Pubblicato il 21/05/2025

N. 09783/2025 REG.PROV.COLL.
N. 11660/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11660 del 2021, proposto da
-OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Lucio Sgroi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, **in** persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Valentina Antonelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale Roma Capitale - Municipio XI - Direzione tecnica - P.O. Servizio urbanistica - Ufficio Disciplina Edilizia, n. rep. -OMISSIS- del 27.7.2021

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione **in** giudizio di Roma Capitale;
Visti tutti gli atti della causa;
Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 16 maggio 2025 il dott. Domenico Gaglioti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato **in** fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1- Con atto ritualmente notificato il 29.10.2021 e depositato il 19.11.2021 -OMISSIS- e -OMISSIS- hanno esposto:

-) con D.D. prot. -OMISSIS- del 27/07/2021, a seguito di accertamento tecnico prot.-OMISSIS-del 09/02/2021 e nota dell'XI Gruppo P.L. prot. -OMISSIS- del 12/02/2021, è stata contestata agli odierni ricorrenti la presenza **in** una serie di opere edilizie abusive inerenti il complesso immobiliare di loro proprietà sito **in** Roma alla via -OMISSIS-;

-) tanto premesso, ravvisando nelle opere sopra elencate "*lavori eseguiti **in** difformità di titolo **in** quanto gli interventi sono ascrivibili ad interventi di Ristrutturazione urbanistica; CDU e ampliamento di cui all'art. 10 del DPR 380/01*", l'Amministrazione convenuta ingiungeva ai ricorrenti, **in** qualità di proprietari, la rimozione o la demolizione, entro 90 giorni dalla notifica del provvedimento impugnato, di tutte le opere realizzate così come specificato **in** narrativa e delle ulteriori eventuali opere abusive nel frattempo realizzate nell'immobile oggetto di accertamento.

1.1- Ritenendo il provvedimento illegittimo, se ne chiede l'annullamento per il seguente articolato motivo di diritto: *violazione e falsa applicazione di legge e **in** particolare degli artt. 3, 6-bis, 10, 33, e 37 del D.P.R. n. 380/2001, nonché dell'art. 16 L. Regione Lazio n. 15/2008; violazione e falsa applicazione delle norme del Piano regolatore generale del Comune di Roma approvato con Deliberazione n. 18 del 11/12.02.2008; eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di istruttoria.*

A) Viene contestata l'affermazione per cui le opere enucleate consisterebbero **in** "*Lavori eseguiti parte **in** difformità di titolo **in** quanto gli interventi sono ascrivibili ad interventi di ristrutturazione urbanistica; CDU e ampliamento di cui all'art. 10 del DPR*

380/01 e s.m.i." da cui la di cui all'art. 33 del d.P.R. n. 380/01 e dell' art. 16 della L.R. n.15/2008, trattandosi di "*INTERVENTI **IN** ASSENZA DI PERMESSO DI COSTRUIRE O **IN** TOTALE DIFFORMITA' AL TITOLO EDILIZIO ORIGINARIO SU AREE PRIVATE*", affermando che trattasi di interventi, che non impattano sulla destinazione urbanistica e sulla volumetria degli immobili e che risultano senza dubbio assentibili, ove necessario, con titolo edilizio diverso dal permesso di costruire.

B) Affermano i ricorrenti che le opere per cui è causa non sono ascrivibili alla categoria degli interventi di ristrutturazione urbanistica di cui all'art. 3, comma 1, lett. f) del d.P.R. 380/2001 implicanti la necessità di permesso di costruire, risultando assente una trasformazione del tessuto urbanistico edilizio preesistente, essendo gli immobili oggetto di accertamento collocati non nella zona del PRG "*Sistema insediativo-Città da ristrutturare – Tessuti nei programmi integrativi prevalentemente per attività*" bensì nel "*Sistema insediativo – Città da ristrutturare – Tessuti nei Programmi integrati prevalentemente residenziali*", da cui la mancanza del presupposto giuridico di fondo di molte delle presunte violazioni contestate nell'atto impugnato, come di seguito più **in** dettaglio illustrato.

C) Per quanto sopra detto non può, conseguentemente, trovare applicazione, al caso di specie, nemmeno, la norma dell'art. 33 d.PR 380/2001 che prevede l'emissione dell'ordine di demolizione per i soli interventi indicati dal citato art. 10, comma 1 d.P.R. 380/2001, eseguiti **in** assenza di permesso o **in** totale difformità da esso e parimenti inconferente risulterebbe la norma regionale richiamata nell'atto impugnato, ovvero l'art. 16 della L.R. Lazio n. 15/2008, il cui comma 1 dispone l'ingiunzione di demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi solo per gli "*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'art. 17*".

D) Il provvedimento impugnato opererebbe una commistione illegittima tra fattispecie regolate da norme diverse, imponendo una sanzione sproporzionata rispetto all'entità dell'abuso asseritamente perpetrato e peraltro insussistente, dal momento che gli interventi contestati, ove effettivamente realizzati, corrisponderebbero a fattispecie semmai soggette a diversi regimi autorizzatori – **in** particolare la comunicazione asseverata di inizio lavori (**CILA**) o, al più, la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - la cui violazione non è sanzionabile con la demolizione, riservata alla carenza di permesso di costruire o di altro di titolo edilizio ad esso equiparato a fini sanzionatori ove prescritto.

E) **In** tale ottica sussisterebbe anche carenza dell'indagine istruttoria compiuta dall'Amministrazione convenuta, la quale non ha distinto tra i molteplici fatti accertati, ascrivendo ognuno di essi alla corretta fattispecie giuridicamente rilevante, essendosi invece questa limitata **in** via automatica ed avulsa da valutazione delle emergenze fattuali ad applicare una sanzione illegittima.

2- **In** data 30.11.2022 si è costituita Roma Capitale per resistere al ricorso.

3- Fissata l'udienza pubblica di trattazione del merito, la sola amministrazione convenuta ha depositato documenti e memoria.

4- All'udienza pubblica di smaltimento del 16.5.2025 il ricorso è stato spedito **in** decisione.

DIRITTO

5- Il ricorso, le cui censure possono essere scrutinate congiuntamente **in** quanto tra loro connesse, è infondato.

6- Si premette anzitutto che con il provvedimento impugnato l'amministrazione capitolina ha riscontrato che a seguito di accertamento tecnico prot.-OMISSIS-del 9.2.2021, nell'immobile **in** -OMISSIS- è stata riscontrata la presenza di opere urbanistico-edilizie abusive consistenti **in**:

1) "Ufficio n.1 piano terra edificio B: si riscontra una diversa distribuzione degli spazi interni dell'immobile, la fusione con l'ufficio n.2 mediante l'apertura dl una porta interna, e una modifica dei prospetti derivante dalla modifica dell'originaria finestra ***in*** *finestra a bandiera con porta finestra aggettante nel cortile verso fronte strada."*

2) "Ufficio n. 2 piano terra edificio B: si riscontra una diversa distribuzione degli spazi interni dell'immobile, la fusione con l'ufficio n.1 mediante l'apertura dl una porta interna e frazionamento dl una parte dl detto immobile (trattata a seguire)."

3) "Frazionamento dell'unità immobiliare n.2 edifico b per la trasformazione con cambio d'uso dl parte dell'ufficio n.2 ***in*** *abitazione per la realizzazione dl una unità immobiliare residenziale autonoma mediante la modifica dei prospetti sulla finestra trasformata* ***in*** *porta finestra per permettergli l'accesso indipendente dal cortile privato e diversa distribuzione interna per la realizzazione dl zona cucina, bagno e camera da letto e modifica dl una finestra a bandiera, mediante la chiusura della porta finestra* ***in*** *una finestra corta."*

4) "Appartamento int.3 piano terra edificio B, si riscontra diversa distribuzione spazi interni, modifica della veranda oggetto di concessione a ***sanatoria*** *(mq concessionari 9,94 residenziali) ad oggi rilevati mq. 36,81 netti rifinita con murature perimetrali e corredata dl ampie superfici finestrate e porta dl uscita verso cortile. all'interno dl detta veranda, è stata realizzato un soggiorno abitabile con annesso camino."*

