

N. 14357/2024 REG.PROV.COLL.

N. 02815/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2815 del 2022, proposto da Francesco Maria Mannocci, Maria Pia Mannocci e Rosa Nuti, rappresentati e difesi dall'avvocato Mario Baldassarri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Aurora Francesca Sitzia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- Della Determina Dirigenziale di Roma Capitale, Municipio Roma II, a firma del Direttore Marco Simoncini, contraddistinta da repertorio CB/52/2022 del 17.01.2022 – Prot. CB/4087/2022 del 17.1.2022, avente ad oggetto l'ingiunzione a rimuovere o demolire gli interventi di ristrutturazione edilizia abusivamente

realizzati in via Metauro 8/A (Art. 16, Legge Regione Lazio n. 15/2008 e s.m.i.), notificata in data 17.1.2022;

- Nonché di tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e/o consequenziali, anche non richiamati nel provvedimento oggetto di impugnazione, se ed in quanto ritenuti lesivi dei diritti e degli interessi dei ricorrenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2024 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con gravame notificato e depositato nei termini di rito, parte ricorrente avversava la determinazione dirigenziale adottata dal Municipio II di Roma Capitale il 17.1.2022, rep. n. CB/52, prot. n. CB/4087, avente ad oggetto l'ingiunzione a rimuovere o a demolire gli interventi di ristrutturazione edilizia abusivamente realizzati nell'immobile sito in via Metauro n. 8/A.

Più nel dettaglio, ad avviso dell'amministrazione municipale, nel locale avente ingresso dal piano strada del suddetto edificio, che si sviluppa al piano S/1 accessibile tramite alcuni gradini, sarebbe stato eseguito un mutamento di destinazione d'uso dalla categoria catastale C/2 (quindi espressiva di un ambiente destinato a magazzino o cantina) in ufficio.

A parere di Roma Capitale, tale nuova caratterizzazione sarebbe stata ricavabile dall'allestimento dei locali con postazioni computerizzate e sala riunioni, oltre ad un piccolo bagno presente sul piano strada ed accessibile dal locale seminterrato per mezzo di una scala in muratura.

Altro elemento indicatore, secondo il provvedimento impugnato, dell'avvenuto mutamento di destinazione d'uso in assenza di titolo abilitativo sarebbe consistito nell'apposizione, sul piano strada, di due targhe indicanti la presenza all'interno di uno studio legale e di uno studio immobiliare.

Infine, ulteriore irregolarità veniva ravvisata nella presenza di un cancelletto posto al piano strada con ante apribili verso l'esterno del marciapiede, in contrasto con l'art. 50 del regolamento edilizio comunale.

Contro il provvedimento così in sintesi descritto, parte ricorrente avanzava il presente ricorso, esponendo in fatto di aver acquisito la proprietà del locale in questione dal comune dante causa, peraltro costruttore dell'edificio in cui il locale è inserito, ed articolando poi, in diritto, i seguenti motivi di gravame.

Con il primo, veniva censurata la violazione degli artt. 9-bis e 33, d.P.R. n. 380/2001, 16, L.R. n. 15/2008, 50 del regolamento edilizio comunale, degli artt. 1 e 3 della l. n. 241/1990, oltre all'eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, carenza ed illogicità della motivazione del provvedimento impugnato.

Secondo parte ricorrente l'amministrazione municipale (la quale, già in sede di sopralluogo, aveva accertato che sull'immobile non erano in corso di esecuzione lavori edilizi) avrebbe dovuto, con istruttoria completa e diligente, accertare che, sin da epoca anteriore al 1939, il locale avrebbe avuto destinazione commerciale.

In particolare, sia la planimetria catastale di primo impianto (ovviamente risalente a quell'anno) che le denunce dei contratti di locazione conclusi nel 1940

indicherebbero l'attuale consistenza dell'immobile già comprensivo, oltre che dei locali esistenti, anche del servizio igienico.

Quand'anche poi detti documenti fossero stati ritenuti inidonei a comprovare lo stato legittimo dell'immobile, parte ricorrente invocava il legittimo affidamento maturato, nel corso degli anni, sulla legittimità delle opere eseguite.

Con il secondo motivo, i ricorrenti lamentavano la violazione dell'art. 50 del regolamento edilizio comunale dichiarando di essere in possesso della richiesta presentata al comune di Roma il 28.11.1922 e della relativa licenza, rilasciata il 6.12.1922 (in data, quindi, ben anteriore all'entrata in vigore del regolamento edilizio), con cui veniva autorizzata l'apertura di una porta "*a filo di muro, a piombo delle finestre e senza mostre*", così ritenendo di aver comprovato la legittimità della porta installata e, di contro, l'illegittimità dell'operato dell'amministrazione capitolina il quale, sempre ad avviso della parte, sarebbe stato viziato anche da una carente istruttoria la quale, ove correttamente condotta, avrebbe evidenziato l'impossibilità di aprire le ante della porta verso l'interno, stante le caratteristiche del locale al cui accesso essa è preposta.

Infine, quanto al contestato mutamento di destinazione d'uso dell'immobile, i ricorrenti articolavano un ultimo motivo di ricorso con il quale lamentavano l'illegittimità dell'atto impugnato ritenendo che il mutamento in questione, avvenuto senza opere, non avesse determinato alcun aggravio del carico urbanistico.

Oltretutto, a giudizio della parte, la trasformazione contestata avrebbe avuto carattere esclusivamente occasionale e transitorio, avendo i ricorrenti solo per un breve periodo lasciato in deposito nel locale in questione gli arredi dei propri, precedenti, uffici, in attesa di trasferire i medesimi presso l'immobile ove svolgono attualmente le proprie attività professionali.

Il gravame si concludeva con l'articolazione della domanda di provvisoria sospensione cautelare degli effetti dell'atto impugnato.

Roma Capitale si costituiva in giudizio con memoria e produzione documentale, contestando la fondatezza dei motivi di ricorso articolati da controparte.

In particolare, a giudizio dell'amministrazione resistente, nessun affidamento legittimo poteva dirsi maturato in capo ai ricorrenti, stante il carattere vincolato e non soggetto a termini di decadenza del potere dell'amministrazione locale di repressione degli abusi edilizi.

Quanto poi alla pretesa legittimità dell'installazione della porta esterna, Roma Capitale rammentava che l'obbligo di apertura verso l'interno delle porte dei locali posti a piano terra con apertura sulla pubblica via sia anteriore al regolamento edilizio comunale adottato nel 1940, risalendo già al regolamento di pubblico ornato del 1864 ed al successivo regolamento edilizio del 1886.

Infine, quanto al cambio di destinazione d'uso dei locali in questione, Roma Capitale deduceva come il passaggio tra categorie catastali diverse comporti comunque un'accresciuta incidenza sul carico urbanistico necessitante, pertanto, di titolo abilitativo.

In prossimità della camera di consiglio fissata per la discussione dell'incidente cautelare, parte ricorrente depositava memoria con la quale ribadiva la fondatezza dei propri motivi di gravame, mentre Roma Capitale depositava ulteriore relazione sui fatti di causa a cura degli uffici.

Con ordinanza n. 2508 del 14.4.2022, questo Collegio respingeva l'istanza cautelare proposta ai sensi dell'art. 55 c.p.a., con decisione in seguito riformata in sede d'appello e trasmessa a questo Tribunale per la sollecita fissazione del merito *ex art.* 55, comma 10, c.p.a.

In vista della pubblica udienza, le parti scambiavano memorie giusta applicazione dell'art. 73 c.p.a.

In particolare, parte ricorrente comunicava di aver modificato verso l'interno il senso di apertura della porta d'ingresso del locale (così parzialmente ottemperando all'ingiunzione di ripristino impugnata), ma di aver invano sollecitato un sopralluogo da parte dell'amministrazione municipale mentre, per il resto, insisteva sui motivi di ricorso precedentemente articolati.

Roma Capitale eccepiva la sopravvenuta carenza di interesse con riferimento alle doglianze concernenti la contestata violazione dell'art. 50 del regolamento edilizio comunale confermando, quanto ai rimanenti motivi, le eccezioni e deduzioni difensive esposte nei precedenti scritti difensivi.

Infine, all'udienza pubblica del 5.6.2024, l'affare passava in decisione.

Preliminarmente, in adesione all'eccezione formulata da Roma Capitale e conformemente all'avviso reso ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., va dichiarata la parziale improcedibilità del presente gravame per sopravvenuta carenza di interesse, avendo la parte spontaneamente ottemperato all'ordine di demolizione per quanto riguarda l'apertura delle ante della porta d'ingresso ai locali in questione.

Con il provvedimento impugnato, infatti, Roma Capitale, contestando la violazione dell'art. 50 del regolamento edilizio comunale in quanto l'apertura suddetta avveniva verso l'esterno del locale e, quindi, sul marciapiede antistante l'immobile, aveva ordinato la rimozione dell'opera contrastante con il regolamento in questione, ordine a cui parte ricorrente ha fatto mostra di aderire modificando verso l'interno il senso di apertura della porta.

In tal modo, si è venuto a determinare un assetto degli interessi nuovo e logicamente incompatibile con il perdurare dell'interesse della parte ricorrente

all'impugnazione, *in parte qua*, del provvedimento avverso di talché, in accordo con il ben noto insegnamento pretorio secondo cui *“Nel processo amministrativo l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse risulta riscontrabile qualora sopravvenga un assetto di interesse ostativo alla realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso al ricorso, anche in tal caso rendendo inutile la prosecuzione del giudizio, anziché per l'ottenimento, per l'impossibilità sopravvenuta del conseguimento del bene della vita ambito dal ricorrente”* (così Cons. St., sez. V, n. 573 del 27.1.2022), va dichiarata l'improcedibilità parziale dell'impugnazione proposta, con riferimento alle doglianze concernenti la violazione dell'art. 50 del regolamento edilizio comunale.

Per il resto, il ricorso non è passibile di positiva delibazione.

Innanzitutto, va premesso che, per costante indirizzo ermeneutico, che il Collegio condivide e fa proprio, *“La valutazione dell'abuso edilizio presuppone, tendenzialmente, una visione complessiva e non atomistica dell'intervento, giacché il pregiudizio recato al regolare assetto del territorio deriva non dal singolo intervento, ma dall'insieme delle opere realizzate nel loro contestuale impatto edilizio”* (Cons. St., sez. VI, n. 9257 del 26.10.2023. In termini analoghi, T.A.R. Campania – Napoli, sez. II, n. 284 del 10.1.2024; T.A.R. Veneto, sez. II, n. 1700 del 22.11.2023).

Sotto questo profilo allora, è esente dai vizi di legittimità dedotti l'azione provvedimento di Roma Capitale la quale, alla stregua di una condivisibile valutazione unitaria scevra da vizi di irragionevolezza, incongruità e difetto di istruttoria, ha ritenuto che il locale di via Metauro n. 8/A, di proprietà dei ricorrenti e censito in categoria catastale C/2 (ossia quale magazzino e deposito), sia stato indebitamente adibito a locale commerciale e professionale in assenza del doveroso titolo edilizio, integrando tale mutamento d'uso una trasformazione

urbanisticamente rilevante ai sensi degli artt. 3, comma 1, lett. d) e 10, comma 1, lett. c) d.P.R. n. 380/2001.

In proposito, non possono condividersi le argomentazioni spese in ricorso in ordine alla supposta legittima preesistenza del locale in questione nella sua attuale consistenza, comprensivo, cioè, anche del servizio igienico.

Tale deduzione, infatti, comporterebbe una valutazione atomistica, analitica e segmentata dell'abuso contrastante con le coordinate ermeneutiche sopra rammentate che, viceversa, ne impongono un'analisi sintetica ed unitaria poiché tali sono le caratteristiche del pregiudizio in ipotesi inferto al regolare ed ordinato sviluppo del territorio.

