

Pubblicato il 24/06/2020

Sent. n. 7058/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5235 del 2019, proposto da [omissis], rappresentati e difesi dall'avvocato Alfredo Di Mauro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Campagnano di Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luciano Mennella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Prefettura di Roma non costituito in giudizio;

Ufficio Territoriale del Governo Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

[omissis], Regione Lazio non costituiti in giudizio;

[omissis], rappresentato e difeso dagli avvocati Gian Luca De Bonis, Francesco Cicciola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per l'annullamento previa sospensiva

- del permesso di costruire in deroga per “eseguire interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio” per la realizzazione di una depositaria giudiziaria, rilasciato a favore di [omissis], adottato dal Responsabile del Settore VI, Urbanistica, Edilizia Privata e Controllo del Territorio del Comune di Campagnano di Roma, in data [omissis];

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Campagnano di Roma, in data 28 febbraio 2019, n. 19, di autorizzazione al rilascio del Permesso a costruire in deroga per “l'installazione di una struttura prefabbricata da destinare ad ufficio con il conseguente cambio di destinazione urbanistica per l'uso di depositaria giudiziaria”, adottato a favore di [omissis];

- del parere favorevole al rilascio del Permesso a costruire in deroga del Dirigente del Settore VI del Comune di Campagnano di Roma in data 15 febbraio 2019;

- della deliberazione della Giunta Comunale di Campagnano di Roma, in data 10 gennaio 2019, n. 5, di apertura del procedimento amministrativo sulla domanda di rilascio del Permesso a costruire in deroga per “l'installazione di una struttura prefabbricata da destinare ad ufficio con il conseguente cambio di destinazione urbanistica per l'uso di depositaria giudiziaria”, presentata da [omissis];

- del decreto della Prefettura di Roma, in data [omissis], d'inserimento della [omissis] nell'Albo delle depositarie giudiziarie;

- del verbale della Commissione esaminatrice territoriale della Prefettura di Roma in data 16 luglio 2018, di revisione dell'elenco delle depositarie giudiziarie, non conosciuto ed acquisito;

- di tutti gli atti e provvedimenti amministrativi presupposti, istruttori, interni, connessi e consequenziali, non conosciuti o conoscibili.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Campagnano di Roma e di [omissis] e di Ufficio Territoriale del Governo Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 84 del dl 18/20, convertito dalla legge 27/20

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2020 il dott. Marco Bignami Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti sono proprietari di fondi adiacenti al lotto sito nel Comune di Campagnano di Roma, in via [omissis].

In tale qualità essi impugnano il permesso di costruire in deroga concesso alla controinteressata [omissis], al fine di realizzare in loco una depositaria giudiziaria (ovvero un sito ove collocare in deposito autoveicoli sotto sequestro), con annessa struttura appoggiata su blocchi di tufo e di dimensioni pari a ml 6,00 per 2,50, a servizio del parcheggio quale "ufficio".

È altresì impugnato il decreto con cui la Prefettura di Roma ha iscritto [omissis] nell'albo delle depositarie giudiziarie.

La domanda è stata radicata nei confronti del Comune, di [omissis], della proprietaria del lotto, e della Regione Lazio, alla quale, con specifico motivo, si sollecita l'annullamento d'ufficio del permesso in deroga.

Tuttavia, l'atto non è imputabile alla Regione, né il ricorso giurisdizionale contro di esso può essere la sede destinata all'invito ad adottare atti amministrativi di secondo grado.

Va perciò dichiarata la carenza di legittimazione passiva della Regione, e l'inammissibilità del sesto motivo di ricorso.

La controinteressata [omissis] ed il Comune si sono ritualmente costituiti, depositando procura ad litem nel fascicolo telematico: è perciò infondata l'eccezione dei ricorrenti, che contesta il difetto del mandato alla lite.

Le resistenti eccepiscono la carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti.

L'eccezione è infondata: secondo la costante giurisprudenza della Sezione, il requisito della vicinitas, che qui ricorre, è sufficiente a legittimare all'impugnativa di titoli edilizi relativi ad interventi che potrebbero alterare significativamente il pregio dell'area interessata, riverberandosi così sul godimento dei fondi contigui (CDS n. 3386 del 2019).

Nel merito, vanno esaminate anzitutto le censure concernenti il permesso di costruire in deroga, rilasciato ai sensi dell'art. 14 del T.U. dell'edilizia.

Come è noto, tale disposizione consente di derogare agli strumenti urbanistici generali per realizzare edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico, attraverso una procedura semplificata, che non richiede variante.

La giurisprudenza, in ragione di ciò, ha sottolineato la natura eccezionale della previsione normativa, che è quindi soggetta a criteri di stretta interpretazione (CDS, n. 1341 del 2020).

In particolare, il comma 3 dell'art. 14 indica con tassatività quali parametri degli strumenti urbanistici siano derogabili, e permette di mutare la destinazione d'uso solo nei casi indicati dal comma 1 bis.

Quest'ultimo ha per oggetto gli interventi di ristrutturazione edilizia, entro i limiti ulteriormente specificati dalla disposizione.

Con il secondo ed il quarto motivo di ricorso, da trattare congiuntamente, viene dedotta la violazione dell'art. 14 e la carenza di motivazione del permesso in deroga, poiché il fondo destinato a depositaria giudiziaria si trova in zona agricola E, sottozona E1 agricola. Posto che il cambio di destinazione non avviene, secondo i ricorrenti, attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici già presenti, ma tramite

la collocazione di una struttura prefabbricata avente carattere di nuova costruzione, l'art. 14, comma 1 bis, sarebbe inapplicabile. La deroga allo strumento urbanistico, in tal caso, non sarebbe consentita. Inoltre, l'atto impugnato sarebbe privo della motivazione rafforzata che la giurisprudenza richiede, al fine di intervenire in deroga sul regime urbanistico di un'area.

Le censure sono fondate.

È pacifico che il fondo cada in zona agricola. Sul punto, nulla aggiunge l'atto di asservimento con il quale i precedenti proprietari di esso si sono obbligati con il Comune a realizzarvi un fabbricato rurale ad uso agricolo.

Le parti resistenti si difendono però sul punto, osservando che la realizzazione di un parcheggio sarebbe compatibile con l'azzonamento agricolo e che, di conseguenza, la fattispecie non avrebbe neppure richiesto un permesso in deroga.

È ovvio, tuttavia, che la forma di esercizio del potere è stata tracciata dagli atti impugnati, sulla cui legittimità questo Tribunale deve pronunciarsi. In altri termini: posto che il Comune è ricorso all'art. 14 del T.U. dell'edilizia, quest'ultimo è il parametro legale applicabile per giudicare della conformità del provvedimento alla legge.

Inoltre, l'atto impugnato dà specificamente conto che "le norme tecniche di attuazione del PRG vigente non consentono interventi di cambio di destinazione d'uso da agricolo a depositaria giudiziaria". Ora, se è vero che in linea di principio la zonizzazione agricola si presta all'insediamento di parcheggi (dei quali, peraltro, andrà valutato l'impatto, la consistenza, le opere aggiuntive: CDS n. 1099 del 2014), è ugualmente assodato che ciò non valga in presenza di specifiche preclusioni poste dalle norme tecniche (CDS n. 5886 del 2014). Preclusioni di cui il Comune stesso dà atto, e sulle quali la controinteressata, domandando il permesso in deroga, non ha mosso obiezioni.

Ne segue che il mutamento della destinazione d'uso sarebbe stato consentito solo per il caso di ristrutturazione edilizia.

Nell'ipotesi a giudizio, viceversa, l'installazione del prefabbricato ad uso ufficio consiste in una nuova costruzione, estranea alla nozione di ristrutturazione.

Le resistenti obiettano sul punto che si è in presenza di un'opera di dimensioni molto contenute, e per giunta non infissa al suolo: essa, pertanto, non genererebbe una trasformazione irreversibile del territorio.

Il Tribunale osserva che l'art. 3 lett. e5) del T.U. edilizia qualifica quale intervento di nuova costruzione l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati e destinati ad ambienti di lavoro e depositi, che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee.

Ciò che rileva non è perciò né la modestia dell'opera, né la circostanza che essa sia infissa al suolo, o ne determini una trasformazione irreversibile, ma, piuttosto, che essa sia stabilmente dedicata al soddisfacimento di esigenze non precarie (tra le molte, Tar Napoli, n. 948 del 2020).

Le resistenti vorrebbero desumere la temporaneità dell'installazione dal fatto che essa è destinata ad essere rimossa, ove venga meno l'attività della depositaria giudiziale, come emerge da atto notarile sottoscritto dalla proprietaria del fondo e dalla [omissis].

Al contrario, è evidente che una destinazione potenzialmente senza limite di tempo, e servente rispetto all'esercizio dell'impresa, non ha alcunché di contingente ed occasionale. Essa, in altri termini, risponde ad un'esigenza continuativa, connaturata alla natura dell'attività del depositario.

Ne consegue che si è in presenza non già di una ristrutturazione edilizia, ma di una nuova costruzione, caso che non consente al permesso in deroga di modificare la destinazione d'uso.

Ciò è assorbente rispetto ad ogni altro profilo. Va però aggiunto che l'atto non è neppure corredato di una motivazione adeguata a supportare l'esercizio del potere eccezionale conferito dall'art. 14 T.U. edilizia, poiché vi si dà solo atto della "grande rilevanza pubblica" della depositaria, senza mostrare di avere assunto in considerazione lo stato dei luoghi, e l'eventuale disponibilità di altre aree del territorio comunale ove insediare il parcheggio, senza comprometterne l'assetto urbanistico (CDS n. 4759 del 2004 sull'obbligo di motivazione rafforzata): aspetto, quest'ultimo, la cui esplorazione è stata invano sollecitata dal Tribunale mediante ordinanza istruttoria.

Il permesso di costruire in deroga va perciò annullato, con assorbimento del terzo motivo (mancata comunicazione dell'avvio del procedimento), del quinto motivo (mancata acquisizione del parere dell'USL) e del settimo motivo (mancata corrispondenza tra l'area di depositaria concessa e quella prevista nel decreto prefettizio di iscrizione all'albo delle depositarie).

L'ottavo motivo di ricorso, che è rivolto nei confronti del solo decreto del Prefetto, è invece divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse. Infatti, una volta annullato il permesso in deroga, i ricorrenti non hanno più alcun interesse a contestare la legittimità dell'iscrizione della controinteressata nell'albo delle depositarie giudiziarie.

Le spese, in ragione della complessità della fattispecie, meritano di essere compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

Dichiara la carenza di legittimazione passiva della Regione Lazio.

Accoglie il ricorso ed annulla il permesso di costruire in deroga n. [omissis].

Dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso, nella parte relativa al decreto del Prefetto 30 ottobre 2018.

Compensa le spese tra tutte le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2020 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Marco Bignami, Consigliere, Estensore

Silvia Coppari, Consigliere

L'ESTENSORE

Marco Bignami

IL PRESIDENTE

Donatella Scala

IL SEGRETARIO