5) "locale magazzino a piano s.1 edificio B che si immette mediante scala (oggetto dl modifica) su area dl corte esterna dell'appartamento, è stato oggetto dl modifiche interne dovute all'eliminazione delle intercapedini perimetrali contro terra, la realizzazione dl un bagno dl servizio, la messa ***in*** *comunicazione con il locale autorimessa box 1 piano s1 e modifica degli infissi verso le intercapedini che sono state modificate nelle dimensioni originarie e sono state realizzate altre a servizio del wc."*

6) "la modifica del vano scala ha comportato una modifica anche dell'intercapedine mediante il suo allargamento (dim. attuali 3,50x4,95 mt. circa) e la modifica delle percorrenze del vano scala, che prima era ad "l" ora diventato tutto lineare con una scala più larga dl quanto identificato nel grafico originario"

7) "originariamente il vano scala era all'aperto, ma già nel 2010, come si evince dagli della Polizia Locale Roma Capitale, era stata oggetto di copertura con tettoia ***in*** *ferro e pannelli*

coibentati tipo isopan. ad oggi tale tettoia, che risulta essere aggettante dal corpo dl fabbrica originario dl 3,00 mt. per tutta la lunghezza dell'appartamento int.3, dell'uff. 2 e dell'abitazione venutasi a realizzare, fino alla parete dell'ufficio n.1 oltre la finestra del bagno (circa 20,5 mt. totali con altezza che varia dai 2,77 al 3,14 mt) è ***in*** *ferro su pilastrini* ***in*** *ferro e travetti* ***in*** *ferro con copertura tipo isopan."*

8) "Davanti alla veranda dell'appartamento int.3 per una dim. 5,05 x6.20 mt circa con altezza dl 2,77 mt è stato realizzato un patio mattonato e un pilastro ***in*** *cemento a sostegno della travatura e della tettoia sovrastante. la copertura della veranda sporge rispetto al manufatto dl circa 1,00 mt."*

9) "Locale autorimessa box 1 piano s.1 edificio b con accesso dalla corsia di manovra, risulta essere stato messo ***in*** *comunicazione con altro magazzino a e sono state rimosse le intercapedini perimetrali contro terra (esiste citata una DIA art. 37 prot. -OMISSIS- del 1/12/2005 e una DIA art. 37 prot. -OMISSIS-del 1 /12/2005) che ne identifica le modifiche ma di cui non si è a disposizione degli elaborati grafici di progetto"*

10) "Locale autorimesse - box: 2-3-4 (esiste citata una dia art 37 prot. -OMISSIS- del i /12/2005 e una dia art 37 prot.-OMISSIS-del 1 /12/2005) che identifica le modifiche del box 4, ma che hanno subito ulteriori modifiche dovute all'accorpamento dei tre box (2-3-4) ***in*** *un unico, con più serrande dl accesso. le modifiche dl accorpamento sono dovute alla rimozione dei tramezzi tra i vari box citati, ricavandone un unico ambiente."*

11) "Locale autorimesse box: 5-6 hanno subito modifiche dovute all'accorpamento ***in*** *un unico ambiente, con più serrande dl accesso, le modifiche dl accorpamento sono dovute alla rimozione dei tramezzi tra i vari box citati - dette aree sono utilizzate oltre che per il rimessaggio dl autovetture, anche per lo stoccaggio di materiale ligneo (bare per defunti, stoccate per l'attività svolta dal proprietario).*

12) "I box 7-8-9 risultano invariati."

13) "Le intercapedini del piano s.1 edificio b risultano essere state dotate lungo il lato cortile privato dl bocche dl lupo così come la corsia dl manovra dove sono state realizzate una bocca di lupo non esistente nei grafici, con aerazione da grigliato ricavato su cortile esterno privato della stessa proprietà' dim 160x0.60 cadauna e installazione dl un cancello all'ingresso della corsia dl manovra coperta precedentemente non identificato nei grafici"

14) "Nel cortile dell'appartamento int.3, edificio b piano terra, sono stati realizzati ulteriori manufatti a confine del lotto, risultati privi di titolo e dl recente realizzazione. precisamente sono stati rilevati:

*- un manufatto **in** muratura adibito a bagno dim 2.21 x 1 .15 h 2.29 mt. dotato dl finestra e porta*

*- un'area a tettoia **in** legno dl dim. 6.51 x 6,00 mt circa h 1 .78 min h 2.09 max;*

*- un locale ripostiglio dim 3.94 x4.04 mt h 1.78 min h 2.09 max dotato dl finestra e porta con annessa tettoia 3.95 x 1.80 mt. su pali **in** legno.*

- una pergola dl legno 2.20 x 9.00 mt. antistante il wc;

*- un locale ripostiglio dim 2.83 x 2.56 mt h 1.96 min h 2.20 max dotato dl finestra e porta con annessa tettoia 3.20 x 1.20 mt. su pali **in** legno.*

- un muretto dl recinzione a perimetrazione dl aree dl cortile adibite a gallinaro e orto;

*- una tettoia **in** legno 2.30 x3.00 mt. per ricovero legname h 1.90 / 1.96 mt aperta sui lati.*

- modifica dei vialetti e delle percorrenze interne del piazzale retrostante e laterale all'edificio b, mediante la pavimentazione dei cortili con cemento, rispetto a quanto enunciato dalla planimetria che ne indicava la destinazione a giardino."

7- Il suddetto dato fattuale, peraltro, per un verso risulta, nel suo complesso, adeguatamente evincibile dal verbale di sopralluogo **in** atti (doc. 4 alla produzione di Roma Capitale del 3.4.2025) e, di contro, non risulta adeguatamente confutato dalla perizia di parte (doc. 3 alla produzione del ricorrente del 19.11.2021) come pure dalle fotografie **in** atti (doc. 4, all. 005, 006 e 007 della medesima produzione), inidonee a fornire una rappresentazione adeguata del contesto.

8- Tanto chiarito, si osserva anzitutto che "*L'ordine di demolizione e l'ordine di acquisizione al patrimonio dell'ente non richiedono una specifica motivazione che dia conto della valutazione delle ragioni di interesse pubblico sottese alla determinazione assunta o della comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, **in** quanto il presupposto per la loro adozione è costituito esclusivamente dalla constatata esecuzione dell'opera **in** difformità del titolo abilitativo o **in** sua assenza. Il provvedimento demolitorio è*

invero sufficientemente motivato con la descrizione delle opere abusive e il richiamo alla loro accertata abusività" (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 21.10.2024, n.2787).

Nella fattispecie, il provvedimento impugnato reca un'adeguata enucleazione delle caratteristiche degli abusi riscontrati e l'assenza del necessario titolo edilizio, ragion per cui esso è da dirsi sufficientemente motivato.

9- Come ha peraltro osservato **in** sede difensiva il Comune resistente, considerate nella loro unitarietà le opere riscontrate hanno comportato il frazionamento e la fusione di unità immobiliari con cambio d'uso, la modifica dei prospetti e delle modalità di accesso, la realizzazione di nuovi volumi tecnici e residenziali, l'accorpamento di locali box e magazzini con eliminazione di intercapedini e le trasformazioni d'uso funzionali a un'attività commerciale (onoranze funebri).

10- **In** tale ottica, la realizzazione di volumi *ex novo*, le modifiche dei prospetti, le aperture su cortili privati, gli accorpamenti funzionali alla destinazione commerciale (uso cimiteriale) non sono riconducibili a mere opere interne o pertinenziali ma costituendo bensì un intervento edilizio abusivo **in** senso proprio, riconducibile dunque non meri interventi di manutenzione straordinaria bensì di trasformazioni edilizie e funzionali rilevanti, realizzate senza alcun titolo abilitativo tali da giustificare il ricorso alla sanzione demolitoria prevista dall'art. 33 del D.P.R. 380/2001 e dall'art. 16 della L.R. Lazio n. 15 del 2008.

11- Giusto per esemplificare, infatti:

-) "*L'apertura di porte e di finestre sul prospetto di un edificio va sempre qualificato come intervento di ristrutturazione edilizia comportante modifica dei prospetti, assoggettato tuttora al regime del permesso di costruire*" (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 18.7.2024, n.4303);

-) "*Il mutamento di destinazione d'uso, qualora comporti una modifica delle sagome e dei volumi degli edifici, è sempre sottoposto al regime del permesso di costruire, mentre il cambio di destinazione d'uso senza opere è assoggetto a segnalazione certificata di inizio attività nel*

caso ***in*** *cui intervenga nell'ambito della stessa categoria urbanistica*" (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 28.3.2024, n.223);

-) "*La realizzazione di una nuova volumetria senza alcun titolo legittimante comporta la violazione degli artt. 3, comma 1, lett. e.1), e 10, comma 1, lett. a), d.P.R. n. 380 del 2001, che configurano espressamente come intervento di nuova costruzione anche l'ampliamento dei manufatti esistenti all'esterno della sagoma esistente e subordinano al rilascio del permesso di costruire gli interventi di nuova costruzione; per tali interventi edilizi, l'art. 31, comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001 prevede la sanzione della demolizione (alla luce di tale principio, il collegio ha ritenuto, nella specie, che correttamente l'Amministrazione comunale ha ordinato la demolizione delle opere di cui si controverte, trattandosi di interventi edilizi eseguiti senza alcun titolo abilitativo che hanno pacificamente determinato la realizzazione di nuovi volumi e nuove superfici tramite l'ampliamento planovolumetrico all'esterno della sagoma del manufatto esistente)*" (T.A.R. Umbria, Sez. I, 22.2.2024, n.104).

12- Per completezza, **in** difetto di più specifiche argomentazioni risulta irrilevante il profilo di doglianza **in** ordine alla collocazione dell'immobile nell'ambito "*Sistema insediativo – Città da ristrutturare – Tessuti nei Programmi integrati prevalentemente residenziali*" del PRG **in** luogo dell'ambito "*Sistema insediativo-Città da ristrutturare – Tessuti nei programmi integrativi prevalentemente per attività*".

13- Quanto. poi, all'enucleazione delle singole contestazioni da parte ricorrente, è da osservarsi che, per giurisprudenza consolidata, "*Gli abusi edilizi devono valutarsi unitariamente nella loro globalità,* ***in*** *conformità al principio secondo cui la valutazione dell'abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate, l'opera edilizia abusiva deve essere identificata con riferimento all'immobile o al complesso immobiliare, essendo irrilevante il frazionamento dei singoli interventi avulsi dalla loro incidenza sul contesto immobiliare unitariamente*" (Consiglio di Stato, Sez. VII, 2.4.2024, n.2990).

In conseguenza di ciò, non merita accoglimento la tesi di parte ricorrente tendente invero ad artificiosamente parcellizzare i singoli segmenti dell'abuso

al fine di desumere la tenuità e l'irrilevanza, la cui unitarietà è stata invero correttamente apprezzata da parte dell'amministrazione convenuta attenendo essi il medesimo compendio immobiliare.

13- Non è pertanto censurabile la conclusione dell'amministrazione capitolina per cui nella fattispecie controversa trovino applicazione l'art. 33 del D.P.R. 380/2001 (il cui comma 1 prescrive che "*Gli interventi e le opere di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 10, comma 1, eseguiti* ***in*** *assenza di permesso o* ***in*** *totale difformità da esso, sono rimossi ovvero demoliti e gli edifici sono resi conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistico-edilizi entro il congruo termine stabilito dal dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale con propria ordinanza, decorso il quale l'ordinanza stessa è eseguita a cura del comune e a spese dei responsabili dell'abuso*") e l'art. 16 della L.R. Lazio n. 15 del 2008 (il cui comma 1 prescrive che "*Ferma restando la sospensione dei lavori prevista dall'articolo 14 per le opere non ultimate, 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*").

14- Il ricorso va dunque rigettato.

15- Le spese seguono la soccombenza e vanno poste a carico dei ricorrenti **in** solido, per essere 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

rigetta.

Condanna i ricorrenti **in** solido alle spese processuali **in** favore di Roma Capitale, liquidate **in** complessivi euro 2.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso **in** Roma nella camera di consiglio del giorno 16 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Claudia Lattanzi, Presidente FF

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario

Domenico Gaglioti, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Domenico Gaglioti	**Claudia Lattanzi**

IL SEGRETARIO