In altre parole, quand'anche fosse comprovata la legittima preesistenza del locale adibito a servizio igienico, ciò non per questo il mutamento della destinazione d'uso impressa all'immobile diverrebbe privo di rilevanza urbanistica.

Infatti, non è positivamente scrutinabile neppure il diverso argomento, pure speso da parte ricorrente, secondo cui il mutamento di destinazione d'uso senza opere sarebbe urbanisticamente irrilevante.

Al contrario, secondo un costante orientamento, cui il Collegio aderisce, *“Il mutamento della destinazione d'uso tra categorie funzionali ontologicamente diverse, anche senza opere edilizie, ove realizzato senza permesso di costruire, è sanzionabile con la misura ripristinatoria. Questo perché il cambio di destinazione d'uso fra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee integra una vera e propria modificazione edilizia che, incidendo sul carico urbanistico, necessita di un previo permesso di costruire, non assumendo rilevanza l'avvenuta esecuzione di opere”* (così C.g.a., n 545 del 28.8.2023).

Quanto, poi, al mutamento rilevante nella fattispecie (con adibizione del locale magazzino ad ufficio professionale), ritiene il Collegio di dover far proprio,

richiamandolo, il recente precedente di questa Sezione n. 8497 del 29.4.2024 (comprensivo dei riferimenti ivi contenuti), secondo il quale *“il cambio di destinazione d'uso di un immobile da magazzino ad autofficina, ancorché compatibile nella medesima zona omogenea, interviene tra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee e, quindi, integra una modificazione edilizia con effetti incidenti sul carico urbanistico soggetta a regime concessorio oneroso, indipendentemente dall'esecuzione di opere”* (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III 22 febbraio 2006 n. 571; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 11 aprile 2011 n. 3171)”.

Ancora, in via di fatto preme osservare come non si possa accedere neppure alla ricostruzione, proposta dalla parte ricorrente, secondo la quale l'avvenuto mutamento sarebbe stato solamente *“occasionale e transitorio”*, avendo i ricorrenti solo temporaneamente depositato *in situ* gli arredi dei propri uffici in attesa di trasferirsi nei locali attualmente utilizzati per lo svolgimento dell'attività professionale.

Tale asserzione è sprovvista di prova e contrasta palesemente con le risultanze documentali e fotografiche raccolte dall'amministrazione resistente (cfr. all. n. 1 alla produzione del 30.3.2022), dalle quali si evince, al contrario di quanto dedotto da controparte, che i locali in questione erano stabilmente destinati a studio professionale ed immobiliare, dotati di postazioni informatiche e climatizzatori, il tutto in un contesto di ordine e pulizia logicamente incompatibile con l'utilizzo degli ambienti quali mero deposito di arredi e faldoni.

Senza considerare che, sia lo studio legale che lo studio immobiliare aventi sede in via Metauro n. 8/A, venivano indicati con due targhe ben in vista all'ingresso del locale, mentre la relativa ubicazione era pubblicizzata nella pagina *web* dell'agenzia immobiliare gestita dalla sig.ra Mannocci, come da documentazione liberamente accessibile raccolta sempre dall'amministrazione resistente.

In definitiva, la tesi della libera adibizione ad ufficio di un locale censito in catasto quale magazzino, sostenuta dalla parte ricorrente, è priva di fondamento tanto in diritto (contrastando con il costante orientamento secondo cui il mutamento di destinazione d'uso fra categorie diverse costituisce trasformazione urbanisticamente rilevante che necessita di apposito titolo abilitativo) quanto in fatto (avendo l'amministrazione resistente adeguatamente dato prova del carattere stabile e non transitorio dell'adibizione ad uso professionale dei locali in questione).

Pertanto, il gravame proposto – ferma restando la parziale improcedibilità del medesimo di cui si è sopra dato conto – è privo di fondamento e va conseguentemente respinto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano, in favore di Roma Capitale, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte improcedibile e, per il resto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese processuali in favore di Roma Capitale, che liquida in Euro 2.000,00.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente FF

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Giuseppe Licheri, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppe Licheri

IL PRESIDENTE
Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI