

Giornale Giuridico

Pubblicato il 29/01/2025

N. 01923/2025 REG.PROV.COLL.
N. 16319/2023 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 16319 del 2023, proposto da Condominio di via XXXXX nn. 22/25 di Roma, in persona dell'amministratore *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati XXXXX XXXXXXXXXX, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

per l'annullamento

previa sospensione

- della Determinazione dirigenziale di Roma Capitale, Municipio VIII – Direzione tecnica, E.Q. posizione tecnica gestionale del servizio urbanistico – edilizia privata, servizio urbanistico – edilizia privata, ufficio disciplina edilizia per la sospensione lavori n. CM/1496/2023 del 04/08/2023 per opere

abusivamente realizzate in via notificata l'11 ottobre 2023;

- della Comunicazione prot. VM 63370 del 02/11/2022 eseguita a seguito di verifica da parte della Polizia Locale di Roma Capitale – VIII Gruppo Tintoretto in Roma, nelle aree in prossimità di
- del verbale, allo stato non conosciuto, di sopralluogo svolto da parte della Polizia Locale di Roma Capitale in Roma, nelle aree in prossimità di Via Prospero Alpino nn. 22-25;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale ancorché di contenuto sconosciuto laddove lesivo degli interessi del ricorrente.

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 15 gennaio 2025 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con atto di gravame notificato e depositato nei termini di rito, il condominio ricorrente avversava la d.d. rep. n. CM/1496/2023 del 4 agosto 2023 – notificata all'amministratore p.t. a mezzo di posta elettronica certificata l'11 ottobre 2023 – con la quale l'ufficio tecnico del Municipio VIII di Roma Capitale gli ingiungeva la rimozione delle opere abusive compiute nonché l'immediata sospensione di ogni altra eventuale opera in realizzazione.

Con il provvedimento impugnato, l'amministrazione municipale dava atto che, a seguito di verifica svolta dal dipendente Gruppo di Polizia Locale, erano stati riscontrati interventi di manutenzione straordinaria consistenti nella realizzazione *“su via tratto di strada identificato al foglio 821, particelle 31 e 119, altezza civico 25 (...)”* di una *“recinzione con rete metallica”*,

mentre all'intersezione di via , realizzazione di una *“chiusura dell'area uso parcheggio a servizio del condominio, tramite installazione di una rete metallica e cancello carrabile”*.

Le opere in questione venivano qualificate dall'organo tecnico municipale alla stregua di interventi di manutenzione straordinaria eseguiti in assenza del prescritto titolo edilizio, che l'amministrazione resistente riteneva dovesse essere una SCIA ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. n. 380/2001 e ss.mm.ii. e, di conseguenza, ne ingiungeva al condominio ricorrente la rimozione, contestualmente ammonendolo dal proseguire attività edilizie in assenza di titolo.

Contro la determinazione dirigenziale in questione, il condominio ricorrente si affidava ai seguenti mezzi di gravame.

Con il primo, esso deduceva la violazione degli artt. 1117 e seguenti c.c., degli artt. 1 e 3 della legge n. 241/1990, dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, degli artt. 24, 42 e 97 Cost., dei principi di proporzionalità, legalità, affidamento e buon andamento, nonché l'eccesso di potere per illogicità, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria e motivazione irragionevole.

A parere del ricorrente, il provvedimento avverso sarebbe stato adottato in carenza dei presupposti ed in difetto di istruttoria per aver individuato il condominio quale legittimato passivo dell'ordine di rimozione delle opere sulla scorta esclusivamente dell'uso a parcheggio fatto dell'area delimitata, da un lato, dalla recinzione metallica e, dall'altro, da altra recinzione e cancello carrabile, area che, a parere dell'ente locale, costituirebbe un parcheggio a servizio del condominio.

Tale asserzione, a dire del ricorrente, sarebbe, oltre che priva dell'indicazione dei criteri e degli indici in base alla quale è stata compiuta, anche non corrispondente alla realtà in quanto, come evincibile dal primo regolamento condominiale allegato agli atti di causa e dai primi atti di vendita delle unità immobiliari che del medesimo fanno parte, le aree condominiali riconducibili

al ricorrente sarebbero costituite esclusivamente dal fabbricato, senza che nessuna area pertinenziale destinata a parcheggio rientri tra le parti comuni del suddetto edificio.

Anche l'esame delle risultanze catastali escluderebbe, a giudizio del ricorrente, che la proprietà dell'area spetti al condominio il quale, quindi, non potrebbe esercitare alcuna forma di potere sulla medesima e, di conseguenza, non potrebbe neppure ottemperare all'ordine di ripristino impartito da Roma Capitale.

Con il secondo motivo di ricorso, il condominio ricorrente deduceva la violazione dell'art. 6 del d.P.R. n. 380/2001, dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 222/2016, degli artt. 1 e 3 della l. n. 241/1990, della L.R. n. 15/2008, degli artt. 24, 42 e 97 Cost., dei principi di proporzionalità, legalità, buon andamento, ragionevolezza, legittimo affidamento, nonché l'eccesso di potere sotto forma di perplessità, arbitrarietà, sviamento dalla causa tipica, carenza ed erroneità dei presupposti di fatto e di diritto, irragionevolezza ed illogicità manifesta e contraddittorietà estrinseca.

Secondo parte ricorrente le opere oggetto di contestazione (consistenti nell'installazione di inferriate e sistemi anti-intrusione) sarebbero da considerarsi opere realizzabili in regime di edilizia libera, trattandosi di manufatti preordinati alla tutela della proprietà privata che non avrebbero arrecato un'apprezzabile modifica del territorio sotto il profilo edilizio e paesaggistico atteso che, come riconosciuto dalla stessa amministrazione municipale con il provvedimento fatto oggetto di impugnazione, l'opera in questione consisterebbe solo nell'installazione di una rete metallica e di un cancello carrabile, senza l'esecuzione di alcuna opera in muratura.

Con il terzo motivo, oltre all'eccesso di potere dell'atto impugnato, veniva censurata anche la violazione della legge n. 1150/1942 e del regolamento edilizio di Roma Capitale in quanto, a parere del condominio ricorrente, l'area in questione sarebbe stata fatta oggetto di interventi edilizi risalenti al biennio 1960-1961 e, da allora, non sarebbe stata più modificata.

Di conseguenza, sempre secondo il condominio, l'unico titolo edilizio all'epoca occorrente sarebbe consistito nella licenza edilizia per la realizzazione di nuove costruzioni o l'ampliamento di quelle esistenti, certamente non occorrente per le opere in questione non consistenti in nuove edificazioni o ampliamenti, tanto più che l'edificazione del fabbricato condominiale sarebbe avvenuta a cura dell'amministrazione dei Monopoli di Stato e non avrebbe neppure richiesto il rilascio della licenza edilizia, trattandosi di opera realizzata da un'amministrazione pubblica per legittimare la quale, ai sensi dell'art. 29 della l. n. 1150/1942, sarebbe stato sufficiente la semplice comunicazione preventiva al Ministero dei Lavori Pubblici.

Secondo parte ricorrente, quindi, l'amministrazione resistente avrebbe dovuto acquisire d'ufficio il progetto originario per escludere che l'area in questione fosse già allora delimitata con una recinzione, evenienza questa tutt'altro che improbabile, a detta del condominio, giacché l'art. 52 del regolamento edilizio comunale – già nella formulazione all'epoca vigente – prevedeva che le aree fronteggianti vie o piazze aperte al traffico, quale quella di specie, fossero recinte con muro o cancellata.

Ad avvalorare tale convincimento risiederebbero, secondo il ricorrente, anche alcune risultanze aerofotogrammetriche tratte da pubblicazioni – le quali avvalorerebbero la destinazione a parcheggio dell'area sin dagli anni '70 del secolo scorso – nonché un estratto di mappa catastale del foglio 821 risalente al 1986, che raffigurerebbe le recinzioni contestate.

Con un quarto mezzo di censura, parte ricorrente si lamentava del difetto di motivazione e di istruttoria del provvedimento impugnato, il quale recherebbe un'errata individuazione dell'oggetto dell'intimato ripristino, giacché le particelle 31 e 119 del foglio 821 (sul quale sorgerebbero i manufatti ritenuti abusivi) risultano soppresse sin dal 1980.

Si concludeva il gravame con l'articolazione della domanda di sospensione cautelare del provvedimento avversato.

Si costituiva in giudizio Roma Capitale eccependo l'inammissibilità del gravame in quanto rivolto avverso un provvedimento a carattere esclusivamente cautelare e provvisorio destinato a perdere efficacia allo spirare del quarantacinquesimo giorno dalla sua notifica – ai sensi dell'art. 27, comma 3 del d.P.R. n. 380/2001 – e, quindi, già divenuto inefficace al momento della proposizione del ricorso introduttivo del presente giudizio.

Con ordinanza n. 554 dell'11 gennaio 2024, questa Sezione onerava il dirigente del Servizio urbanistico edilizia privata del Municipio VIII di Roma Capitale di produrre, entro trenta giorni, una dettagliata relazione volta ad esplicitare se il provvedimento impugnato dovesse intendersi quale recante solo un ordine di sospensione lavori ovvero anche una misura demolitoria nonché, in quest'ultima ipotesi, fornendo chiarimenti richiesti in ordine alle doglianze dedotte da parte ricorrente.

Con relazione del 17 gennaio 2024 – depositata in atti il 27 febbraio 2024 – il Municipio VIII di Roma Capitale ottemperava all'ordine istruttorio.

Replicava parte ricorrente con memorie depositate ai sensi dell'art. 55, comma 5, c.p.a.

Con ordinanza n. 944 del 7 marzo 2024, questa Sezione accoglieva in parte l'istanza cautelare sospendendo gli effetti del provvedimento impugnato con esclusivo riferimento alla recinzione installata lungo via Prospero Alpino, all'altezza dei civici nn. 22/25 mentre, per il resto, respingeva la domanda di provvisoria sospensione dell'efficacia dell'atto avversato.

Con ordinanza n. 1698 dell'8 maggio 2024, la sezione II del Consiglio di Stato – adita con appello cautelare – accoglieva *in toto* l'istanza di sospensione degli effetti dell'ordinanza impugnata ai fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

In vista della discussione nel merito dell'affare, entrambe le parti depositavano documenti e memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a.

Roma Capitale insisteva per l'infondatezza del ricorso soffermandosi soprattutto sull'irrilevanza, al fine dell'adozione di provvedimenti sanzionatori

edilizi, del titolo di proprietà sull'area oggetto di abusi (stante il carattere reale delle misure ripristinatorie previste dal titolo IV del d.P.R. n. 380/2001) ed evidenziando altresì che:

- il tratto stradale indebitamente adibito a parcheggio sarebbe privo di particella catastale identificativa del medesimo in quanto sede stradale in continuità con la viabilità circostante;
- le originarie particelle 31 e 119 – corrispondenti all'area occupata dal fabbricato demolito per la realizzazione del comprensorio attualmente esistente – sarebbero state soppresse nel 1980 per essere unite alla rete stradale limitrofa;
- l'area in oggetto sarebbe destinata, alla luce del PRG vigente, a viabilità pubblica, con esclusione di interventi edilizi da parte dei privati.

Parte ricorrente invece, tanto in sede di memoria conclusionale che di repliche, insisteva per l'accoglimento integrale del ricorso deducendo, quanto alla propria legittimazione passiva, non solo l'estraneità alla realizzazione delle opere in questione quanto anche l'impossibilità materiale di ottemperare all'ordine di ripristino impartito col provvedimento impugnato (non costituendo le opere in questione parti comuni dell'edificio condominiale sulle quali esso potrebbe legittimamente intervenire) e rappresentando, ancora, di aver avanzato istanza di accesso agli atti onde acquisire copia di ogni documento e progetto in possesso dell'amministrazione capitolina inerente all'edificazione del complesso edilizio in questione, richiesta tuttavia riscontrata in senso negativo dal Municipio VIII di Roma Capitale che indicava, quale struttura in possesso del documento richiesto, il Dipartimento programmazione ed attuazione urbanistica mentre, con riguardo alla destinazione dell'area a viabilità pubblica, a parere del condominio ricorrente la stessa, in quanto impressa ad un immobile di proprietà privata, sarebbe inevitabilmente decaduta con il decorso di dieci anni dall'approvazione del piano regolatore.

Infine, all'udienza pubblica del 15 gennaio 2024, la causa passava in decisione.

Ritiene il Collegio che la decisione del presente affare passi necessariamente attraverso lo scrutinio del primo motivo di ricorso articolato da parte ricorrente – sull'accoglimento del quale la medesima ha insistito anche in sede di memorie *ex art. 73 c.p.a.* – inerente l'asserito difetto di legittimazione passiva del condominio all'ordine di rimozione impartito dall'autorità municipale, non avendo il medesimo ad oggetto parti comuni dell'edificio condominiale e, quindi, essendo il soggetto in questione privo del potere di ottemperare alla misura demolitoria ingiuntagli dall'amministrazione resistente.

In proposito, è bene chiarire sin d'ora, in via di fatto, che nessun dubbio può nutrirsi riguardo alla materiale responsabilità del condominio per quanto concerne l'esecuzione dei lavori edilizi che, nella loro attuale e concreta conformazione, sono stati giudicati da Roma Capitale come privi di titolo.

In tal senso depone, infatti, il contenuto delle dichiarazioni rese dall'amministratore condominiale il 25 ottobre 2022 al Gruppo VIII di Polizia Locale capitolino.

In quella sede, egli infatti ebbe a dichiarare:

- di rivestire l'incarico in questione dall'anno 2002;
- che, almeno a far data da quell'anno *“c'è sempre stata sia la recinzione che il cancello ed i condomini hanno sempre utilizzato l'area come parcheggio privato”*;
- e, soprattutto, che *“la recinzione è stata sostituita quando abbiamo anche installato il cancello automatico circa 10 anni fa”*.

Da quanto precede si può affermare con sicurezza che i lavori di installazione della rete metallica e dell'accessorio cancello carrabile automatico siano stati eseguiti dal condominio ricorrente e che, in disparte la questione relativa alla necessità o meno di un titolo abilitativo alla realizzazione di tale intervento, nessun titolo sia stato presentato per assistere il compimento di detti lavori.

Ciò premesso, occorre però domandarsi se, ai fini della legittimità della sanzione demolitoria impugnata, sia sufficiente affermare la materiale responsabilità del condominio ricorrente o, a tale scopo, non occorra anche

un titolo di proprietà, o altro diritto reale, che leghi il condominio all'area oggetto di intervento edilizio.

A tal proposito, il Collegio non ignora il ricorrente indirizzo giurisprudenziale secondo il quale *“il Condominio, essendo un mero ente di gestione, privo di personalità giuridica (cfr. Cass. civ., II, n. 25288/2015 e n. 16562/2015; idem, VI, n. 10679/2015; TAR Lombardia, II, n. 2302/2016), non può essere destinatario di provvedimenti sanzionatori di abusi edilizi, pur se relativi alle parti comuni degli edifici; tale orientamento giurisprudenziale evidenzia come siffatto principio è stato confermato anche dopo le modifiche introdotte nel codice civile dalla L. n. 220 del 2012 (Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici), poiché quest'ultima, pur avendo attribuito un attenuato grado di soggettività al condominio, non lo ha comunque fatto assurgere al rango di ente dotato di vera e propria personalità giuridica (cfr. Cass. civ., SS.UU., n. 19663/2014), di modo che il Condominio sicuramente non può essere individuato come proprietario nemmeno delle parti comuni del complesso immobiliare e destinatario di provvedimenti sanzionatori, soprattutto in assenza di ulteriori elementi per ritenere che il Condominio possa essere individuato come responsabile degli abusi edilizi (cfr. T.A.R. Campania, VIII, n. 3005/2020).*

Quindi, anche ove gli abusi rilevati risultino realizzati su parti comuni, l'ordinanza di ripristino non può essere rivolta all'amministratore pro tempore del condominio, ma deve essere indirizzata esclusivamente nei confronti dei singoli condomini, in quanto unici (com)proprietari delle stesse (cfr. TAR Sicilia, Catania, I, n. 3130/2022, che richiama TAR Lazio, II quater, n. 6276/2022, TAR Basilicata, n. 14/2022 e TAR Campania, VIII, n. 3005/2020, cit.)” (così, di recente, T.A.R. Umbria, sent. n. 544 del 15.7.2024. Sulla stessa linea, T.A.R. Abruzzo – L'Aquila, sent. n. 197 del 26.4.2024; T.A.R. Campania, sez. VII, n. 5701 del 25.10.2024).

Tale approdo ermeneutico si scontra, tuttavia, con il chiaro tenore letterale dell'art. 1131 cod. civ., comma secondo, a mente del quale l'amministratore condominiale *“Può essere convenuto in giudizio per qualunque azione concernente le parti comuni dell'edificio; a lui sono notificati i provvedimenti dell'autorità amministrativa che si riferiscono allo stesso oggetto”*, con la precisazione, contenuta nei successivi

due commi che *“Qualora la citazione o il provvedimento abbia un contenuto che esorbita dalle attribuzioni dell'amministratore, questi è tenuto a darne senza indugio notizia all'assemblea dei condomini”* e che *“L'amministratore che non adempie a quest'obbligo può essere revocato ed è tenuto al risarcimento dei danni”*.

Ne consegue che, ad avviso del Collegio, l'art. 1131, comma secondo, cod. civ. assicura la legittimazione passiva dell'amministratore del condominio per tutto ciò che concerne le parti comuni dell'edificio condominiale, con la conseguenza che del tutto legittimamente, ove un abuso edilizio concerna dette aree, l'amministrazione comunale può (e deve) notificare gli eventuali provvedimenti di disciplina edilizia all'amministratore condominiale mentre, laddove detti abusi riguardino aree non di proprietà comune dei condomini, le misure ripristinatorie devono essere ingiunte ai singoli condomini.

Quest'ultima evenienza è quanto si è verificato nel caso di specie.

Infatti, benché sia indubitabile che l'abuso sia stato materialmente realizzato dal condominio ricorrente o, comunque, dai condomini che di esso fanno parte, ciò che resta ben lungi dal trovare definizione è la questione concernente la proprietà dell'area oggetto di interventi edilizi asseritamente privi di titolo legittimante.

Parte ricorrente ha infatti documentato, in misura sufficiente ai fini del presente giudizio, che l'area in questione non costituisce parte comune del condominio né pertinenza del medesimo mentre l'amministrazione resistente ha, in un primo momento, sostenuto la natura privata della proprietà dell'area (non riuscendo, però, ad individuare altro titolare se non colei la quale, diversi decenni orsono, ha subito gli effetti della procedura di esproprio delle aree circostanti apprese per la realizzazione delle infrastrutture a servizio degli insediamenti presenti) per poi, successivamente, affermare la titolarità pubblica della strada in questione.

In entrambi i casi comunque, il condominio ricorrente non poteva essere destinatario dell'ingiunzione impugnata che va, quindi, annullata, con salvezza del riesercizio del potere di vigilanza edilizia da parte di Roma Capitale

attraverso una nuova determinazione dirigenziale indirizzata, questa volta, al soggetto o ai soggetti responsabili dell'abuso, rimanendo assorbiti tutti gli altri mezzi di censura articolati con il presente gravame.

La particolarità della fattispecie giustifica la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO