

Publicato il 09/05/2025

N. 08969/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00574/2023 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 574 del 2023, proposto da Melillo Angela, rappresentata e difesa dagli avvocati Sandro Amorosino, Emiliano Marchisio e Maria Cristina Iannini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maria Cristina Iannini in Roma, via Guido D'Arezzo 2;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Aurora Francesca Sitzia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Michela Di Gaetano e Michele Di Gaetano, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale n. rep. CQ/1378/2022 e n. prot. CQ/101123/2022 dell'11/10/2022, notificata in data 21/10/2022, con cui Roma Capitale ha ingiunto alla ricorrente (in qualità di proprietaria responsabile) e agli odierni controinteressati (nelle rispettive qualità di

affittuaria responsabile e di direttore dei lavori responsabile) di rimuovere o demolire, entro 60 giorni, gli interventi di ristrutturazione edilizia abusivamente realizzati in via Filippo Grispigni, civici 36-40, e consistenti in un ampliamento della volumetria e della superficie residenziale al piano interrato per circa mq 130,00 x h metri 2,80 per un totale di mc 364,00 e locale box di mq 40,00 x h 2,80 per un totale di mc 112,00, in violazione delle norme del d.P.R. n. 380/2001;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto.

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 26 marzo 2025 la dott.ssa Vincenza Caldarola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, locante e promittente alienante dell'immobile di cui è causa - in forza di contratto di concessione in godimento con riserva di acquistaro concluso in data 2 agosto 2021 con il conduttore/promissario acquirente, odierna controinteressata, Signora Michela Di Gaetano, - con ricorso notificato alle controparti in data 19 dicembre 2022 e depositato in giudizio il successivo 13 gennaio 2023, impugna, chiedendone l'annullamento, la determinazione riportata in epigrafe, avverso la quale deduce i motivi di gravame di seguito indicati.

2. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto. Travisamento dello stato dei luoghi.

Con questo primo mezzo di gravame, la ricorrente contesta che il piano indicato come "interrato" nella mappa catastale – alla quale gli Uffici comunali avrebbero erroneamente comparato lo stato dei luoghi – sarebbe

stato “sbancato” al fine di portare in superficie i locali in esso presenti (garage e cantina), posto che esso – definito erroneamente come interrato nella planimetria catastale – *“è da sempre stato un piano con tre lati interrati ed un lato fuori terra, con l’evidente conseguenza che non è stato rimosso del terreno esterno, con modifica delle quote, né si è eseguito alcuno sbancamento.”*

Parimenti la ricorrente asserisce che: *“non vi è stato alcun aumento di volumetria residenziale, né alcuna modifica della sagoma di detto piano, né della sua superficie lorda (S.U.L.), per cui il garage non ha subito alcuna modifica dello stato dei luoghi originario”*. Stesse considerazioni valgono per il locale cantina, collocato, al pari del box auto, nel piano interrato dell’immobile *de quo*.

In realtà – afferma la ricorrente – *“l’equivoco che si è generato deriva dall’errata definizione del piano in questione riportata negli atti notarili e nella planimetria.”*

2.2 Violazione delle norme tecniche di attuazione al piano regolatore generale relativamente alla misurazione dell’aumento di cubatura contestato.

Con questo secondo mezzo di gravame, la ricorrente contesta il calcolo effettuato da Roma Capitale relativamente all’aumento della superficie e della volumetria residenziale dell’immobile di che trattasi, non avendo subito la S.U.L. assentita alcun mutamento.

3. Il 25 gennaio 2023 Roma Capitale, già costituitasi in giudizio il 16 gennaio 2023, ha depositato una memoria difensiva con cui ha eccepito l’infondatezza di entrambi i predetti mezzi di gravame, affermando, con riferimento al primo, che: *“Dalle chiarissime fotografie e dalle misurazioni effettuate, l’Amministrazione ha potuto accertare la violazione degli artt. 32 del D.P.R. 380/2001 e 17 comma 1 lettera “c” della Legge Regione Lazio n. 15/2008 essendo stato abusivamente realizzato, rispetto al progetto depositato, un aumento del volume o della superficie lorda complessiva del fabbricato superiore al consentito e correttamente ha ritenuto le opere da perseguire ai sensi dell’art. 16 della L.R. Lazio n 15/2008 e dell’art. 33 del D.P.R. 380/2001.”*; e con riguardo al secondo che: *“Dalla documentazione versata in atti e dal sopralluogo effettuato dagli agenti della Polizia Locale di Roma Capitale e dal personale della Direzione Tecnica del Municipio XII, corredato dalla documentazione*

fotografica che ritrae il piano interrato che avrebbe dovuto essere destinato a cantina, provvisto degli allacci per la cucina e arredato come soggiorno, appare chiaramente il cambio di destinazione d'uso da superficie non residenziale a superficie residenziale dei locali posti al piano interrato. Il mutamento d'uso effettuato, è urbanisticamente rilevante, sia perché implicante una migrazione dell'attività da esercitare da una all'altra delle categorie funzionali ex art. 23 ter, c.1, del T.U. edilizia, sia perché la variazione comporta una modifica della volumetria complessiva dell'edificio con aumento della superficie abitabile e, conseguentemente, della domanda di infrastrutture e servizi pubblici. Il cambio d'uso, infatti, qualunque sia l'entità dei lavori, porta sempre ad una ristrutturazione edilizia pesante e ad un differente carico urbanistico (diverso consumo di acqua, di carico nella fognatura, di uso di parcheggi etc.).” La difesa capitolina ha, quindi, concluso chiedendo la reiezione del gravame *ex adverso* proposto.

4. Ad esito della Camera di Consiglio del 31 gennaio 2023, questa Sezione, con ordinanza cautelare n. 678 dell'1/2/2023, ha respinto la domanda cautelare, proposta in via incidentale dalla parte ricorrente, con la seguente motivazione: *“Considerato che il ricorso non è assistito da sufficienti profili di fondatezza;*

Considerato, in particolare, che:

- contrariamente a quanto prospettato nel gravame, il sopralluogo posto a fondamento dell'ordinanza di demolizione è stato effettuato congiuntamente da personale dell'ufficio tecnico e della polizia municipale;

- come emerge dal verbale dell'08/06/22, la verifica dell'abuso è stata compiuta dagli organi accertatori non solo in riferimento alla planimetria presente nella banca dati dell'Agenzia del territorio ma anche in relazione alle scia prot. n. 87698/21 e n. 45166/22 presentate per l'intervento edilizio contestato;

*- il mutamento di destinazione d'uso del piano interrato (che ha acquisito destinazione residenziale) e il significativo sbancamento finalizzato alla realizzazione della **piscina** sono comprovati dalla documentazione fotografica depositata da Roma Capitale in data 25/01/23;*

Considerato che, per questi motivi, l'istanza cautelare deve essere respinta; [...].”

5. Con ordinanza n. 1963 del 17/5/2023, il Consiglio di Stato, Sezione Seconda, ha respinto l'appello cautelare interposto dalla ricorrente avverso la predetta ordinanza n. 678/2023 di questa Sezione, con la seguente motivazione: *“Ritenuto che la vicenda controversa richieda un approfondimento tecnico sulle questioni di fatto e che per la necessità di mantenere integra la res controversa fino alla decisione nel merito da parte del giudice di primo grado la misura demolitoria vada nelle more sospesa;”*.

6. Il 12 febbraio 2025 la parte ricorrente ha versato agli atti del giudizio una perizia tecnica asseverata, redatta da un tecnico di propria fiducia il 30 ottobre 2023, la quale ha concluso nel senso che: *“le planimetrie catastali allegare all'atto notarile ed utilizzate dall'ufficio tecnico comunale ai fini dell'emissione dell'ordinanza di ripristino/demolizione per cui è causa, sono affette da errori grossolani e non rappresentano lo stato dei luoghi alla fine dei lavori di licenza, in quanto furono eseguite successivamente varianti al PdC, con modifiche plano-altimetriche (piano interrato che diventa parzialmente interrato) e livellamenti tali da portare fuori terra gli accessi al piano garage e cantina del villino in narrative, senza effettuare i relativi aggiornamenti catastali?”*.

7. Il 20 febbraio 2025 la parte ricorrente ha depositato una memoria difensiva, con la quale, anche sulla scorta delle risultanze della predetta perizia tecnica asseverata e della documentazione a essa allegata, ha ribadito che: *“il piano pretesamente interrato è stato, sin dall'acquisto del villino da parte della Signora Melillo - dalla costruttrice Promas Costruzioni S.r.l. - sostanzialmente fuori terra. Conseguentemente, non si è verificato l'abuso contestato. Perché, come dimostrato, non vi è stato alcun aumento di volumetria residenziale, né alcuna modifica della sagoma di tale piano, né della sua superficie utile lorda (S.U.L.); né vi è stato alcun mutamento di destinazione d'uso rilevante, ai sensi di legge, ai fini urbanistici, posto che in quel piano vi era e vi è ancora un garage, e quindi non si è verificato alcun aumento di carico urbanistico esterno (parcheggi).”*

8. In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, il difensore dell'Amministrazione resistente ha depositato una memoria di

replica con la quale ha ribadito le eccezioni già sollevate nei precedenti scritti e insistito per la reiezione del ricorso.

9. Alla pubblica udienza del 26 marzo 2025, all'esito della discussione orale, la causa è stata introitata per la decisione.

10. Il ricorso è infondato nel merito e, pertanto, deve essere respinto alla stregua delle ragioni di seguito indicate.

11. *Ex actis* emerge che, dopo la sottoscrizione del predetto contratto di concessione in godimento con riserva del diritto di acquisto dell'immobile di cui è causa, gli odierni controinteressati – Di Gaetano Michela e Di Gaetano Michele - hanno effettuato numerosi lavori di ristrutturazione, previa presentazione delle seguenti dichiarazioni:

- S.C.I.A. alternativa al PdC ex art. 23 del d.P.R. n. 380/2001, prot. CQ/2021/0087698 dell'11/10/2021, per: *“un mutamento di destinazione d'uso, urbanisticamente non rilevante, all'interno della stessa categoria tra quelle previste dall'art. 23 ter del D.P.R. 380/2001, da garage (C6) a cantina (C/2); frazionamento del nuovo locale cantina e fusione con quella esistente; realizzazione di una scala metallica esterna, per accesso diretto al giardino pensile; di una tettoia sul cancello pedonale e sostituzione dello stesso cancello; demolizione e nuova costruzione di tramezzature; di un volume tecnico per il posizionamento delle apparecchiature e dei macchinari dei nuovi impianti; di una piccola **piscina**; modifica delle aperture di accesso al garage”*, e altri interventi minori;

- variante in corso d'opera del 6/12/2021, prot. 107493, alla predetta S.C.I.A. alternativa al PdC, cui è seguita la comunicazione del 5/5/2022, prot. n. CQ/2022/0045166, di fine dei lavori;

- S.C.I.A. ex art. 22, d.P.R. n. 380/2001, del 26/05/2022, prot. CQ 2022/53761, per interventi di ristrutturazione edilizia nel villino interno 1, costituiti da: *“modifica di una porta finestra in finestra al piano seminterrato con larghezza e geometria invariata; realizzazione di una apertura nella tramezzatura interna nel locale lavatoio al piano seminterrato; realizzazione di una finestra nel volume tecnico al piano seminterrato; sostituzione staccionata con parapetto in muratura, altezza 1 m, al piano terra, zona giardino pensile; inserimento di una porta metallica con pannelli uguali*

alla recinzione, al piano seminterrato; realizzazione di un parapetto in sostituzione della ringhiera; realizzazione di un locale a protezione delle attrezzature dell'impianto fotovoltaico”;

- nonché CILAS 53805 per interventi per i quali sono previste le agevolazioni del “SUPERBONUS 110%” (ex art 119 del D. L. 34/2020 e s.m.i.) di:
“realizzazione di isolamento termico della copertura a falde mediante pannelli isolanti applicati all'intradosso della falda a est e all'estradosso della seconda falda mediante rimozione e rimessa in opera degli strati che costituiscono il pacchetto della copertura (tegole, guaina, spianata di malta e accessori vari); realizzazione di isolamento termico a pavimento, piano S1, con demolizione e rifacimento della pavimentazione in parquet; sostituzione dell'attuale climatizzazione invernale tramite sistema ibrido composto da pompa di calore aria-acqua e caldaia a condensazione; sostituzione dei radiatori esistenti in alluminio con ventilconvettori a parete e soffitto; sostituzione dei serramenti esterni verticali e inclinati con altri di pari dimensioni e geometrie (telaio in pvc, cinque camere, doppio vetro stratificato b.e. con gas argon); installazione di oscurante avvolgibile per serramenti esterni inclinati e per infisso verticale; sostituzione di persiane oscuranti in metallo zincato e verniciato a fuoco; modifica e sostituzione dei due portoni d'ingresso blindati, con portoni blindati e isolati; Installazione di pannelli fotovoltaici (ca 6,16 kw_p) e solare termico (un pannello da ca 2,08 mq con boiler integrato); installazione di accumulatori elettrici (15kw_h); installazione di colonnina di ricarica; realizzazione di impianto di “building automation” per la sola regolazione della climatizzazione invernale/estiva; varie opere di finitura conseguenti gli interventi sopra descritti (rasature, tinteggiature, apertura e chiusura tracce, fori, controsoffitto al piano S1 e al piano T per il passaggio dell'impianto di condizionamento, ecc).”

12. Come evincibile dai documenti depositati in atti (in particolare, relazione del Municipio Roma XII – Direzione Tecnica – Ufficio Disciplina Edilizia, del 27 dicembre 2022, Prot. CQ N° 130396), il procedimento di disciplina edilizia di cui è causa risulta avviato a seguito di un sopralluogo effettuato, in data 8 giugno 2022, congiuntamente da agenti di Polizia Locale di Roma Capitale e da Personale tecnico della predetta Direzione, finalizzato alla verifica dei lavori

di cui alla S.C.I.A. prot. CQ 2022/53761 del 26.05.2022 e alla C.I.L.A.S. Prot. CQ n°53805 del 26.05.2022, entrambe a firma dell'Ingegnere Michele Di Gaetano, in via Filippo Grisogni, 36 – 40 (giusta verbale di sopralluogo, prot. CQ N° 61791 del 17/6/2022 corredato da documentazione fotografica). Da tale sopralluogo si sono potuti constatare lavori relativi alla SCIA prot. CQ 87698 del 11/10/2021, dichiarati ultimati il 5/5/2022 ma di fatto ancora in corso, con cambio di destinazione d'uso del piano interrato da non residenziale a residenziale, realizzazione di un box completamente fuori terra e di una **piscina** in aderenza al confine.

Con nota del 28/6/2022, prot. CQ-N° 65074, il Municipio Roma XII ha trasmesso al Gruppo di Polizia Locale di Roma Capitale XII, Monteverde, l'“esito dell'accertamento tecnico riferito alla presunta violazione urbanistico – edilizia di cui alla comunicazione ex art. 27, comma 4, del D.P.R. 6.6.2001, n. 380 e s.m.i., prot. n. 61791 del 17/06/2022”, relativo a via Filippo Grisogni, civici 36-40, villino 1, evidenziando la violazione urbanistico-edilizia accertata (artt. 16 della L.R. Lazio 15/2008 e ss. mm. ii. e 33 del D.P.R. 380/2001), nonché chiedendo al medesimo Gruppo di voler effettuare i necessari approfondimenti per l'acquisizione dei dati utili all'identificazione dei responsabili dell'illecito.

12.1 Successivamente, in data 1/7/2022, Roma Capitale ha emanato la gravata determinazione dirigenziale n. rep. CQ/895/2022, correttamente notificata alla proprietaria dell'immobile *de quo*, odierna ricorrente, e comunque conosciuta (come meglio evidenziato nel prosieguo) dal Direttore dei lavori, Michele Di Gaetano, mentre in data 5/8/2022, con nota prot. CQ 79403, avente a oggetto “Comunicazione di contrasto per la S.C.I.A, ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. n. 380/01 s.m.i., art. 19 della L 241/90 s.m.i., pervenuta con prot. n. CQ/2022/53761 del 26/05/2022”, il SUET, proprio sulla base degli abusi edilizi riscontrati in sede di sopralluogo dell'8/6/2022 (letteralmente: “In base a quanto riportato nel verbale di sopralluogo prot. CQ 61791 del 17/6/2022: ampliamento di volumetria residenziale in considerazione dello sbancamento effettuato su due lati in difformità al titolo edilizio e realizzazione di una **piscina** in aderenza al confine

senza rispettare i distacchi - interventi da perseguire ai sensi dell'art. 16 L.R. 15/08 e art. 33 D.P.R. 380/01 - la presente SCIA non può essere accolta in quanto mancante della legittimità dell'ante operam..”), ha ordinato all’Ing. M. Di Gaetano di non effettuare le trasformazioni previste dalla S.C.I.A. prot. CQ 53761 del 26/5/2022, collegate anche alla C.I.L.A.S. Prot. CQ n°53805 stessa data, concludendo che: “La S.C.I.A. di cui all’oggetto è da intendersi priva di efficacia e pertanto sarà archiviata d’ufficio. I lavori eventualmente già eseguiti in forza della S.C.I.A. in oggetto all’atto della ricezione della presente devono quindi essere considerati come realizzati in assenza di titolo abilitativo.”

Ciononostante, “Il tecnico, senza tenere in alcun conto tale ordine, proseguiva i lavori presentando in data 03.10.2022 il Prot. CQ n°97678_2022 per Attestazione del raggiungimento del 30% dei lavori entro il 30.09.2022, e non perdere, pertanto, i benefici del Superbonus 110%. Ed ancora l’Ing. Di Gaetano, non curante delle determinazioni di questa Direzione Tecnica, sia [del]la suddetta nota di contrasto” alla S.C.I.A. “Prot. CQ n°53761 del 26.5.2022 che la D.D.Rep. n° 1378_2022 di Ingiunzione a rimuovere o demolire gli interventi abusivi realizzati, notificata al tecnico in data 19.10.2022, presentava comunicazione di fine lavori della C.I.L.A.S. Prot. CQ n°53805_2022 con pec Prot. CQ n°107647 del 27.10.2022” (cfr. relazione del Municipio Roma XII – Direzione Tecnica – Ufficio Disciplina Edilizia, del 27 dicembre 2022, Prot. CQ N° 130396, ultimo capoverso, non oggetto di contestazione da parte della ricorrente).

12.2 Ne deriva, pertanto, che, poiché le predette S.C.I.A. del 26/05/2022, prot. CQ 2022/53761, e C.I.L.A.S., prot. CQ n°53805 stessa data, sono state dichiarate inefficaci con provvedimento prot. CQ 79403 del 5/8/2022, i lavori eseguiti sulla base dei predetti atti devono intendersi effettuati in assenza di titolo e, quindi, abusivi.

13. Con il primo mezzo di gravame, la ricorrente afferma che il piano interrato solo per un errore materiale sarebbe stato riportato come tale nella relativa mappa catastale, con la conseguenza che gli accertatori hanno erroneamente ritenuto che il predetto piano “sia stato interamente sbancato,

quando, invece, quel piano, sin dall'acquisto del villino da parte della signora Melillo dalla Promos Costruzioni S.r.l. è sempre stato nello stato di fatto attuale.”

13.1 Sennonché sono proprio “*le parti*” del predetto contratto di *rent to buy*, cioè la Sig.ra Angela Melillo, odierna ricorrente, e la Signora Michela Di Gaetano, ad attestare, nel relativo atto (sub art. 3.3), “*la conformità allo stato di fatto dell'immobile oggetto*” del medesimo “*atto sia dei dati catastali sia delle planimetrie, così come depositate al Catasto Fabbricati e che si allegano al presente atto previa visione ed approvazione delle parti.*”

E, invero, a mente dell'art. 29, comma 1-bis, della Legge n. 52/1985: “*Gli atti pubblici e le scritture private autenticate tra vivi aventi ad oggetto il trasferimento, la costituzione o lo scioglimento di comunione di diritti reali su fabbricati già esistenti, ad esclusione dei diritti reali di garanzia, devono contenere, per le unità immobiliari urbane, a pena di nullità, oltre all'identificazione catastale, il riferimento alle planimetrie depositate in catasto e la dichiarazione, resa in atti dagli intestatari, della conformità allo stato di fatto dei dati catastali e delle planimetrie, sulla base delle disposizioni vigenti in materia catastale.*”

13.2 Quindi, mentre le parti e, in particolare, l'odierna ricorrente, Angela Melillo, in sede di stipulazione (avvenuta per atto pubblico) del contratto di concessione in godimento dell'immobile di che trattasi, ne ha assicurato la c.d. conformità catastale oggettiva (richiesta, come detto, per la validità della medesima stipulazione), dall'altro, con l'odierno ricorso, non esita a confutare proprio la predetta conformità, deducendo che la mappa catastale non rispecchierebbe la reale collocazione (già in origine in superficie) del piano indicato come “*interrato*”.

13.3 Quanto, poi, alla verifica della conformità urbanistico-edilizia *ante operam* dello stato dei luoghi è opportuno evidenziare che essa grava, *ex art. 29* del d.P.R. n. 380/2001, sul committente/segnalante, nella specie la Signora Michela Di Gaetano, la quale, infatti, nella S.C.I.A. alternativa al PdC, prot. CQ 87698 dell'11/10/2021 (siccome nelle segnalazioni presentate successivamente), ha espressamente dichiarato - (sub f) Regolarità urbanistica

e precedenti edilizi) – *“consapevole delle sanzioni penali previste dalla legge per le false dichiarazioni e attestazioni (art. 76 del d.P.R. n. 445/2000 e Codice Penale), sotto la propria responsabilità...che lo stato attuale dell’immobile risulta: pienamente conforme alla documentazione dello stato di fatto legittimato dal seguente titolo/pratica edilizia (o, in assenza, dal primo accatastamento): Concessione edilizia n. 559/C prot. n. 46580 del 28/05/2003; Permesso di costruire n. 812, prot. n. 44360 del 19/07/2004 e DIA prot. n. CQ/34813 del 07/06/2005 integrazione prot. n. CQ/40832 del 28/06/2005”*.

13.4 Del pari, il progettista/direttore dei lavori, Ing. Michele Di Gaetano, nella *“Relazione tecnica di asseverazione”* allegata alla predetta S.C.I.A. alternativa al PdC, ha dichiarato, per quel che qui interessa, che: *“i dati geometrici dell’immobile oggetto di intervento sono i seguenti: “superficie residenziale”, mq. 41,07; SUL residenziale mq 56,95; volumetria residenziale mc 170,85; numero dei piani 3”*.

Bisogna, conseguentemente, ritenere che il complesso immobiliare di che trattasi fosse, altresì, dotato di conformità urbanistico-edilizia, avendo ciò dichiarato la committente e asseverato il progettista/direttore dei lavori di ristrutturazione, già all’atto della presentazione della S.C.I.A. *ex art. 23, d.P.R. n. 380/2001, prot. CQ/2021/0087698 dell’11/10/2021.*

13.5 E invero, la relazione tecnica del 25 marzo 2004 – allegata alla prefata perizia tecnica asseverata depositata dalla odierna ricorrente - si limita a prevedere che: *“Con la presente proposta progettuale gli interessati approvano una completa rielaborazione alla precedente soluzione edificatoria sia rispetto al numero delle unità immobiliari, per numero e consistenza, sia alla loro collocazione nell’ambito dell’area di intervento. L’intervento in questione, oltre alla citata modifica dei tipi edilizi, prevede il modellamento e il terrazzamento dell’area di intervento geomorfologicamente posta in pendio ed aventi rilevanti sbalzi di quota”*.

13.6 Tuttavia, il generico riferimento al *“modellamento e al terrazzamento dell’area di intervento geomorfologicamente posta in pendio ed avente rilevanti sbalzi di quota”* non può essere interpretato, come pure preteso dalla ricorrente, come sicura volontà di effettuare uno *“sbancamento a terrazze dell’area di sedime”* da parte della

Società costruttrice e che *“lo stato attuale delle quote del terreno circostante il villino deve essere fatto risalire al momento della costruzione del complesso”*, con conseguente posizionamento *ab initio* in superficie del piano *“interrato”*.

13.7 Non solo ma nella medesima relazione tecnica si continua a fare riferimento a: *“N° 2 unifamiliari su due livelli con piano interrato destinato a box auto e cantina e piano terra con soggiorno, cucina, camera da letto doppia (14 mq), servizio igienico e zona porticata. La copertura è a tetto a una falda con sottotetto non praticabile. In tutte le citate unità è presente un vano scala interno che collega i vari livelli delle abitazioni”*.

13.8 È evidente, dunque, che sul presupposto sia della conformità catastale sia della verifica sulla legittimità della preesistenza (giusta dichiarazioni rese dai Signori Di Gaetano nelle S.C.I.A. di volta in volta presentate) in cui box auto e cantina sono invariabilmente indicati come locali interrati, la resistente A.C. ha adottato la gravata ingiunzione all'esito di un sopralluogo nel corso del quale ha, invece, riscontrato una situazione dei luoghi visibilmente difforme rispetto sia alla mappa depositata al catasto e allegata al contratto di concessione in godimento sia ai titoli pregressi sia a quanto dichiarato/asseverato dalla promissaria acquirente/committente dei lavori di ristrutturazione e dal direttore responsabile degli stessi.

14. Afferma, inoltre, la ricorrente e si legge nella più volte citata perizia tecnica asseverata che, in ogni caso, *“il contestato sbancamento di terreno non è stato effettuato né durante i lavori di ristrutturazione del 2021-2022 dalla promissaria acquirente né dalla promissaria venditrice in epoca precedente alla stipula del contratto di promessa di vendita.”*

14.1 In disparte quanto condivisibilmente affermato dalla resistente A.C., secondo cui: *“Nello specifico, se lo sbancamento del piano interrato è stato eseguito negli anni precedenti al 2021-22, come affermato dall'Ing. Di Gaetano, era sempre in capo al tecnico asseveratore l'onere della verifica della preesistenza dello stato dei luoghi che fosse legittima dal punto di vista edilizio ed urbanistico, contrariamente a quanto si è potuto constatare con il sopralluogo”*, e, come visto, l'Ing. Di Gaetano, in sede di

presentazione della S.C.I.A. alternativa al PdC, ha asseverato che: *“lo stato attuale dell’immobile risulta: pienamente conforme alla documentazione dello stato di fatto legittimato dal seguente titolo/pratica edilizia (o, in assenza, dal primo accatastamento): Concessione edilizia n. 559/C prot. n. 46580 del 28/05/2003; Permesso di costruire n. 812, prot. n. 44360 del 19/07/2004 e DLA prot. n. CQ/34813 del 07/06/2005 integrazione prot. n. CQ/40832 del 28/06/2005”*, in ogni caso è irrilevante, ai fini della legittimità della gravata ingiunzione di demolizione, stabilire se il contestato sbancamento sia avvenuto in occasione dei lavori di ristrutturazione eseguiti dagli odierni controinteressati ovvero anteriormente.

14.2 Per giurisprudenza costante, infatti, dalla quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, la demolizione deve essere posta a carico di chi abbia con il bene una relazione materiale che lo ponga nella condizione di eseguire il provvedimento che ha natura ripristinatoria e reale, anche ove egli non possa essere identificato con certezza come *“il responsabile dell’abuso”*. Come, infatti, evidenziato in numerose pronunce del Consiglio di Stato e come riconosciuto anche dall’Adunanza Plenaria, la demolizione di un abuso edilizio va ingiunta all’attuale proprietario dell’immobile e a chi ne ha la materia disponibilità non a titolo di responsabilità effettiva della commissione della violazione delle regole urbanistico-edilizie, ma proprio per il suo rapporto materiale con l’immobile abusivo, poiché mira a colpire una situazione di fatto obiettivamente antiggiuridica, consistente nell’avvenuta realizzazione di opere edilizie in contrasto con la disciplina urbanistica ed ha lo scopo di ripristinare l’ordine urbanistico violato (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione VII, 9 gennaio 2023, n. 237; Consiglio di Stato, Sezione VI, 20 giugno 2022, n. 5031; A.P. n. 9/2017).

Sul punto si richiama, altresì, un precedente in termini della Sezione del 3/01/2025, n. 84: *“in proposito, vedi Consiglio di Stato, Sezione. VI, n. 8283 del 23/12/2020: “In materia di abusi edilizi, il presupposto per l’adozione di un’ordinanza di ripristino è non già l’accertamento di responsabilità nella commissione dell’illecito, ma l’esistenza d’una situazione dei luoghi contrastante con quella prevista nella strumentazione*

urbanistico-edilizia, per cui è inciso anche il proprietario non responsabile e colui che v'è succeduto a qualunque titolo. La repressione degli abusi edilizi può esser disposta in qualsiasi momento, trattandosi di misure a carattere reale (piuttosto che di vere e proprie sanzioni) che colpiscono illeciti permanenti, ossia di misure oggettive in rapporto alle quali non può neppure esser invocato utilmente il principio d'estraneità dei proprietari all'effettuazione dell'abuso e, al più, l'eventuale estraneità assume rilievo sotto altri profili, non inficianti la legittimità dell'ordine di demolizione/ripristino". Più recentemente, sulla figura del responsabile dell'abuso, vedi Cons. St., sez. VI, n. 2187 del 5.3.2024: "Nella nozione di "responsabile dell'abuso" (figura già evocata dall'art. 7 l. n. 47 del 1985 e dall'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001) rientra non solo chi ha posto in essere materialmente la violazione contestata, ma anche chi ha la disponibilità dell'immobile e che, pertanto, quale detentore e utilizzatore, deve provvedere alla demolizione restaurando così l'ordine violato".

15. Tanto chiarito, il Collegio osserva che, in disparte il contestato sbancamento, ciò che emerge con chiarezza dagli atti versati in giudizio è la circostanza per la quale i locali collocati al piano interrato hanno subito, di fatto, un cambio di destinazione d'uso, da non residenziale a residenziale, con conseguente cospicuo aggravio del carico urbanistico, in assenza del titolo edilizio all'uopo necessario.

15.1 Infatti, dagli atti di compravendita (del 5 dicembre 2005) e cessione in godimento dell'immobile *de quo*, nonché dalla planimetria catastale e da quella generale allegata alla predetta perizia tecnica asseverata, si evince l'esistenza:

- di un villino monofamiliare distinto con il numero interno 1, che si sviluppa su tre piani: di cui uno interrato, composto da locale cantina; un piano terra, composto da soggiorno con angolo cottura, una camera, due bagni e giardino, in parte pensile; e, infine, un primo piano adibito a soffitta; detti piani sono collegati tra di loro tramite scala interna (superficie catastale 84 mq);

- e da un box auto distinto con il numero 1, sito al piano interrato del predetto villino, avente accesso dal civico n. 40 di via Filippo Grispigni, composto da

garage, lavatoio e locali di servizio, confinante con stessa proprietà su un lato, via Filippo Grisogni, passaggio comune carrabile su due lati (mq. 52).

15.2 Ne deriva, pertanto, che, stando alla predetta documentazione, il piano interrato si compone di un garage distinto con il numero 1, dotato di due accessi carrabili (numero civico 40) sormontati dal giardino pensile del piano terra (come si legge nella mentovata relazione tecnica del 25 marzo 2004: *“Ogni villino è dotato di area pertinenziale destinata a giardino, anche di tipo pensile sovrastante la rampa d’accesso al box del piano interrato. L’accesso ai vani interni avverrà da via Filippo Grisogni con percorsi carrabili interni posti a quota ribassata rispetto quella delle citate unità”*), e di due ripostigli e un lavatoio; garage adiacente al locale cantina, che, tuttavia, fa parte dell’immobile denominato “villino”.

15.3 Laddove, invece, come correttamente eccepito dalla difesa comunale: *“dalla documentazione versata in atti e dal sopralluogo effettuato dagli agenti della Polizia Locale di Roma Capitale congiuntamente al personale della Direzione Tecnica del Municipio XII, corredato dalla documentazione fotografica che ritrae il locale - che avrebbe dovuto essere destinato a cantina - provvisto degli allacci per la cucina e arredato come soggiorno, appare chiaramente il cambio di destinazione d’uso da superficie non residenziale a superficie residenziale dei locali posti al piano interrato.”*

15.4 Questo, benchè la S.C.I.A. alternativa al PdC *ex art. 23 del d.P.R. n. 380/2001*, prot. CQ/2021/0087698 dell’11/10/2021 (che, comunque, non sarebbe stata sufficiente come titolo abilitativo all’effettuato cambio di destinazione d’uso), risulta espressamente presentata dagli odierni controinteressati per la realizzazione: di *“un cambio di destinazione d’uso urbanisticamente non rilevante all’interno della stessa categoria tra quelle previste dall’art. 23 ter del D.P.R. 380/2001, da garage (C6) a cantina (C2),”*, mentre, di fatto, gli istanti non si sono limitati ad ampliare la cantina a detrimento del box auto, avendo, altresì, illegittimamente proceduto a trasformare l’una e l’altro in civile abitazione, e adibito lo spazio residuo, antistante a quello che era il box auto, a garage.

15.5 Come del resto ammesso dalla stessa ricorrente laddove afferma che: *“in particolare, è stato realizzato il previsto garage coperto interno all’immobile unicamente spostandone l’ubicazione nello spazio posto sotto il giardino pensile ed utilizzando il locale originariamente così denominato convenzionalmente nella planimetria ad altri usi, parimenti strumentali all’abitazione (peraltro, quel piano ha avuto da sempre un’altezza utile interna di 2,80 ml).”*

Quindi, in sostanza, il garage è stato ubicato sfruttando lo spazio sottostante il giardino pensile, che nella planimetria catastale è occupato dalle rampe d’accesso al locale box auto, mentre quest’ultimo è stato destinato *“ad altri usi”*, appunto residenziali, sfruttandone altresì la cospicua altezza, pari a 2,80 m, quindi superiore ai 2,70 m prescritti dalla pertinente normativa (art. 1 del Decreto ministeriale Sanità 5 luglio 1975, a tenore del quale: *“L’altezza minima interna utile dei locali adibiti ad abitazione è fissata in m 2,70 riducibili a m 2,40 per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli.”*).

15.6 E, invero, il cambio di destinazione d’uso nell’edilizia consiste nella modifica della finalità di utilizzo di un’unità immobiliare.

Il cambio di destinazione, in particolare, è urbanisticamente rilevante laddove si richieda il passaggio ad una diversa categoria funzionale, nell’ambito di quanto disposto dall’art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d’uso ogni forma di utilizzo dell’immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall’esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l’assegnazione dell’immobile o dell’unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra le seguenti: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

15.7 E nel caso di specie, in relazione ai locali garage e cantina, può dirsi effettuato un cambio di destinazione d’uso urbanisticamente rilevante, in quanto la primigenia destinazione non residenziale è stata mutata in destinazione residenziale/abitativa.

15.8 E proprio con riferimento al cambio di destinazione d'uso da cantina - garage a civile abitazione, il Collegio ritiene utile richiamare la giurisprudenza specificatamente formatasi sul punto, secondo la quale: *“Il cambio di destinazione d'uso del piano seminterrato da cantina/garage a civile abitazione [...] è un mutamento d'uso urbanisticamente rilevante, pianamente soggetto al previo rilascio del permesso di costruire, di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 380/2001.*

Ed invero, "Il cambio di destinazione d'uso da cantina - garage a civile abitazione, in quanto comporta il passaggio da una categoria urbanistica a un'altra, rientra tra gli interventi edilizi per i quali è necessario il permesso di costruire" (T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 26/07/2017, n. 682), realizzandosi, nella specie, il "conseguente passaggio dalla categoria d'uso non residenziale alla diversa categoria residenziale" (Cass. pen., sez. III, 05/04/2016, n. 26455). Rileva, all'uopo, "la totale diversità delle modalità di utilizzo di una cantina rispetto ad un appartamento e l'evidente aggravio del carico urbanistico complessivo sul territorio comunale". Ed invero, "Ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. a), d.P.R. n. 380 del 2001, il mutamento della destinazione d'uso costituisce variazione essenziale ex art. 31 dello stesso d.P.R. ... laddove essa, come nel caso all'esame, abbia comportato variazione degli standard previsti dal D.M. 2 aprile 1968 n. 1444" (Cons. di St., sez. VI, 11/01/2016, n. 49). Condivisibilmente, "Secondo la giurisprudenza in materia, il cambio di destinazione d'uso che comporti un aumento delle superficie, anche in conseguenza della trasformazione della superficie non residenziale in superficie residenziale, è qualificabile sempre e comunque quale intervento di ristrutturazione edilizia, ex art. 10, comma 1, lett. c), D.P.R. n. 380 del 2001, in quanto idoneo ad incidere sul carico urbanistico e sulla destinazione impressa dal titolo abilitativo già rilasciato, e, pertanto, è soggetto al previo rilascio del permesso di costruire, pena l'applicazione delle misure ripristinatorie previste dal D.P.R. n. 380 del 2001" (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 29/01/2015, n. 1596). [...]. Considerato in definitiva che "tale intervento avrebbe necessitato, piuttosto, il rilascio di un permesso di costruire, comportando un radicale mutamento di destinazione d'uso, un mutamento di categoria edilizia, con aumento volumetrico e incremento del carico urbanistico" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 12/10/2020, n. 4427), legittima è allora l'irrogazione della sanzione demolitoria

ripristinatoria adottata ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, gravata in questa sede.” (cfr., da ultimo, T.A.R. Campania, Napoli, 13/5/2024, n. 3092).

15.9 È evidente, dunque, come l'acclarato mutamento della destinazione d'uso dei locali posti al piano interrato (o “seminterrato”) dell'edificio *de quo*, con conseguente cospicuo incremento della superficie abitabile (pari a più del doppio di quella assentita), e la contestuale realizzazione di una nuova volumetria destinata a box auto, siano di per sé sufficienti – anche prescindendo dal contestato “sbancamento” – a sorreggere l'avversata ingiunzione di rimessione in pristino stato dei luoghi e a dimostrare l'infondatezza del secondo motivo di gravame articolato dalla ricorrente.

15.10 Si legge, infatti, nella relazione del 14 aprile 2023, prot. CQ-N° 41323, di Roma Capitale che: *“Ribadendo in toto quanto già relazionato con Prot. CQ n°8402 del 24.01.2023 si confermano gli abusi contestati relativi ad un aumento di S.U.L. residenziale per il piano cantina, attualmente allestito con allacci per una cucina ed arredi per una sala da pranzo. Si resta stupiti come gli avvocati di parte..possano esplicitamente dichiarare a pag. 12 del ricorso al Consiglio di Stato “nulla vieta di destinare la cantina a locale cucina”, autodenunciando quanto rilevato da questa Direzione Tecnica in sede di sopralluogo. Si conferma che in sede di accertamento tecnico sono stati considerati e valutati tutti i titoli edilizi nel frattempo presentati, come esplicitato nella relazione contenuta nella nota Prot. CQ n°8402 del 24.01.2023 e non soltanto le planimetrie catastali”*. Quanto sopra viene confermato con relazione del 12 dicembre 2024, Prot. CQ-N° 139827.

16. In definitiva, dunque, il provvedimento impugnato risulta esente dalle censure rassegnate nel ricorso, il quale deve, quindi, essere respinto.

17. Le spese del presente giudizio, *ex art. 26 c.p.a. ed art. 91 c.p.c.*, seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la parte ricorrente al pagamento, a titolo di spese processuali, in favore di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, della somma di € 2.000,00 (Duemila/00), oltre gli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 26 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Giuseppe Licheri, Referendario

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Vincenza Caldarola

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO