

N. 04725/2024REG.PROV.COLL.

N. 08329/2021 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 Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8329 del 2021, proposto da Andrea Lavagnino, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Caso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

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

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda Bis, n. 4118 del 2021.

Visti il ricorso in appello 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 4 aprile 2024, il Cons. Roberto Caponigro e udito, per Roma Capitale, l'avvocato Umberto Garofoli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Il Municipio IV di Roma Capitale, con la determinazione dirigenziale n. 356 del 16 febbraio 2010, ha ingiunto al sig. Andrea Lavagnino la rimozione o demolizione, entro trenta giorni, di tutte le opere abusivamente realizzate, come specificate in narrativa, e delle ulteriori eventuali opere abusive nel frattempo eseguite sul fabbricato sito in Roma, via Olindo Guerrini, 21.

Il Tar per il Lazio, Sezione Seconda Bis, con la sentenza 7 aprile 2021, n. 4118, ha respinto il ricorso proposto dall'interessato avverso tale atto.

Di talché, il sig. Lavagnino ha interposto il presente appello, articolando le seguenti doglianze:

- la documentazione fotografica versata in giudizio dall'Amministrazione il 15 giugno 2010 non mostrerebbe alcun elemento che consenta di escludere la natura accessoria e pertinenziale del vano in contestazione;
- sarebbe sorprendente, quindi, che – proprio richiamando tali risultanze fotografiche – il TAR abbia, non solo ritenuto di escludere la natura pertinenziale e tecnica di quel vano, ma abbia pure potuto soggiungere che “l’opera va di contro ascritta al novero degli interventi di ristrutturazione edilizia, comportando tra l’altro un apprezzabile incremento di superficie utile e di volumetria, con modifica della sagoma e del prospetto del fabbricato, e richiedendosi quindi apposito permesso di costruire, ex art. 10, comma 1, del D.P.R. n. 380 del 2001”;

- tale ultima affermazione – pur in disparte l’erronea classificazione di quel vano – sarebbe comunque inesatta e contraddittoria, per molteplici ordini ragioni;
- in primo luogo, l’art. 32, comma 2, d.P.R. n. 380/2001 dispone che “Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative”;
- comunque, pur volendo escludere la natura accessoria e pertinenziale del vano, la “consistenza” di detto incremento andrebbe valutata “in relazione al progetto approvato” (ossia, prendendo a riferimento l’edificio per come assentito dal titolo edilizio legittimante), e ritenendo sussistente l’anzidetta essenzialità solo se l’aumento esorbita il limite del “2 per cento del volume o della superficie lorda complessiva del fabbricato”, mentre i 6,62 mq. contestati all’appellante non si avvicinerrebbero nemmeno al suddetto limite del 2%;
- il TAR avrebbe errato nel ritenere inconferenti i richiami alla disciplina delle variazioni essenziali, questa “attenendo a modifiche rispetto a progetti approvati, mentre nel caso di specie si tratta di intervento in toto abusivo”, atteso che, al contrario, i richiami sarebbero del tutto conferenti, poiché incardinano il concetto della “variazione essenziale” – a fini sanzionatori edilizi – rispetto all’esecuzione di opere difformi dall’assetto autorizzato di un preesistente corpo di fabbrica, come fattispecie ben distinta rispetto al concetto di “variante” edilizia – in corso d’opera o meno – che invece riguarda le condizioni per l’assentibilità, o meno, di una modifica al progetto autorizzato;
- il vano contestato avrebbe dimensioni minime ed assolverebbe a mere funzioni accessorie e pertinenziali, per cui dovrebbe ritenersi radicalmente inidoneo a

produrre volumi o superfici utili, integrando invece un intervento di “manutenzione straordinaria”, ex art. 3, comma 1, lett. b), d.P.R. n. 380/2001;

- a mente dell’art. 6, d.P.R. n. 380/2001, nel testo vigente all’epoca della contestazione, già novellato dall’art. 5, d.l. 25.3.2010, n. 40 – le opere di manutenzione straordinaria neanche avrebbero richiesto titolo, rientrando nell’attività edilizia libera, esente da qualsiasi sanzione fondata sulla loro esecuzione in assenza di previa legittimazione in via amministrativa;

- l’intervento andrebbe ricondotto tra le opere di “ristrutturazione leggera”, comunque escluse dall’applicazione dell’art. 10, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 380/2001, non dando vita a modifiche urbanisticamente rilevanti nei sensi specificati da detta disposizione, atteso che una ristrutturazione edilizia potrebbe qualificarsi come “pesante” e perciò subordinata a permesso ex art. 10, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 380/2001, per la sua idoneità a dar vita ad un corpo di fabbrica, in tutto od in parte diverso dal preesistente, che produce maggiori carichi urbanistici e tale effetto sarebbe ex se escluso ove si tratti di vani pertinenziali, volti ad ospitare servizi igienico-tecnologici a servizio dell’unità immobiliare principale, senza cioè produrre maggiori superfici o volumi, né dar luogo a cambi di destinazione d’uso;

- in tutte le anzidette ipotesi sarebbe comunque inibita l’irrogazione di sanzioni ripristinatorie, che il T.U. dell’Edilizia riserva alle sole opere assoggettate a permesso di costruire (ossia, per quanto interessa, nuove costruzioni e ristrutturazioni “pesanti”), riservando, invece, a tutti gli altri interventi, ove eseguiti in assenza o difformità dal titolo, solo misure sanzionatorie pecuniarie;

- l’intervento, quindi, pur ove ritenuto in qualche modo produttivo di superfici e volumi utili – restando comunque estraneo al novero delle variazioni essenziali –

avrebbe dovuto essere sanzionato con misure non ripristinatorie, ma solo pecuniarie;

- l'intervento – stante soprattutto la più volte evidenziata irrilevanza urbanistico-edilizia di quel vano – non violerebbe la disciplina urbanistica di zona, che ex art. 57, comma 1, n.t.a., nei Tessuti T2 della “Città della Trasformazione”, consente finanche “gli interventi di categoria NIU, come definiti dall’art. 9, comma 8”, ossia, gli “interventi di Nuovo impianto urbanistico (NIU)”;

- in definitiva, si sarebbe dovuto, al più, applicare l’art. 19, comma 1, L.R. Lazio n. 15/2008, secondo cui “[...] Il dirigente o il responsabile della struttura comunale competente, qualora accerti l’esistenza di interventi edilizi di cui all’articolo 22, commi 1 e 2, del d.p.r. 380/2001 e successive modifiche, nonché mutamenti di destinazione d’uso nell’ambito di una stessa categoria previsti dall’articolo 7, comma terzo, della L.R. n. 36/1987, in assenza della prescritta denuncia di inizio attività o in difformità dalla stessa, applica una sanzione pecuniaria da un minimo di millecinquecento euro ad un massimo di 15 mila euro, in relazione alla gravità dell’abuso”;

- sarebbe errata anche l’ulteriore affermazione del TAR, secondo cui “pertanto, in assenza di detto titolo edilizio, gli abusi, realizzati per giunta in zona A «centro storico», andavano rimossi, in applicazione dell’art. 33 del D.P.R. n. 380 del 2001”;

- l’immobile dell’appellante – oltre a non essere soggetto ad alcun vincolo ex d.lgs. n. 42/2004 – non ricadrebbe in zona A “centro storico”, ma in un “Ambito di trasformazione ordinaria” della “Città della Trasformazione – T2”, ossia, in una zona omogenea che – a mente dell’art. 107, comma 1, lett. c), N.T.A. del Nuovo PRG – ai fini del d.m. 02.04.1968, n. 1444, va equiparata alle zone C, di Espansione, di cui all’art. 2 del citato decreto;

- l'abuso in parola non ricadrebbe in zona A, né riguarderebbe ambiti od immobili soggetti a vincoli ex d.lgs. n. 42/2004.

Il Comune di Roma Capitale si è costituito in giudizio per resistere al gravame.

L'appellante, con memoria di replica, ha eccepito l'inammissibilità della produzione documentale effettuata dal Comune in data 27 febbraio 2024, nonché ha nuovamente eccepito la tardività delle deduzioni svolte in prime cure dalla controparte in violazione del termine libero di cui all'art. 73, comma 1, c.p.a.

All'udienza pubblica del 4 aprile 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. In limine, il Collegio rileva che la tardività della documentazione prodotta in grado di appello dall'Amministrazione comunale appellata in data 27 febbraio 2024, così come la tardività della memoria depositata in primo grado dalla stessa Amministrazione in data 3 gennaio 2021, cui è peraltro seguita memoria di controreplica del sig. Lavagnino in data 4 gennaio 2021, non assumono rilievo, in quanto la decisione può essere assunta a prescindere dalle stesse.

3. Le opere abusive di cui l'Amministrazione comunale, con determinazione dirigenziale del 16 febbraio 2010, ha ordinato la demolizione sono le seguenti:

“realizzazione di un manufatto in aderenza ad una parete preesistente ed a confine con altra proprietà, delle dimensioni di m. 2,65 x 2,50 x 2,45 di altezza circa. Le altre pareti sono state realizzate in muratura con due ampie aperture nelle quali sono state installate delle griglie in ferro con ante apribili per l'accesso all'interno. Il manufatto è stato realizzato su un plateatico in CLS alto circa cm 8 (otto) e pavimentato all'interno con linoleum. La copertura è costituita da struttura portante in legno, con orditura di travetti sormontati da tavole ed impermeabilizzate sulla parte superiore con guaina ardesiata. Il soffitto è controsoffittato e la copertura fuoriesce nella gronda di circa cm 60 (sessanta). L'interno del manufatto è munito di impianto

elettrico e privo di arredo ed è presente un impianto di condizionamento con unità periferica esterna ed interna. Le pareti sono tinteggiate di bianco”.

L’Amministrazione ha specificato che le suddette opere non sono state eseguite su immobili compresi nelle zone omogenee di cui al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

Il provvedimento è stato adottato con esplicito riferimento all’art. 16 della L.R. Lazio n. 15 del 2008 ed alla presenza di interventi edilizi abusivi “di ristrutturazione”.

4. L’appello è infondato e deve essere respinto anche in ragione delle ampie considerazioni già espresse dalla Sezione con la recente sentenza n. 1469 del 14 febbraio 2024, che il Collegio richiama ed alla quale rinvia, quale precedente conforme, ai sensi dell’art. 74 c.p.a.

4.1. Le censure che fanno leva sull’asserita natura di volumi tecnici e sull’asserito carattere pertinenziale delle opere di cui si è ordinata la demolizione non sono persuasive.

4.1.1 È utile richiamare i principi costantemente ribaditi dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di volumi tecnici:

- in materia urbanistica ed edilizia, con riferimento agli standard costruttivi delle nuove costruzioni, i volumi tecnici sono esclusivamente quelli destinati ad ospitare impianti necessari per l'utilizzo dell'abitazione e si risolvono in semplici interventi di trasformazione senza generale aumento di carico territoriale o di impatto visivo potendo, quindi, considerarsi volumi tecnici solo quei volumi che sono realizzati per esigenze tecnico-funzionali della costruzione per la realizzazione di impianti elettrici, idraulici, termici o di ascensori, che non possono essere ubicati all'interno di questa e che sono del tutto privi di propria autonoma utilizzazione funzionale, anche potenziale (Cons. Stato, Sez. VII, 14/08/2023, n. 7756);

- la nozione di volume tecnico riguarda solo i volumi, realizzabili nei limiti imposti dalle norme urbanistiche, necessari a contenere quelle parti degli impianti tecnici (idrico, termico, elevatorio, televisivo, di parafulmine, di ventilazione, ecc.) che non possono, per esigenze di funzionalità degli impianti stessi, trovare luogo entro il corpo dell'edificio. Il volume tecnico, pertanto, afferisce a opere edilizie, allocate al di fuori del corpo dell'edificio, di limitata consistenza volumetrica e completamente prive di una propria autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto destinate a contenere impianti serventi di una costruzione principale, per esigenze tecnico-funzionali di tale costruzione (Cons. Stato, Sez. VI, 29/07/2022, n. 6681);
- la nozione di volume tecnico, non computabile nel calcolo della volumetria massima consentita, può essere applicata solo con riferimento ad opere edilizie completamente prive di una propria autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto destinate a contenere impianti serventi di una costruzione principale, per esigenze tecnico-funzionali della costruzione stessa. In particolare, si tratta di impianti necessari per l'utilizzo dell'abitazione che non possono essere ubicati all'interno di essa, connessi alla condotta idrica, termica, ascensore, ecc., mentre va escluso che possa parlarsi di volumi tecnici al di fuori di tale ambito, al fine di negare rilevanza giuridica ai volumi comunque esistenti nella realtà fisica (Cons. Stato, Sez. II, 12/03/2020, n. 1808);
- i cosiddetti volumi tecnici sono quelli esclusivamente adibiti alla sistemazione di impianti aventi un rapporto di strumentalità necessaria con l'utilizzo della costruzione e che non possono essere ubicati all'interno della parte abitativa. Ai fini della nozione di "volume tecnico", assumono valore tre ordini di parametri: il primo, positivo e funzionale, attiene al rapporto di strumentalità necessaria del manufatto con l'utilizzo della costruzione alla quale si connette; il secondo ed il terzo, negativi,

consistono, da un lato, nell'impraticabilità di soluzioni progettuali diverse - nel senso che tali costruzioni non devono potere essere ubicate all'interno della parte abitativa - e dall'altro lato, in un rapporto di necessaria proporzionalità tra tali volumi e le esigenze effettivamente presenti (Cons. Stato, Sez. IV, 07/07/2020, n. 4358).

4.1.2 È utile richiamare anche i principi costantemente ribaditi dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di pertinenza urbanistica:

- il carattere pertinenziale rilevante ai fini urbanistici deriva dalla circostanza che le opere non comportino un nuovo volume e, dunque, comportino un nuovo e modesto volume tecnico così come definito ai fini urbanistici (Cons. Stato, Sez. II, 28/01/2021, n. 847);

- l'intervento edilizio che modifichi significativamente lo stato dei luoghi, con manufatti autonomamente fruibili, non costituisce "pertinenza urbanistica", bensì "nuova costruzione" e come tale necessita del previo rilascio del permesso di costruire (Cons. Stato, Sez. VII, 03/11/2023, n. 9481);

- a differenza della nozione di pertinenza di derivazione civilistica, ai fini edilizi, il manufatto può essere considerato una pertinenza quando è non solo preordinato ad un'oggettiva esigenza dell'edificio principale ed è funzionalmente inserito al suo servizio, ma è altresì sfornito di un autonomo valore di mercato e non comporta ulteriore "carico urbanistico", proprio in quanto esaurisce la sua finalità nel rapporto funzionale col fabbricato principale (Cons. Stato, Sez. VII, 28/08/2023, n. 7999);

- in materia urbanistico-edilizia la natura di pertinenza può essere riconosciuta, ai fini edilizi, in presenza di un oggettivo nesso funzionale e strumentale tra la cosa accessoria e quella principale, nesso tale da consentire esclusivamente la destinazione della cosa ad uso pertinenziale durevole, il quale emerge se l'opera pertinenziale ha una dimensione ridotta e modesta rispetto alla cosa cui inerisce, tale da rendere

l'opera priva di un autonomo valore di mercato e non comportante un carico urbanistico o una alterazione significativa dell'assetto del territorio; sicché non può ritenersi meramente pertinenziale un abuso che, pur avendo proporzione sensibilmente ridotta rispetto all'opera principale, presenta incontestate caratteristiche di rilevante dimensione, di autonomo valore di mercato, di rilevante carico urbanistico, e occupa un'area diversa e ulteriore rispetto a quella già occupata dal preesistente edificio principale (Cons. Stato, Sez. VI, 04/08/2023, n. 7548).

4.1.3. Alla luce dei menzionati principi si deve escludere che le opere in questione possano essere considerate meri volumi tecnici e che abbiano natura pertinenziale. Infatti, le opere abusive descritte nel provvedimento contestato sono caratterizzate da un'autonomia funzionale, anche potenziale, per cui non possono essere qualificate come un vano tecnico e non esauriscono la loro finalità nel rapporto funzionale con il fabbricato principale, sicché comportano un nuovo volume, autonomamente fruibile, e non possono essere qualificate come pertinenza.

5. Per quanto concerne le ulteriori doglianze, occorre rilevare che l'ingiunzione impugnata reca un esplicito riferimento ad interventi edilizi abusivi "di ristrutturazione" ed all'art. 16 della L.R. Lazio n. 15 del 2008, secondo cui "*... il dirigente o il responsabile della struttura comunale competente, qualora accerti l'esistenza di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), del d.p.r. 380/2001 e successive modifiche, nonché cambi di destinazione d'uso da una categoria generale ad un'altra di cui all'articolo 7, terzo comma, della legge regionale 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure) in assenza di permesso di costruire o di denuncia di inizio attività nei casi previsti dall'articolo 22, comma 3, lettera a), del d.p.r. 380/2001 e successive modifiche, in totale difformità dagli stessi ovvero con variazioni essenziali determinate ai sensi dell'articolo 17, ingiunge al responsabile dell'abuso, nonché al*

*proprietario, ove non coincidente con il primo, di provvedere in un congruo termine, comunque non superiore a centoventi giorni, alla demolizione dell'opera e al ripristino dello stato dei luoghi".*

L'art. 10, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 380 de 2001, *ratione temporis* vigente, indica che *"costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire ... gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nella zona omogenea A, comportino mutamenti della destinazione d'uso"*.

L'ingiunzione di demolizione, nel caso di specie, è stata correttamente, anzi, doverosamente, adottata in applicazione della richiamata norma di legge regionale, in quanto le opere abusivamente realizzate portano ad un organismo edilizio in parte diverso dal precedente, con modifiche del volume, della sagoma, del prospetto e delle superficie utile.

6. In definitiva, sulla base di tutto quanto precede, l'appello deve essere respinto in quanto infondato.

7. Va da sé che, in relazione alle molteplici specificazioni e puntualizzazioni delle doglianze contenute nel ricorso in appello e nella successiva memoria, il Collegio ha preso in considerazione, nella motivazione della presente sentenza, solo quelle ritenute astrattamente rilevanti ai fini della definizione del giudizio, per cui i profili eventualmente non menzionati si intendono ritenuti privi di sostanziale interesse.

8. Le spese del giudizio, essendosi l'Amministrazione appellata limitata alla mera costituzione in giudizio, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge l'appello in epigrafe (R.G. n. 8329 del 2021).

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2024, con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Roberto Caponigro**

**IL PRESIDENTE**  
**Hadrian Simonetti**

IL SEGRETARIO