

**Pubblicato il 03/06/2021**

**Sent. n. 6533/2021**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 c.p.a.;

sul ricorso numero di registro generale 4079 del 2021, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dagli avvocati Federica Tommasetti e Alessandro Candioli, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via dei SS. Quattro, n. 61 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Valentina Antonelli, con domicilio eletto presso l'Avvocatura dell'ente in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; nei confronti

per l'annullamento

previa sospensiva,

della determinazione dirigenziale assunta dalla Direzione tecnica del Municipio Roma IV di ROMA CAPITALE- (n. Rep. [omissis], nella parte in cui ordina la demolizione delle opere abusive ex art. 35, comma 1, DPR. 380/2001 e smi e ex art. 21. co. 3 L. R. n. 15/2008 e s.m.i.;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché di data e tenore sconosciuto, che possa ledere la sfera giuridico/patrimoniale del ricorrente;

nonché per il risarcimento dei danni subiti e subendi in conseguenza dell'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'ordinanza di questa Sezione n. 2662 del 2021;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2021 la dott.ssa Brunella Bruno ed uditi per le parti i difensori in collegamento da remoto in videoconferenza come indicato nel verbale di udienza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto esposto dalle parti nel ricorso introduttivo e negli scritti difensivi;

Premesso che:

- con il ricorso introduttivo del presente giudizio il Sig. Nicola Condoluci ha agito per l'annullamento della determinazione in epigrafe indicata, con la quale Roma Capitale – considerati i precedenti provvedimenti sanzionatori adottati in relazione alle opere abusivamente realizzate su area in proprietà comunale sita in via [omissis], ed accertata l'omessa ottemperanza agli stessi – ha ingiunto la demolizione d'ufficio;

- parte ricorrente – previa articolata ricostruzione delle vicende riferite al rilascio in favore del padre [omissis] del titolo necessario all’occupazione del suolo pubblico ed al rilascio di una licenza itinerante (n. [omissis]) per il commercio al dettaglio di prodotti ortofrutticoli tramite banco mobile, poi volturata in favore della sorella ([omissis]) per conto degli eredi del comune dante causa –, ha esposto le problematiche scaturenti dalla realizzazione delle opere sanzionate dall’amministrazione, deducendo vizi di violazione di legge ed eccesso di potere avverso le determinazioni adottate dall’ente;

- Roma Capitale si è costituita in giudizio sollevando eccezione di parziale inammissibilità del ricorso in relazione a tutte le censure incentrate sugli atti precedenti e presupposti che non hanno costituito oggetto di impugnazione entro i prescritti termini di decadenza, concludendo, con articolate argomentazioni, supportate da pertinente documentazione, per il rigetto del ricorso;

- in esito alla camera di consiglio del 5 maggio 2021 è stata emessa da questa Sezione l’ordinanza n. 2662 del 2021 con la quale, nel dare conto di problematiche di collegamento da remoto in videoconferenza non dipendenti dal malfunzionamento del sistema dell’Ufficio giudiziario ed ascrivibili alla sfera gestoria della difesa di parte ricorrente, nonché della tempestività delle produzioni di Roma Capitale, si è ritenuto, comunque, di disporre il rinvio della trattazione della causa alla successiva camera di consiglio, rendendo edotte le parti – anche nella prospettiva di valutare la definitiva conclusione del giudizio ex art. 60 c.p.a. –, di possibili profili di inammissibilità del ricorso, ai sensi dell’art. 73, comma 3 c.p.a., al fine di consentire la produzione delle proprie deduzioni sul punto, avuto riguardo alla fondamentale condizione dell’azione costituita dalla legittimazione al ricorso;

- alla camera di consiglio del 19 maggio 2021, fissata per la trattazione della domanda interinale, il Collegio ha valutato la sussistenza dei presupposti per la definizione della presente controversia con sentenza in forma semplificata, in conformità alla disciplina recata dall’art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137;

Rilevato che:

- merita in primo luogo accoglimento l’eccezione di parziale inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa di Roma Capitale, non avendo costituito oggetto di tempestiva impugnazione l’ordinanza n. [omissis], con la quale l’amministrazione ha ingiunto la demolizione delle opere abusive all’epoca accertate, con conseguente preclusione per il ricorrente della deduzioni di vizi che avrebbero dovuto essere proposti entro i termini di decadenza normativamente prescritti;

- devono ritenersi superati i profili di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione, prospettati, in conformità alle previsioni dell’art. 73, comma 3 c.p.a., con l’ordinanza di questa Sezione n. 2662 del 2021, tenuto conto sia delle argomentazioni articolate dalla difesa del ricorrente nella memoria depositata in data 16 maggio u.s. sia del complesso della documentazione in atti dalla quale emerge che la voltura del titolo autorizzatorio per il commercio al dettaglio di prodotti ortofrutticoli tramite banco mobile è stata eseguita in favore della sorella del ricorrente ([omissis]) per conto degli eredi del comune dante causa e, dunque, anche del [omissis] con svolgimento congiunto di detta attività;

- il ricorso, tuttavia, non si valuta meritevole di positivo apprezzamento;

- alcun rilievo può essere riconnesso, infatti, al titolo autorizzatorio concernente l’attività commerciale in quanto in radice inidoneo a legittimare le opere abusive che vengono in rilievo, dovendosi anche sottolineare l’autonomia del procedimento amministrativo dal quale è scaturita l’adozione dell’atto gravato rispetto al procedimento penale ed ai relativi esiti;

- come reiteratamente chiarito dall’univoca giurisprudenza, il titolo edilizio è necessario per la collocazione sul suolo di manufatti non precari e destinati alla stabile fruizione (in termini, vedasi T.A.R. , Catania , sez. I , 26/07/2020 , n. 1888; T.A.R. , Lecce , sez. I , 19/04/2019 , n. 666) e va tenuto distinto dal titolo che è necessario per l’occupazione del suolo stesso, che ha natura concessoria (di area pubblica; cfr. T.A.R. , Roma , sez. II , 20/03/2015 , n. 4399). Ne deriva che il provvedimento di concessione di occupazione di suolo pubblico non può valere quale permesso di costruire, in quanto è rilasciato con esclusivo riferimento all’accertamento della possibilità in concreto di sottrarre l’area

all'uso pubblico ed indifferenziato della collettività per destinarla ad un uso singolo e commerciale, mentre il titolo edilizio attiene alla coerenza urbanistica con le norme di costruzione (valevoli anche per manufatti prefabbricati o di semplice realizzazione) così che (salvo che l'Amministrazione non scelga di organizzare i relativi procedimenti in maniera coordinata e contestuale, circostanza che non sussiste nel caso di specie) il primo non esime dal conseguimento del titolo abilitante all'edificazione (T.A.R. , Roma , sez. II , 02/11/2017 , n. 10933);

- emerge, infatti, dalla documentazione in atti che le opere sanzionate non sono riferite al banco mobile utilizzato per la vendita dei prodotti ortofrutticoli bensì ad opere permanenti che determinano una irreversibile trasformazione del territorio realizzate su area in proprietà del Comune in assenza dei necessari titoli di legittimazione;

- in relazione alle ulteriori deduzioni, il Collegio evidenzia, in conformità all'orientamento espresso dalla giurisprudenza (avallato dall'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 8 del 2017), che poiché l'adozione dell'ingiunzione di demolizione non può ascrivere al genus dell'autotutela decisoria, si deve escludere che l'ordinanza di demolizione di opere abusive debba essere motivata con riferimento alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale al ripristino della legalità violata. Ciò in quanto giammai il decorso del tempo può incidere sull'ineludibile doverosità degli atti volti a perseguire l'illecito attraverso l'adozione della relativa sanzione. Allo stesso modo, il decorso del tempo non può radicare, di per sé considerato, un affidamento di carattere "legittimo" in capo ai proprietari dell'abuso;

- ed invero, la tutela del legittimo affidamento - qualificato come 'principio fondamentale' dell'Unione Europea dalla stessa Corte di Giustizia UE - è quello ingenerato nel privato da provvedimenti amministrativi, ed è correlato all'interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici costituiti dall'atto amministrativo, nonché più in generale alla stabilità dei provvedimenti amministrativi, ipotesi, questa, che - all'evidenza - non ricorre nella fattispecie in esame, in cui non sussiste alcun provvedimento favorevole sulla cui base siano state realizzate le opere in questione, che risultano, quindi, essere prive dei prescritti titoli (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II bis, n. 6520 del 2018);

- la doverosità del provvedimento demolitorio esclude, inoltre, una ponderazione con le esigenze personali rappresentate da parte ricorrente;

- le sussistenze di particolari condizioni economiche e sociali non legittima, infatti, l'esecuzione di abusi edilizi né vale a dispiegare una efficacia esimente, residuando sia il ricorso alle misure assistenziali previste dall'ordinamento, sia la possibilità per l'amministrazione comunale di considerare dette condizioni nella definizione delle tempistiche e delle modalità esecutive, oltre alla suscettibilità, in presenza dei presupposti prescritti, per gli interessi di presentare una istanza ex art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001;

- alla stregua delle considerazioni che precedono, in conclusione, il ricorso va in parte dichiarato inammissibile e per la restante parte rigettato;

- in considerazione delle peculiarità della fattispecie, come emergenti dalla documentazione in atti, il Collegio valuta nondimeno sussistenti i presupposti per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato in parte lo dichiara inammissibile e per la restante parte lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2021, tenutasi in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente  
Silvio Lomazzi, Consigliere  
Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE  
Brunella Bruno

IL PRESIDENTE  
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO