

Pubblicato il 26/09/2022

N. 08284/2022REG.PROV.COLL.
N. 00796/2016 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 796 del 2016, proposto da Vanda Tagliaferri, rappresentata e difesa dall'avvocato Irene Giuseppa Bellavia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Irene G. Bellavia in Roma, via Costabella n. 23;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Camarda e Umberto Garofoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il di loro studio in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 08517/2015, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 luglio 2022 il Cons. Roberta Ravasio e udita per le parti l'avvocato Irene Giuseppa Bellavia;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La signora Vanda Tagliaferri è proprietaria di un terreno sito a Roma alla via Piccolomini n. 2, ove insistono un immobile ad uso residenziale, un manufatto ad uso commerciale e tettoie costituite da pilastri in legno infissi al suolo, con copertura in teli ombreggianti. Il terreno è già stato interessato da domande di condono aventi ad oggetto *“installazione di una tettoia in legno e copertura in polycarbonato”*, *“altra tettoia in legno e polycarbonato”* e *“costruzione abusiva destinata ad attività commerciale”*.

2. In data 18 dicembre 2008 la signora Tagliaferri presentava una DIA per l'esecuzione di opere consistenti in *“rimozione delle coperture, posa in opera di nuove coperture in pannelli coibentati mantenendo inalterate le quote esistenti. Interventi di manutenzione interna ed esterna”*.

3. Successivamente l'odierna appellante presentava una DIA di variante in corso d'opera per la sostituzione della copertura di un ulteriore fabbricato utilizzando pannelli coibentati, nonché per la sostituzione delle preesistenti vetrate del manufatto commerciale con un muretto, con soprastanti nuove vetrate e l'allineamento delle coperture.

4. Con determina dirigenziale n. 455/2010 il Dirigente dell'U.O.T. del competente Municipio ingiungeva all'appellante la demolizione delle opere, eseguite in difformità alla DIA del 2008 e a quella in variante del 2009, consistenti in interventi di ristrutturazione edilizia interni ed esterni per il locale ed accessori.

5. La signora Tagliaferri impugnava la suddetta ordinanza di demolizione innanzi al TAR Lazio.

6. Il Comune di Roma – Roma Capitale si costituiva in giudizio per resistere al ricorso.

7. Con sentenza n. 8527/2015 il TAR Lazio – Roma, sez. I quater, respingeva il ricorso.
8. La signora Tagliaferri ricorreva in appello avverso la decisione del TAR Lazio.
9. Il Comune di Roma si costituiva in giudizio insistendo per la reiezione dell'appello.
10. La causa è stata chiamata per la discussione in occasione dell'udienza pubblica del 14.07.2022, a seguito della quale è stata trattenuta per la decisione.
11. Con i primi due motivi d'appello, che possono essere esaminati congiuntamente in quanto connessi, si denuncia l'erroneità della sentenza impugnata per non aver colto l'illegittimità dell'ordinanza di demolizione per violazione/falsa applicazione degli artt 3 e 10 D.P.R. 380/01 nonché per difetto di motivazione e di istruttoria.
 - 11.1 Il TAR ha ritenuto che le opere contestate all'appellante fossero state correttamente qualificate dal Comune come interventi di ristrutturazione edilizia, trattandosi di interventi che hanno comportato modifiche sostanziali rispetto alle strutture precedentemente esistenti, travalicando l'originario proposito di mero ripristino dei preesistenti fabbricati ed apportando modifiche del prospetto e della volumetria complessiva. Ciò sarebbe dimostrato dalla relazione redatta dal Comune il 14 settembre del 2009 a seguito di un sopralluogo, dalla quale emergerebbe l'esistenza di sostanziali difformità al progetto originario. Correttamente, dunque, il Comune avrebbe ingiunto la demolizione delle opere stante l'assenza di un permesso di costruire, necessario in relazione alle opere di ristrutturazione edilizia.
 - 11.2 L'appellante sostiene che gli interventi realizzati in difformità rispetto alla DIA debbano essere qualificati come meri interventi di risanamento conservativo/ restauro in quanto tesi alla conservazione ed al recupero delle strutture preesistenti, ormai fatiscenti, senza alcuna modifica dei volumi o della destinazione d'uso delle stesse. Al più tali interventi potrebbero essere

qualificati come “ristrutturazione leggera” ai sensi dell’art 3 D.P.R. 380/01, anch’essa soggetta a DIA (oggi SCIA). Del resto, la qualificazione delle opere come interventi di mero risanamento conservativo troverebbe conferma nella sent. 6702/2011, che aveva annullato la precedente ordinanza di demolizione n. 1120/2006, nonché nella assoluzione pronunciata, in sede penale, in relazione alla contestazione del reato di cui all’art 44 lett. b D.P.R. 380/01.

11.3 Gli interventi descritti nelle DIA presentate dall’appellante consistono in *“rimozione delle coperture, posa in opera di nuove coperture in pannelli coibentati mantenendo inalterate le quote esistenti. Interventi di manutenzione interna ed esterna”*, copertura di un ulteriore fabbricato utilizzando pannelli coibentati, sostituzione delle preesistenti vetrate del manufatto commerciale con un muretto con soprastanti nuove vetrate e allineamento delle coperture.

11.3.1. Gli interventi effettivamente realizzati dall’odierna appellante sono descritti nella relazione redatta dal Comune a seguito di sopralluogo nei seguenti termini: *“1) Rimozione dei due tralicci di legno coperti con teli, posti in prossimità dell’ingresso. Installazione di due nuovi tralicci in elementi di legno verticali e orizzontali che usufruiscono per un lato del muro di confine con altra proprietà e occupano rispettivamente una superficie di m. $3.50 \times 760 = 26,60$ e di circa m. $3,35 \times 3,70 = 12,40$ mq con la copertura in teli ombreggianti, aperti su tre lati, con altezza variabile da h. 2,80 a h. 2,45 circa più bassa di circa 20 cm rispetto al precedente ombreggiante. L’area sottostante i due gazebo è stata pavimentata. Sistemazione di aiuola in muratura della tettoia di seguito descritta. 2) Rimozione delle preesistenti coperture a falde spioventi in pannelli di eternit e orditura in legno, poste a protezione sia della tettoia di muratura che del locale adiacente. Posa in opera di nuova copertura della tettoia e del locale con tetto spiovente ad una falda costituita da travetti di legno e tavolato, coibentazione, rifinitura mediante applicazione dei teli di guaina ardesiata. La nuova copertura risulta modificata al colmo e all’imposta rispetto alla precedente di circa 15/20 cm, in quanto sono state portate ad un unico livello le diverse falde di copertura degli ambienti interessati dai lavori, e uniformata la falda spiovente del nuovo tetto. Inoltre, per effetto dei nuovi materiali costruttivi utilizzati, risulta un ulteriore aumento dello spessore della falda per circa 25 cm*

- travetti di legno alti circa 15 cm, tavolato, coibentazione, rifinitura, spessore circa 10 cm.

3) Nel locale del piano terra, con il metodo dello scuci e cuci è stata eseguita la sostituzione della preesistente muratura perimetrale e la posa in opera di nuova muratura del tipo a cassetta, con la variazione del prospetto interno alla proprietà privata, mediante la costruzione di parapetti di muratura e la sistemazione di infissi esterni (porte e finestre) e opere interne. La ex veranda in ferro e vetri, rappresentata nell'elaborato grafico per circa 6,00 mq è stata interessata dalle opere in muratura e copertura. La sua superficie è stata accorpata all'interno del locale. Rifacimento degli impianti tecnologici (elettrico, di condizionamento dell'aria, impianto idrico), la posa in opera di intonaco, pavimentazione, opere di rifinitura. Anche la tettoia, posta tra il secondo gazebo e il locale sopra descritto, che occupa una superficie complessiva di circa $m. 3 \times 8,40 = 25,20$ mq nel lato più lungo e aperta sul fronte interno della proprietà, usufruisce per un lato del muro di recinzione e confine, della tamponatura esterna adiacente al locale, e il terzo lato è in muratura, è stato oggetto dei lavori d'innalzamento copertura e opere di muratura come sopra descritte”.

11.3.2. Le principali difformità rispetto a quanto dichiarato con la DIA consistono, dunque, (i) nell'aumento delle quote di imposta e di colmo del tetto di copertura, posto in essere in occasione della sostituzione delle coperture, (ii) nella sostituzione della preesistente muratura perimetrale con variazione del prospetto interno alla proprietà privata e (iii) nell'accorpamento della veranda all'interno del locale, per una superficie di 6 mq.

11.4. Correttamente il Comune ha qualificato tali modifiche come interventi integranti una ristrutturazione edilizia.

11.4.1. Il D.P.R. 380/01 all'art 3 definisce la ristrutturazione edilizia come “*gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per*

l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico (...)". 11.4.2. L'art 10 D.P.R. 380/01 stabilisce, inoltre, che gli interventi di ristrutturazione edilizia sono subordinati a permesso di costruire nel caso in cui comportino modifiche della volumetria complessiva dell'edificio.

11.4.3. Il risanamento conservativo è invece descritto dal medesimo art 3 come “ *gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio*”

11.4.4. Quanto alla distinzione fra interventi di ristrutturazione e di risanamento conservativo/restauro, la giurisprudenza ha chiarito che “*Gli interventi di ristrutturazione edilizia comprendono l'esecuzione di lavori consistenti nel ripristino o nella sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, ovvero nella eliminazione, modificazione e inserimento di nuovi elementi ed impianti, distinguendosi dagli interventi di risanamento conservativo, in quanto questi sono caratterizzati dal mancato apporto di modifiche sostanziali all'assetto edilizio preesistente*”(Consiglio di Stato sez. V, 08/02/2022, n.901).

11.4.5. In sintesi, “*mentre la ristrutturazione può condurre ad un “un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”, il restauro e il risanamento conservativo non possono mai portare a ridetto organismo in tutto o in parte diverso dal preesistente, avendo sempre la finalità di conservare l'organismo edilizio ovvero di assicurarne la funzionalità.*” (Consiglio di Stato sez. VI, 20/09/2021, n.6405).

11.5. Ne deriva che gli interventi realizzati dalla ricorrente, avendo comportato modifiche del prospetto e della volumetria complessiva, non possono essere qualificati come interventi di risanamento conservativo ma

rientrano nella categoria della ristrutturazione edilizia, sottoposta al regime del permesso di costruire ex art 10 D.P.R. 380/01 in quanto comportante un aumento di volumi.

11.6. Al riguardo è irrilevante la qualificazione giuridica presente nella sentenza del TAR Lazio n. 6702/2011 e nella sentenza del Tribunale penale di Roma n. 17495/2008, in quanto tali pronunce si riferiscono a interventi edilizi precedenti rispetto alla presentazione della DIA del 2008 e della variante del 2009, e dunque ad un diverso stato dei luoghi. La sentenza n. 6702/2011 ha infatti annullato l'ordinanza di demolizione n. 1120/2006 mentre gli interventi contestati in questa sede sono stati realizzati a seguito della DIA presentata nel 2008. La stessa appellante ha del resto affermato che gli ultimi interventi sono stati realizzati a seguito dell'assoluzione in sede penale.

11.7. I primi due motivi di ricorso sono dunque infondati, essendo corretta la qualificazione degli interventi realizzati dall'appellante come interventi di ristrutturazione edilizia.

12. Con il terzo motivo d'appello si denuncia l'erroneità della sentenza di primo grado per aver ritenuto che le opere fossero state eseguite in totale difformità rispetto alla DIA del 2008 e che contenessero variazioni essenziali rispetto alla variante del 2009.

12.1 L'ipotesi di totale difformità rispetto al titolo edilizio, ad avviso dell'appellante, ricorrerebbe esclusivamente quando gli interventi realizzati comportino la creazione di un organismo edilizio completamente diverso da quello assentito con la DIA, ipotesi non ricorrente nel caso di specie. Allo stesso modo non potrebbe parlarsi di variazioni essenziali rispetto al titolo edilizio, ipotesi ricorrente solo nelle ipotesi tassativamente elencate nell'art 32 D.P.R. 380/01 ed integrate dalla L.R. 15/2008 art 17.

12.2. Il motivo non è fondato in quanto la DIA del 2008 concerneva interventi di mero risanamento conservativo e non di ristrutturazione edilizia; le opere realizzate, rientrando in una diversa categoria edilizia, devono essere considerate totalmente difformi rispetto alla DIA ed in ogni caso non

astrattamente autorizzabili tramite essa, necessitando del permesso di costruire. Analogo discorso vale rispetto alla DIA di variante in corso d'opera del 2009, anch'essa avente ad oggetto meri interventi di risanamento conservativo.

13. Con il quarto motivo d'appello si lamenta l'erroneità della sentenza di primo grado per aver ritenuto corretta l'irrogazione della sanzione demolitoria.

13.1 Ad avviso del TAR la misura ripristinatoria sarebbe imposta dalla normativa nazionale (art 33 D.P.R. 380/01) e regionale (L.R. 15/2008 art 16) alla luce della qualificazione degli interventi realizzati come ristrutturazione edilizia.

13.2 Ad avviso dell'appellante, poiché gli interventi realizzati non necessitavano di alcun permesso di costruire ma solo di una DIA, l'eventuale sanzione in caso di difformità rispetto al titolo edilizio potrebbe essere esclusivamente la sanzione pecuniaria, come previsto dall'art 37 D.P.R. 380/01.

13.3 Il motivo non è fondato. La qualificazione degli interventi come ristrutturazione edilizia c.d. pesante giustifica l'emanazione dell'ordine demolitorio in quanto tali interventi necessitavano del permesso di costruire e non della DIA, con conseguente applicazione dell'art 33 D.P.R. 380/01 che impone la demolizione delle opere abusive.

13.3.1. Anche la giurisprudenza, in un caso analogo, ha avuto modo di chiarire che *“È legittimo l'ordine di demolizione di un'opera consistente nella demolizione e ricostruzione di un vano tecnico, ancorché i lavori siano stati preceduti dalla presentazione di una d.i.a. per interventi di risanamento conservativo e si sia formato il relativo titolo. L'intervento in questione, infatti, non può essere classificato come risanamento conservativo ai sensi dell'art. 3, lett. c), d.P.R. n. 380 del 2001, tipologia che appunto non legittima l'effettuazione di demolizioni, bensì come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, lett. d), del citato d.P.R. n. 380 del 2001.”* (Consiglio di Stato sez. VI, 07/01/2014, n.17; la sentenza specifica anche che *“L'intervento di risanamento conservativo, così*

come disciplinato all'art. 3 lett. c) d.P.R. n. 380 del 2001, non consente la demolizione del manufatto, a tal uopo essendo necessario dar corso quantomeno ad un intervento di "ristrutturazione edilizia" (art. 3 lett. d) d.P.R. cit.). A tali fini, peraltro, non è sufficiente la presentazione di una d.i.a. edilizia, essendo viceversa necessaria l'acquisizione di un preventivo permesso di costruire.'").

14. In conclusione, l'appello va respinto.

15. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore di Roma Capitale, delle spese relative al presente grado di giudizio, che si liquidano in €. 3.000,00 (euro tremila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Massimiliano Tarantino, Presidente FF

Alessandro Maggio, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Luigi Massimiliano Tarantino

IL SEGRETARIO

