr 724 e Legge 28 febbraio 1985 nr. 47. Violazione e falsa applicazione della legge Regionale Lazio 8 novembre 2004 nr. 12). Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della costituzione e dell'art. 1 della legge sul procedimento amministrativo. Sviamento. Illogicità e contraddittorietà manifesta. Sproporzionalità della quantificazione dell'interesse rispetto a quello di mercato".* Il tasso d'interesse applicato sarebbe manifestamente sproporzionato rispetto agli attuali valori di mercato, sicché esso dovrebbe essere ricondotto a equità e ragionevolezza.

9. Con il settimo motivo, infine, si evidenzia “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 32 L. 23-24 novembre 2003 nr. 326, art. 39 Legge 23 dicembre 1994 nr 724 e Legge 28 febbraio 1985 nr. 47. Violazione e falsa applicazione della legge Regionale Lazio 8 novembre 2004 nr. 12). Violazione e falsa applicazione dell’art. 97 della costituzione e dell’art. 1 e 2 della legge sul procedimento amministrativo. Mancata risposta alla richiesta di autotutela amministrativa. Richiesta di rateizzazione*”.

L’amministrazione comunale non ha risposto alla richiesta di autotutela e di rateizzazione presentata dalla ricorrente in data 20 ottobre 2020. Anche sotto questo profilo sarebbe evidente l’inadempimento dell’amministrazione a espresse richieste nei termini di cui alla legge sul procedimento amministrativo, ivi compresa quella di rateizzazione delle somme come previsto e consentito dall’art. 2 della legge n. 662/1996.

10. Con ricorso per motivi aggiunti depositato il 15.1.2021 la ricorrente ha poi impugnato la nota di riscontro all’istanza di revisione in autotutela e il provvedimento di rettifica conseguentemente adottato dall’Amministrazione, formulando censure che riproducono quelle dedotte con il ricorso introduttivo. In particolare:

- viene ribadita l’intervenuta prescrizione delle pretese fatte valere dall’Amministrazione, rilevando che la relazione descrittiva delle opere nonché la documentazione fotografica, necessaria per l’esatta individuazione delle opere, risulta presentata sin dal momento della domanda. Poiché la completezza della domanda ai fini della decorrenza della prescrizione dovrebbe intendersi in senso funzionale, nel caso di specie essa sarebbe senz’altro maturata, in quanto l’Amministrazione sin dall’inizio, e comunque almeno dal 2005, avrebbe avuto a disposizione tutta la documentazione necessaria (I motivo);

- si lamenta l’illegittimità dell’accollo, alla fine del provvedimento, in capo alla ricorrente dell’oblazione, viceversa da restituire in quanto versata in eccesso (II motivo);

- si contesta il calcolo degli oneri concessori in base alla diversa interpretazione dei dati indicati nella domanda con riferimento ai parametri applicati, ai mq ulteriori conteggiati e all'applicazione della normativa successiva (III motivo);
- si ribadisce la pretesa all'applicazione della riduzione del 50% per essere l'immobile adibito a prima casa di abitazione, sostenendo che la circostanza per cui l'originario proprietario possa non aver fatto la relativa dichiarazione non potrebbe determinare l'impossibilità per lo stesso né per gli acquirenti subentranti di accedere al **condono** alle medesime condizioni previste dalla legge sul **condono** (IV motivo);
- si insiste sull'intervenuta prescrizione della pretesa a titolo di interessi (V motivo) e sul carattere sproporzionato della pretesa (VI motivo);
- si lamenta, infine, che neppure nel provvedimento di rettifica sia stata concessa la possibilità di rateizzare l'importo preteso (VII motivo).

11. L'Amministrazione si è costituita in resistenza, con memoria e documenti.

12. Con ordinanza n. 991/2021 è stata respinta l'istanza cautelare.

13. All'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del 10.10.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

14. Il ricorso è complessivamente infondato e va respinto, non ritenendo il Collegio di condividere le censure svolte (da esaminare congiuntamente in quanto tutte finalizzate a contestare l'ammontare del dovuto a fini di **condono**). Va peraltro rilevato che le contestazioni in merito alla mancata possibilità di rateazione sono divenute ormai improcedibili, risultando in atti che la ricorrente ha avuto accesso al pagamento dilazionato.

15. Nel merito, occorre in primo luogo ricordare che quale principio generale affinché possa dirsi formato un titolo tacito su di una istanza di **condono edilizio** è necessario che sussistano sia la completezza della documentazione necessaria ai fini della compiuta istruttoria della istanza

stessa sia il pagamento integrale delle somme dovute a titolo di oblazione, diritti ed oneri concessori.

L'art. 35, comma 18, della L. n. 47/1985 (ma anche le successive norme in materia di **condono**), così come interpretato dalla giurisprudenza, stabilisce, infatti, che l'accoglimento dell'istanza *per silentium* si verifica solo al ricorrere dei seguenti requisiti: i) la presenza dei presupposti oggettivi e soggettivi del **condono**; ii) il decorso del termine di ventiquattro mesi dalla presentazione dell'istanza senza che intervengano provvedimenti da parte del Comune; iii) il pagamento di tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio.

Per l'accoglimento tacito del titolo è dunque necessario depositare tutta la documentazione prescritta e, altresì, corrispondere tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio, così come liquidate direttamente dal privato al momento di presentazione della domanda, purché tale liquidazione sia diligentemente effettuata in conformità ai criteri legali (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 14/12/2022, n.10961).

Come affermato dalla giurisprudenza (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, 6 marzo 2023, n. 2320, cit.), l'espressione "*tutte le somme eventualmente dovute*" di cui all'art. 35, comma 18, della L. n. 47/1985, si intende riferita all'oblazione, agli oneri concessori e al costo di costruzione, in quanto l'ampia formula utilizzata dal legislatore nella ridetta previsione e l'espressa indicazione dell'obbligo di pagamento del contributo di concessione di cui all'art. 37 della medesima legge conducono a ritenere anche tale contributo parte integrante degli obblighi pecuniari richiesti per l'accoglimento tacito della domanda di **condono** (TAR Lazio – Roma, IV-ter, 11.3.2024, n. 4843).

Parimenti, affinché per le domande di rilascio di c.e. in sanatoria possa formarsi il cosiddetto silenzio-assenso ex art. 32, co. 37, L. 326/2003 è necessario che non vi sia stato provvedimento di diniego e siano trascorsi non meno di 24 mesi dall'avvenuto pagamento dell'oblazione e degli oneri

concessori ove dovuti, siano state presentate la denuncia al catasto, quella ai fini Ici, quella per la tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e, se necessaria, anche quella per l'occupazione di suolo pubblico.

Nel caso di specie, le sopra ricordate condizioni non sussistono.

Infatti, innanzitutto va evidenziato che nella domanda di sanatoria il richiedente (dante causa della odierna ricorrente) aveva autodeterminato una superficie di mq 74,87 in tipologia 1 (€ . 100,00 a mq), mentre la superficie reale rilevata dal Comune risultava complessivamente di mq 100,88 di cui mq 28,61 in tipologia 1 (€ . 110,00 a mq) e di mq 73,27 in tipologia 3 (€ . 66,00 a mq).

Risulta dunque che la superficie autodeterminata dall'interessato era inferiore a quella rilevata dal comune di circa 36,00 mq., con la conseguente inesattezza sia nell'individuazione della tipologia di abuso, che della superficie oggetto di **condono**; da ciò ovviamente è derivato un errore anche per quel che concerne il calcolo ed il corretto pagamento dell'oblazione e degli oneri concessori, quest'ultimi corrisposti in misura di molto inferiore a quella dovuta a seguito dell'autodichiarazione dell'interessata (integrazione dell' anno 2012).

A ciò si aggiunga che – contrariamente a quanto dedotto nel ricorso per contestare la debenza degli oneri richiesti – nella fattispecie non spettava alcuna riduzione prima casa (di talché anche sotto questo profilo non poteva essersi formato il titolo tacito, sempre perché la ricorrente comunque non aveva ancora pagato tutto il dovuto, oltre alle carenze documentali).

Infatti, come giustamente osservato dal Comune, il primo originario proprietario del manufatto, richiedente la sanatoria, non aveva prodotto alcunché in proposito e tantomeno aveva dichiarato di avere diritto alla riduzione “prima casa”, mentre al momento della voltura la ricorrente, con dichiarazione sostitutiva di atto notorio, ha dichiarato di risiedere

nell'immobile da condonare a far data dal 31.03.2003 (quindi “prima” di acquistarlo e prima che esso fosse abitabile).

A questo riguardo, inoltre, il Comune ha evidenziato che non si riscontrava *“alcuna dichiarazione di “residenza” per l'immobile di che trattasi, che si presentava al momento della presentazione della domanda di **condono** completamente al grezzo e, quindi, inabitabile”*, mentre sul punto la ricorrente non ha dedotto alcunché.

Né può ritenersi che il requisito possa essere integrato, scaduto il termine di legge, dalla destinazione successivamente impressa all'immobile dall'avente causa che abbia ottenuto la voltura a proprio favore della domanda di sanatoria. *“È ovvio, infatti, che se si ammettesse un qualsivoglia rilievo a tale ultima circostanza, si consentirebbe di eludere la normativa sui limiti di condonabilità dell'opera, attraverso l'alienazione del bene. In ogni caso, è principio generale che tutti i requisiti di sanabilità devono sussistere alla data indicata dalla legge, proprio per evitare manovre volte ad approfittare ex post della normativa sul **condono edilizio**”* (TAR Lazio – Roma, II-quater, 17.3.2021, n. 3244).

In ragione di quanto sopra non possono ritenersi integrati i presupposti per l'intervenuta formazione del silenzio-assenso sull'istanza di **condono**, né per le stesse ragioni può ritenersi maturata alcuna prescrizione sulla pretesa inerente agli oneri di costruzione ovvero agli interessi.

La giurisprudenza ha, infatti, chiarito che *“gli oneri concessori devono essere determinati secondo le regole e i parametri vigenti al momento del rilascio del titolo in sanatoria ed in tal senso depone un costante orientamento giurisprudenziale [...] tale principio trae fondamento, in primo luogo, nell'applicazione del canone tempus regit actum, perché è soltanto con l'adozione del provvedimento di sanatoria che il manufatto diviene legittimo e, quindi, concorre alla formazione del carico urbanistico che costituisce il presupposto sostanziale del pagamento del contributo e, in secondo luogo, su considerazioni di ordine teleologico, in quanto*

*consente di meglio tutelare l'interesse pubblico all'adeguatezza della contribuzione rispetto ai costi reali da sostenere"* (Cons. di Stato, sez. II, 27 aprile 2020, n. 2667)" (Cons, Stato, II, 3.11.2023 n. 9525).

Di conseguenza, la parte ricorrente non può dolersi del calcolo eseguito secondo le tariffe vigenti al momento dell'integrazione della domanda (vale a dire, nel 2012), che peraltro, secondo il Comune, ancora non era completa, considerando che soltanto in tale occasione la ricorrente ha prodotto l'elaborato tecnico, che ha peraltro condotto all'accertamento di maggiori superficie e volumetria come risulta dal calcolo eseguito dal Comune, a conferma dell'originaria incompletezza della stessa. Né possono trovare positivo apprezzamento le censure afferenti al predetto calcolo, che la parte ricorrente contesta solo genericamente, senza specificamente attaccare la rideterminazione così operata in modo da evidenziarne l'erroneità sulla base della consistenza oggettiva dell'abuso (rispetto al quale la ricorrente nulla ha dedotto, neanche a seguito delle difese del Comune).

Valga infine sottolineare che la misura del tasso d'interesse è stabilita dalla legge (art. 39, co. 10, legge n. 724/1994), per cui è del tutto fuori luogo invocare un supposto potere dell'Amministrazione o del giudice volto a ricondurlo ad equità.

L'Amministrazione, peraltro, ha limitato il periodo rilevante per il calcolo fino alla data di integrazione dell'istanza nel 2012, con ciò dovendosi escludere che l'importo così dovuto da parte ricorrente sia imputabile al comportamento dell'Amministrazione.

16. Per tutto quanto sopra, il ricorso e i motivi aggiunti sono integralmente da respingere.

17. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore dell'Amministrazione, quantificate in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Fanizza, Presidente FF

Francesca Mariani, Primo Referendario, Estensore

Giuseppe Grauso, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Mariani**

**IL PRESIDENTE**  
**Angelo Fanizza**

**IL SEGRETARIO**