

N. 06572/2023REG.PROV.COLL.

N. 08852/2017 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8852 del 2017, proposto dal signor Giacomo Sinigaglia, rappresentato e difeso dall'avvocato Marialaura Lapenna, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Cassia 1606;

***contro***

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Siracusa, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove 21;

***per la riforma***

della sentenza resa in forma semplificata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione seconda) n. 4577 del 13 aprile 2017, 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 16 febbraio 2023 il consigliere Luca Monteferrante e udito per la parte ricorrente l'avvocato Alberto Lapenna su delega di Marialaura Lapenna;

Dato atto dell'istanza di passaggio in decisione depositata dall'avvocato Sergio Siracusa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso innanzi al T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, il signor Sinigaglia ha impugnato la determina dirigenziale n. Repertorio CD/1841/16 – prot. N. CD/104673, notificata in data 11 novembre 2016, recante l'annullamento della D.I.A. presentata per ottenere il mutamento di destinazione d'uso, con opere, da autorimessa e magazzino a residenziale, di locali posti nell'immobile in via D. Cavalca n. 21 in Roma, in zona di conservazione dei volumi e delle superficie lorde esistenti di cui agli artt. 14-15 del PP 9/56, in cui – secondo la tesi comunale – non è ammesso mutamento d'uso, salvo che nell'ambito di ciascuna delle categorie elencate nell'art. 3, par. 2 delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Roma.

2. A fondamento del ricorso deduceva eccesso di potere per errore nei presupposti, irragionevolezza e difetto di motivazione e istruttoria, violazione e falsa applicazione dell'art. 23 *ter* del d.P.R. n. 380/2001, assumendo che la destinazione “prevalentemente residenziale” dell'edificio cui accedono i locali, avrebbe reso il mutamento con opere urbanisticamente irrilevante ai sensi dell'art. 23 *ter*, del d.P.R. n. 380/01.

3. All'esito dello scrutinio cautelare, il T.a.r. per il Lazio sede di Roma, definiva il ricorso con sentenza semplificata n. 4577 del 2017, respingendo la domanda.

4. Avverso tale sentenza ha interposto appello il signor Sinigaglia chiedendone la riforma in quanto errata in diritto.

5. Si è costituita in giudizio Roma Capitale per resistere all'appello chiedendo la reiezione del gravame con conferma integrale della sentenza appellata.

6. Con memoria conclusiva del 13 gennaio 2023 la parte appellante ha ribadito le proprie tesi difensive concludendo per l'accoglimento del gravame.

7. Alla udienza pubblica del 16 febbraio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. L'appellante critica la sentenza appellata proponendo i seguenti due motivi di doglianza (estesi da pagina 3 a pagina 7 del ricorso):

a) violazione ed errata applicazione di legge per grave errore di fatto sulla qualificazione giuridica della fattispecie in esame, evidenziando che il T.a.r. avrebbe mancato di considerare che il locale, interamente fuori terra, sarebbe accessorio di una unità residenziale da cui mutuerebbe la destinazione;

b) conseguente illegittimità e nullità della sentenza per grave violazione dell'art. 23 *ter* del d.P.R. n. 380/2001, sul presupposto che, nel caso di specie, col cambio di destinazione richiesto non muterebbe la categoria urbanistica nella quale far rientrare l'immobile.

9. Il primo motivo è infondato.

9.1 Il T.a.r. infatti, con motivazione puntuale ed esaustiva, ha fatto buon governo dei principi costantemente espressi dalla giurisprudenza in materia di cambio di destinazione d'uso di locali accessori.

9.2 Deve essere qui ribadito che i locali accessori e le unità ad uso residenziale appartengono a categorie edilizie non omogenee e come tali autonome, con la

conseguente necessità del permesso di costruire affinché i primi possano essere utilizzati per finalità residenziale.

9.3 Ciò si giustifica poiché una tale modifica incide sul carico urbanistico e quindi sul calcolo degli *standard* urbanistici che devono essere conseguentemente adeguati alla maggiore pressione antropica che si determina in conseguenza della maggiore superficie residenziale e dell'incremento dei volumi utilizzabili a fini abitativi. Non può infatti revocarsi in dubbio che nel caso di conversione di superficie accessoria in superficie ad uso abitativo, si determini un aumento di superficie utile, seppur in assenza di aumento di superficie calpestabile, con conseguente incremento della capacità insediativa.

9.4 Contrariamente a quanto opina l'appellante, gli spazi accessori, anche se rappresentano volumi fuori terra, già computati nella volumetria complessivamente assentibile, ai sensi dell'art. 3, comma 12 delle NTA previgenti, nascono come volumi accessori e come tali non abitabili giacché non incidono sulla superficie residenziale e sul calcolo delle volumetrie rilevanti ai fini della determinazione del carico urbanistico, rispetto al quale sono quantificati gli *standard* e, di conseguenza, anche il contributo di costruzione.

Proprio perché non trattasi di volumi abitabili – anche se computabili nella volumetria complessiva - gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, oltre che il costo di costruzione, sono di regola quantificati in misura inferiore – come normalmente previsto dalle legislazioni regionali in simili fattispecie - proprio in ragione della accessorietà dei vani. Ma soprattutto, trattandosi di locali non abitabili, gli stessi non sono di norma computati a fini del dimensionamento degli *standard* urbanistici che - a distanza di anni dalla originaria urbanizzazione dell'area – non potendo essere integrati per indisponibilità di aree da cedere, comporterebbero la

loro necessaria monetizzazione, lasciando di fatto sguarnita l'area di una effettiva dotazione integrativa, circostanza che ben giustifica la previsione preclusiva delle N.T.A. richiamata dal comune per interdire il perfezionamento della D.I.A., a conferma della sostanziale disomogeneità di categoria edilizia intercorrente tra le due tipologie di unità immobiliari e comunque della inderogabile necessità di un controllo pubblico preventivo non surrogabile, allo stato, mediante gli strumenti di autoamministrazione (arg. da Cons. Stato, sez. IV, n. 1320 del 2023, n. 148 del 2022, n. 4810 del 2020).

10. Con il secondo motivo l'appellante esclude che vi sarebbe modifica della categoria urbanistica in quanto l'immobile in questione già sarebbe qualificabile come residenziale in quanto l'edificio di cui fa parte l'immobile per il quale è chiesto il cambio di destinazione d'uso fa parte della Zona "O" di recupero urbanistico, prevista dall'art. 16 bis delle NTA del PRG previgente, ai sensi e per gli effetti del quale *"Tale zona riguarda i nuclei edilizi residenziali consolidati spontaneamente sorti oggetti della Variante speciale prevista dall'art. 4 della LR Lazio 2 maggio 1980 n. 28"*.

Che all'interno della categoria residenziale del Piano di zona "O" di tali nuclei edilizi possano rientrare anche altri immobili con destinazione funzionale diversa da quella esclusivamente residenziale/abitativa, sarebbe confermato dall'art. 3 del d.m. n. 1444/68 sui rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi poiché proprio il comma 3 di tale articolo del decreto, riferendosi in modo generale ed esemplificativo "a negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali , ecc." - che, anche se non adibiti ad abitazioni, per il semplice fatto di ricadere in zona residenziale, ne seguono la stessa categoria (residenziale) -

esprimerebbe una sorta di principio di prevalenza della destinazione residenziale di zona.

10.1 Il motivo è infondato.

10.2 In via preliminare occorre osservare che il riferimento contenuto nell'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968 a “negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.” rileva non ai fini della loro destinazione d'uso - che resta quella indicata nel rilascio del permesso di costruire - bensì al solo fine dell'osservanza dei rapporti nella formazione degli strumenti urbanistici di cui all'art. 17, penultimo comma, della legge n. 765, penultimo comma, della legge n. 765, ove si assume che, salvo diversa dimostrazione, ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondano mediamente 25 mq. di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc vuoto per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq (pari a circa 20 mc vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.). La maggiorazione di 5 mq è dunque espressamente prevista *“per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze”* il che, lungi dal confermare la tesi propugnata, dimostra appunto il contrario e cioè che le stime pro capite devono tenere conto anche delle destinazioni “non specificamente residenziali” anche se strettamente connesse con le residenze, come accade per i locali accessori.

10.2 Ciò conferma che la categoria urbanistica non muta in ragione della accessorietà rispetto ad unità con destinazione abitativa prevalente, poiché il vincolo pertinenziale non modifica l'ascrivibilità a categorie edilizie che, nel caso specifico, restano non omogenee, in ragione del diverso carico urbanistico a ciascuna riferibile, con conseguente necessità del permesso di costruire per il mutamento in residenziale

della destinazione d'uso del locale accessorio, possibilità, nel caso di specie, pacificamente preclusa dalle N.T.A. relative al piano particolareggiato di insediamento dei locali in questione.

10.3 Si tratta di principi di recente ribaditi anche dalla Cassazione penale (cfr. Cass. pen., 29 marzo 2022, n. 11303) in identica fattispecie, dai quali non vi sono motivi per discostarsi.

10.4 Non giova alla tesi dell'appellante neppure il tema della prevalenza residenziale della destinazione d'uso dell'immobile principale, in forza del disposto dell'art. 23 *ter*, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella versione all'epoca in vigore, giacchè tale condizione rileva solamente in caso di destinazione mista o promiscua, ipotesi che non ricorre in presenza di distinti immobili con diverse destinazioni d'uso (cfr. Cass. pen., sez. III, 7 giugno 2016, n. 50503).

10.4 In ogni caso anche a prescindere dal titolo edilizio necessario per autorizzare l'intervento, è dirimente, a fini della reiezione del gravame, la circostanza che, pur a voler ricondurre la presente fattispecie nell'ambito del cambio di destinazione d'uso all'interno della medesima categoria funzionale – quella residenziale –, troverebbe applicazione l'art. 23 *ter*, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 a mente del quale “*Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito*”; ciò in considerazione del fatto che Roma Capitale si è avvalsa della deroga ed ha espressamente vietato il cambio di destinazione d'uso; ed infatti l'immobile ricade in zona di conservazione dei volumi e delle superfici lorde esistenti di cui agli artt. 14-15 delle NTA del pp 9/56 in cui “*non è ammessa la trasformazione di destinazioni d'uso esistenti salvo che nell'ambito di ciascuna delle categorie elencate nell'art. 3 par 2 delle Norme Tecniche di attuazione del PRG*”.

11. Ne discende che l'appello deve, pertanto, essere respinto nel suo complesso in quanto infondato.

12. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e condanna l'appellante alla rifusione in favore di Roma Capitale delle spese del grado che si liquidano complessivamente in euro 5000,00, oltre IVA, CAP e spese generali come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Luca Monteferrante**

**IL PRESIDENTE**  
**Vito Poli**

IL SEGRETARIO