

N. 14362/2024 REG.PROV.COLL.

N. 04715/2023 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 4715 del 2023, proposto da “*Oriental Finance*” S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Emilio Paolo Sandulli e Maria Alessandra Sandulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Maria Alessandra Sandulli in Roma, corso Vittorio Emanuele II;

contro

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

per l'annullamento

dei seguenti atti e provvedimenti:

A. Determina Dirigenziale n. rep. CM/2081/2022 del 11/11/2022 e n. prot. CM/104806/2022 del 11/11/2022, notificata il 13/1/2023, recante “*ingiunzione alla demolizione, ai sensi dell'art. 21 della Regione Lazio n. 15/2008 e s.m.i., entro il termine di trenta*”

giorni dalla notifica, di tutte le opere abusivamente realizzate così come specificato in narrativa e delle ulteriori eventuali opere abusive nel frattempo realizzate sul terreno di proprietà pubblica, sito in via Mantegna n. 130, zona Hotel - foglio di mappa 843, allegato 180, part. 1438 - 1441 - 1442 - 1443 - 1444 - 1446 - 1448 - 1450 - 1315 - 1343, destinazione d'uso autorimessa, nonché il ripristino dello stato dei luoghi con l'avvertimento che, qualora venga accertata l'inottemperanza alla presente ingiunzione, senza pregiudizio dell'azione penale, si procederà all'adozione degli ultimi provvedimenti a norma dell'art. 35 del D.P.R. 6/6/2001 n. 3800 ss.mm.ii.” e che “in caso di demolizione coattiva della suddetta opera abusiva eseguita a carico dello scrivente Municipio VIII, le relative spese saranno poste a carico dei responsabili dell'abuso”.

B. Determina Dirigenziale n. rep. CM/2463/2022 del 27/12/2022 e n. prot. CM/120514/2022 del 27/12/2022, notificata il 13/1/2023, recante l'integrazione della precedente Determina Dirigenziale sub. 1 “nella sola identificazione delle particelle interessate dal provvedimento che risultano essere le seguenti: foglio di mappa 842, particelle 1436 - 1426 - 1485 - 1488 - 1450 - 1637, destinazione d'uso autorimessa e relativa viabilità di accesso. E' fatto salvo tutto quanto richiamato e disposto nella Determina Dirigenziale Rep. 2081 del 11/11/2022 prot. 104806”.

C. nonché, ove occorrer possa, ogni altro atto e/o provvedimento, presupposto, antecedente o successivo, anche se istruttorio e/o consultivo, connesso e/o consequenziale, cognito e non cognito, ivi compresi la nota prot. QC 26082 del 11/11/2010 del Dipartimento Patrimonio, le note n. QI34401 del 30/4/2012 e QI44086 del 29/4/2013 del Dipartimento PAU - U.O. Permesso di Costruire, la nota prot. QC 13463 del 4/6/2013 del Dipartimento Patrimonio, le note QI62423/2013 del 14/6/2013 e QI63140/2014 del D.P.A.U., il verbale della Polizia Locale prot. CM 6203 del 25/1/2022, la comunicazione di avvio del procedimento prot. CM 50219 del

26/5/2022 della Direzione Tecnica P.O. Posizione Tecnica Gestionale del Servizio Urbanistico Edilizia Privata.

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 22 maggio 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 atto di gravame ritualmente proposto, la società ricorrente avversava le due determinazioni dirigenziali, meglio specificate in premessa, con le quali il Municipio VIII di Roma Capitale le intimava di rimuovere, entro 30 giorni, le opere abusivamente realizzate, su suolo di proprietà pubblica, in via Mantegna n. 130 e da ultimo identificate catastalmente (con la seconda delle determine impugnate) al foglio 843, p.lle 1436, 1426, 1485, 1488, 1450 e 1637.

Più in particolare, con i provvedimenti gravati l'amministrazione municipale aveva contestato alla ricorrente la realizzazione, su suoli di proprietà comunale, di un'autorimessa interrata di due piani, e relativa viabilità di accesso, in assenza di autorizzazione dell'ente proprietario della relativa area di sedime.

In punto di fatto, essa esponeva di aver edificato l'autorimessa in questione su di una superficie identificata alle particelle 1637, 1402 e 1435, acquisite dalle proprie danti causa sin dal 1968, ed in forza di una prima DIA presentata il 23.10.2003 ed una successiva DIA in variante del 5.10.2006.

Proseguiva, poi, esponendo che una porzione dell'autorimessa, sostanzialmente coincidente con la rampa di accesso alla medesima, insisteva (ed insiste) su di un'area di 720 mq. ricompresa nelle particelle 1485 e 1488, che l'amministrazione locale si era obbligata a trasferire alla dante causa della ricorrente sin dal 19.1.1999, data nella quale veniva sottoscritto tra le parti apposito atto di transazione, mentre con delibera di Consiglio Comunale del 26.7.2004 veniva approvata la stipula del relativo atto di trasferimento dell'area in questione, atto che non veniva, però, mai concluso.

Con sentenza n. 4489 del 28.6.2022 la Corte d'Appello di Roma, adita dalla ricorrente, accoglieva l'azione costitutiva da essa intrapresa e, conseguentemente, pronunciava sentenza ai sensi dell'art. 2932 c.c. per il trasferimento, in favore della parte privata, della proprietà dell'area di cui trattasi.

Successivamente a tale pronuncia, sosteneva la ricorrente, Roma Capitale aveva intrapreso l'*iter* volto a contestare la legittimità dell'edificazione dell'autorimessa in parola, ritenendo il progetto posto a base delle due DIA di cui sopra carente dell'autorizzazione dell'amministrazione proprietaria dell'area da edificare.

Dopo aver avanzato richiesta di accesso agli atti, soddisfatta solo previa azione dinanzi a questo Tribunale ai sensi dell'art. 116 c.p.a., parte ricorrente apprendeva che, a parere della direzione tecnica municipale, l'opera da essa compiuta era sostanzialmente conforme ai progetti di cui alle DIA poc'anzi citate e che, pertanto, la ritenuta illegittimità dell'intervento doveva sostenersi solo in ragione dell'assenza del consenso all'effettuazione dell'intervento da parte dell'ente pubblico proprietario.

Seguivano controdeduzioni della ricorrente in riscontro al preavviso di rigetto *ex art.* 10-bis inviato da Roma Capitale, evidenziando, da un lato, la tardività dell'iniziativa assunta dall'amministrazione comunale al fine di privare di efficacia il titolo edilizio formatosi da oltre un quindicennio e, dall'altro, l'infondatezza della medesima,

considerato che l'area in questione aveva formato oggetto di un atto di transazione recante obbligo al trasferimento sottoscritto dall'amministrazione capitolina, di talché ne discenderebbe l'appartenenza della medesima al patrimonio disponibile dell'ente e, quindi, la non applicabilità della Ciononostante, l'amministrazione resistente emanava le determinazioni dirigenziali in premessa contro le quali la società ricorrente articolava i seguenti motivi di ricorso.

Con il primo, essa contestava la violazione degli artt. 23, d.P.R. n. 380/2001, 1,2 e 3, l. n. 241/1990, 2909 c.c. e 97 Cost., oltre all'eccesso di potere per falsità ed erroneità dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, abnormità e perplessità manifeste. Nella sostanza, essa lamentava che l'amministrazione comunale non avrebbe potuto contestare l'assenza di titolarità dell'area sulla quale sono state eseguite le opere volte alla costruzione dell'autorimessa interrata, innanzitutto perché, per pacifico insegnamento giurisprudenziale, la legittimazione a presentare DIA e SCIA per la realizzazione di interventi edilizi assentibili attraverso tali dichiarazioni è riconosciuta anche al promissario acquirente dell'area, e tale doveva considerarsi la ricorrente in virtù dell'atto di transazione (con accessorio obbligo di trasferimento delle aree) sottoscritto dalla propria dante causa con l'amministrazione comunale il 19.1.1999.

Secondariamente perché, nelle more dell'adozione delle medesime, la Corte d'Appello di Roma, accertato l'inadempimento di Roma Capitale all'obbligo di trasferimento della proprietà dell'area ove è realizzata la rampa d'accesso all'autorimessa, con sentenza n. 4489/2022, passata in giudicato, aveva pronunciato ai sensi dell'art. 2932 c.c., condizionando il trasferimento della proprietà esclusivamente al pagamento del prezzo (pagamento avvenuto il 20.3.2023, ossia all'atto della notifica del presente ricorso).

Col secondo motivo di gravame, veniva dedotta la violazione degli artt. 1,2, 3, 20 e 21- nonies della l. n. 241/1990, 22 e 23 del d.P.R. n. 380/2001 e 21 della L.R. n. 15/2008,

oltre che la violazione dei principi di legittimo affidamento, non contraddittorietà, ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza dell'azione amministrativa, nonché l'eccesso di potere *sub specie* di falsità ed erroneità dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, sviamento, travisamento abnormità e perplessità manifeste.

Secondo la società ricorrente, il lungo lasso di tempo intercorso dalla presentazione della DIA prot. n. QI/65620 del 23.10.2003 e della DIA in variante prot. n. QI/6775 del 5.10.2006 avrebbe comportato il consolidamento degli effetti giuridici della medesima e, pertanto, l'impossibilità per l'amministrazione locale di rimuoverne gli effetti essendosi ormai consumato il relativo potere di verifica ad esito inibitorio-repressivo.

Infine, con il terzo motivo di ricorso, veniva sostenuta l'illegittimità dei provvedimenti impugnati in quanto contrastanti con il principio di intangibilità del giudicato sancito dall'art. 2909 c.c., e la conseguente violazione dell'art. 21, L.R. n. 15/2008, non sussistendo i presupposti per l'emanazione dei medesimi essendo ormai acclarata con autorità di cosa giudicata la proprietà dell'area in capo alla ricorrente.

Il gravame si concludeva con l'articolazione della domanda di provvisoria sospensione dell'efficacia dei provvedimenti avversati.

Roma Capitale si costituiva in giudizio resistendo alle pretese di parte ricorrente, in particolare insistendo nella circostanza che l'opera di cui trattasi (concretandosi in un intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio) avrebbe necessitato di titolo abilitativo, non potendosi qualificare come mera pertinenza mentre, sotto il profilo della proprietà dominicale dell'area, l'amministrazione resistente precisava che, all'atto dell'emanazione dei provvedimenti impugnati, la sentenza emanata dalla Corte d'Appello di Roma non aveva ancora esplicitato i propri effetti traslativi sicché, in quel momento, l'area in questione doveva considerarsi ancora di proprietà pubblica.

Replicava con produzione documentale la ricorrente, depositando copia della contabile del bonifico di pagamento del prezzo di cessione dell'area e della sentenza del Tribunale ordinario di Roma n. 16262/2018 recante assoluzione, perché il fatto non costituisce reato, dei legali rappresentanti della società ricorrente, all'epoca dei fatti, dall'imputazione per i reati di occupazione arbitraria di immobili ed edificazione abusiva.

Con ordinanza n. 2030 del 13.4.2023 il Collegio:

- accoglieva l'istanza di sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati, ravvisando elementi di una ragionevole previsione in ordine al buon esito del gravame;
- ordinava a Roma Capitale di riesaminare la materia oggetto del presente affare tenendo in debita considerazione la statuizione resa dalla Corte d'Appello di Roma con la sentenza n. 4489/2022, e condensandone i relativi esiti con il deposito agli atti di causa di un'apposita relazione da rendersi entro 90 giorni dalla notifica dell'ordinanza a cura della parte ricorrente;
- fissava l'udienza di discussione pubblica al 22.5.2024;
- poneva le spese dell'incidente cautelare a carico della parte soccombente.

La società ricorrente adempiva all'onere notificatorio impostole con ordinanza cautelare.

In vista della discussione nel merito dell'affare, parte ricorrente depositava memoria e documentazione, insistendo per l'accoglimento del gravame.

Parte resistente, invece, non depositava la prescritta relazione sui fatti di causa e sull'esito del riesame ordinato dal Collegio, limitandosi a richiedere il passaggio in decisione della causa sulla base degli atti prodotti.

Infine, all'udienza pubblica del 22.5.2024, la causa veniva trattenuta in decisione.

In via preliminare, ritiene opportuno il Collegio dover ribadire il proprio, consolidato, indirizzo ermeneutico a tenore del quale *“in caso di intervento edilizio realizzato all'esito di presentazione di s.c.i.a., per il quale era tuttavia precluso il ricorso a detto titolo abilitativo, esigendosi di contro il rilascio di permesso di costruire, non trova applicazione il termine decadenziale per l'esercizio del potere inibitorio previsto dall' art. 19 della L. n. 241 del 1990, il cui decorso esaurisce gli ordinari poteri di vigilanza edilizia, in quanto tale termine opera solamente nelle ipotesi in cui gli interventi realizzati o realizzandi rientrino fra quelli eseguibili mediante s.c.i.a.; per gli interventi soggetti a permesso di costruire, invece, deve applicarsi il comma 2-bis dell'art. 21 della medesima legge a mente del quale "restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20" (così, da ultimo, T.A.R. Lazio – Roma, sez. II, n. 6244 dell'11.4.2023; T.A.R. , Roma , sez. II bis, 24 luglio 2020 , n. 8735 e richiami ivi contenuti, nonché della stessa Sezione, 28 gennaio 2022, nr. 1006).*

Infatti, *“l'errore sui requisiti soggettivi o oggettivi della D.I.A., poiché frutto di una dichiarazione unilaterale, non può comportare in favore di chi la rende un affidamento vincolante per la parte pubblica che si limita a riceverla, per il solo fatto che quest'ultima non avrebbe esercitato i conseguenti poteri correttivi o inibitori, potendo tale omissione comportare un'eventuale responsabilità amministrativa, non già la sanatoria della D.I.A. mancante di un requisito essenziale; di conseguenza, il provvedimento con cui l'Amministrazione accerta che le opere edili non potevano essere realizzate mediante D.I.A., occorrendo il permesso di costruire, non è espressione di autotutela, ma ha valore meramente accertativo di un abuso doverosamente rilevabile e reprimibile senza, peraltro, il limite di dover agire entro un termine ragionevole, chiaramente inapplicabile all'attività di vigilanza edilizia, tanto più che il dichiarante non può, per le ragioni anzidette, vantare nessun affidamento” (così, T.A.R. Lazio – Roma, cit. In senso del tutto analogo, T.A.R. Campania – Salerno, sez. n. 848 del 14.4.2023).*

Ciò premesso, tuttavia, nel caso di specie – ad onta di quanto dedotto da Roma Capitale nella propria memoria del 7.4.2023 – non si controverte in ordine all'assenza di titolo abilitativo dell'intervento edilizio compiuto dalla ricorrente né, tantomeno, della non ascrivibilità del medesimo al novero degli interventi eseguibili in forza di DIA.

Ciò che costituisce premessa dei provvedimenti impugnati, infatti, è l'appartenenza al patrimonio indisponibile dell'ente locale dell'area su cui insiste la rampa di ingresso all'autorimessa sotterranea realizzata dalla ricorrente, circostanza che avrebbe imposto, prima della presentazione della DIA da parte della medesima, l'acquisizione del consenso da parte dell'amministrazione proprietaria del bene.

Da questo punto di vista, va rammentato il costante insegnamento pretorio secondo il quale *“Hanno titolo a richiedere il permesso di costruire tutti coloro che dimostrino di trovarsi con il bene in una relazione qualificata, non necessariamente connessa ad un diritto reale ma derivante anche da rapporto giuridico ad effetti obbligatori”* (Cons. St., sez. VI, n. 1563 del 16.2.2024).

Nel caso di specie, la presentazione della DIA prot. n. QI/65260 del 23.10.2003 e della successiva DIA in variante del 5.10.2006 erano state precedute dalla stipulazione dell'atto di transazione intercorso il 24.2.1999 tra il comune di Roma e le società danti causa dell'odierna ricorrente, in conseguenza del quale, al fine di porre termine ad una più ampia controversia intercorrente tra le parti, l'amministrazione resistente aveva assunto l'obbligo verso la controparte di trasferire *“il lotto di terreno sito in Roma, via Tormarancia di circa 720 mq., indicato al catasto al foglio n. 180 part. 1439, contro il pagamento di un corrispettivo di lire 2.000.000.000 (duemiliardi)”*, obbligo poi ribadito con delibera di Consiglio Comunale n. 144/2004 (corredata dei pareri di regolarità tecnico-amministrativa e contabile prescritti dalla legge) ma rimasto inattuato per condotta da imputare esclusivamente a Roma Capitale.

A tal riguardo, appare dirimente quanto statuito dalla Corte d'Appello di Roma con la sentenza n. 4489/2022 con la quale, accertato l'inadempimento all'obbligo di stipulare il contratto da parte dell'amministrazione resistente, è stata trasferita la proprietà dell'area in questione alla società ricorrente (sotto condizione del pagamento del prezzo avvenuto in prossimità della celebrazione della camera di consiglio fissata per la discussione dell'incidente cautelare).

Ai fini del presente giudizio, la pronuncia del g.o. è utile al fine di comprendere la posizione qualificata ricoperta dalla ricorrente che la legittimava alla presentazione delle dichiarazioni in parola ed all'effettuazione dell'intervento edilizio poi fatto oggetto delle ingiunzioni a demolire impugnate in questa sede.

Senza considerare, fra l'altro, che in una prospettiva volta non esclusivamente alla valutazione della sussistenza dei presupposti giuridico-formali per l'adozione dell'atto amministrativo, ma aperta all'individuazione della spettanza sostanziale del bene della vita sottostante, va dato atto che, per effetto della citata sentenza n. 4489 del 28.6.2022, la proprietà dell'area in questione si è trasferita in capo alla ricorrente e che pertanto, ove mai fosse stato possibile nutrire dubbi relativamente alla legittimazione della medesima all'atto della presentazione delle dichiarazioni, tali dubbi non sussistevano più al momento dell'adozione dei provvedimenti gravati, atteso l'intervento passaggio in giudicato della pronuncia della Corte d'Appello di Roma che aveva trasferito la proprietà alla ricorrente previo pagamento del prezzo, condizione anch'essa soddisfatta, benché successivamente all'adozione dei provvedimenti avversati.

In definitiva, l'impugnazione promossa va accolta e, per l'effetto, vanno annullate le determinazioni dirigenziali oggetto di gravame.

Le spese seguono la soccombenza e sono poste a carico 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 accoglie e, per l'effetto, annulla le determinazioni dirigenziali impugnate.

Condanna parte resistente al pagamento delle spese processuali in favore di parte ricorrente, che liquida in Euro 2.500,00.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Giuseppe Licheri, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppe Licheri

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO