

CONSIGLIO DI STATO

Sezione Seconda

Sentenza 9 gennaio 2023, n. 257

sul ricorso numero di registro generale 964 del 2022, proposto dalla società ... s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Sabrina Morelli e Gianluca Calistri, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Sabrina Morelli in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 109;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Umberto Garofoli, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura municipale in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;
nei confronti

della società ... s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Falasca, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. Seconda bis, n. 1006/2022, pubblicata il 28 gennaio 2022.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e della società ... s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2022 il consigliere Giancarlo Carmelo Pezzuto e uditi per le parti gli avvocati Sabrina Morelli, Umberto Garofoli e Alessandro Falasca;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La ... s.r.l. (di seguito anche la società) impugna la sentenza segnata in epigrafe di reiezione del suo ricorso avverso il provvedimento n. CA-N° 74486 del 9 aprile 2019 di Roma Capitale, concernente la nullità della DIA presentata in data 21 luglio 2015 per il cambio di destinazione d'uso dell'immobile ubicato in Roma, via del Lavatore n. 43/44, piani 2°, 3° e 4°, nonché avverso ulteriori provvedimenti connessi ivi compiutamente indicati ed impugnati in primo grado con successivi motivi aggiunti.

2. In punto di fatto giova ricordare che l'odierna appellante è conduttrice di un

immobile ubicato in Roma di proprietà della Zebra International s.r.l., costituente un complesso turistico-ricettivo composto da un locale piano terra avente accesso dal civico n. 43 di Via del Lavatore, adibito a reception alberghiera-hall bar-sala colazioni, e soprastanti piani, ove sono ubicate le camere, cui si accede dalla scala comune dipartente dall'androne del civico n. 44.

2.1. In particolare in data 14 aprile 2014 la società ... s.r.l. acquistava:

- dalla XXX s.r.l. il ramo d'azienda denominato "Hotel XXX ", sito in Roma, Via ..., ubicato al piano terra e al piano primo, interni 1 e 2, dell'immobile in parola, esercente attività ricettiva alberghiera in virtù di apposita SCIA presentata al Comune il 17 maggio 2013;

- dalla YYY s.r.l. il ramo d'azienda denominato "...", sito in Roma, Via ..., ubicato al piano secondo, interno 4, dell'immobile medesimo, esercente attività ricettiva di affittacamere in virtù di apposita SCIA presentata al Comune di Roma, prot. n. QA/10444 in data 3 novembre 2011, poi volturata in data 20 maggio 2014.

Inoltre sempre in data 14 aprile 2014:

- la ... S.r.l. (poi incorporata dall'attuale appellante) acquistava dalla Executive Group Hotel s.r.l. il ramo d'azienda denominato "...", sito in Roma, Via ..., ubicato al piano terzo, interni 5 e 6, dell'immobile in questione, esercente attività ricettiva di affittacamere in virtù di apposita SCIA presentata al Comune di Roma, prot. n. QA/2740 in data 3.4.2012 poi volturata in data 19.5.2014;

- la s.r.l. (poi a sua volta incorporata dall'attuale appellante) acquistava dalla ... s.r.l. il ramo d'azienda denominato "...", sito in Roma, Via ..., ubicato al piano secondo, interno 3, e al piano quarto, interno 7, dell'immobile stesso, esercente attività ricettiva di affittacamere in virtù di apposita SCIA presentata al Comune di Roma, prot. n. QA/7413 in data 1.7.2010, poi volturata in data 19.5.2014.

Con successivi atti del 2015 la società incorporava, mediante fusione, le società ... s.r.l. e ... s.r.l., subentrando anche nei relativi contratti di locazione.

2,2, Con DIA alternativa al permesso di costruire prot. n. CA/116211 in data 21 luglio 2015 la società denunciava a Roma Capitale il "cambio di destinazione d'uso da residenziale a turistico ricettivo in edificio già a destinazione non residenziale ricettiva per il 70% della SUL" in relazione ai piani 2°, 3° e 4° dell'immobile in parola, precisando nell'allegata relazione tecnica "che si intendono eseguire le seguenti opere: cambio di destinazione d'uso dell'unità immobiliare a turistico ricettiva ai piani secondo – terzo e quarto dell'immobile già a destinazione non residenziale turistica per più del 70% della SUL esistente".

Detta DIA veniva annullata da Roma Capitale con l'avversata determina CA-N° 74486 del 9 aprile 2019 sul presupposto che il relativo intervento sarebbe stato realizzato in assenza del parere della Sovrintendenza Capitolina di cui all'art. 16, comma 1, lett. c), delle NTA del PRG, essendo l'edificio inserito nella Carta per la qualità G1_b dello stesso PRG come "Edificio con tipologia edilizia speciale - ad impianto seriale - convento"; nel medesimo provvedimento l'Amministrazione

allegava, inoltre, la mancanza agli atti della comunicazione di avvio dei lavori e delle indicazioni necessarie al calcolo degli oneri, nonché l'insussistenza dei presupposti del cambio di destinazione d'uso in base alla disciplina delle NTA applicabile al caso di specie.

2.3. Detto provvedimento veniva impugnato innanzi al TAR per il Lazio per violazione dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990 e per la ritenuta assenza delle condizioni e dei presupposti per l'applicazione alla DIA dell'obbligo del parere preventivo della Sovrintendenza, sostenendosi dalla società, in estrema sintesi, che gli elementi inseriti nella Carta della Qualità ("elementi edilizi speciali") non sarebbero tutelati per legge, con la conseguenza che il parere dell'organo capitolino assumerebbe valenza meramente consultiva; la comunicazione di inizio dei lavori sarebbe inoltre incorporata nella DIA e, trattandosi di cambio di destinazione d'uso senza opere, non sarebbero dovuti oneri. E' contestata la tesi dell'amministrazione comunale secondo cui la destinazione d'uso turistico ricettiva dei piani secondo, terzo e quarto dell'immobile in oggetto, realizzata con la suddetta DIA del 2015, non avrebbe rispettato il rapporto tra SUL destinata ad uso turistico ricettivo e SUL dell'unità edilizia previsto dall'art. 25, comma 1, della NTA del PRG, in quanto prima della presentazione della DIA in questione detti piani dell'immobile avrebbero avuto destinazione abitativa, dal momento che l'Amministrazione avrebbe a tal fine omesso di considerare che in forza delle citate SCIA le unità immobiliari dal piano terra al quarto piano già vantavano la destinazione "turistico-ricettiva" di cui alla categoria funzionale indicata dalla lett. a-bis) del comma 1 dell'art. 23 ter del D.P.R. n. 380/2001.

2.4. Nelle more del giudizio di primo grado la società, con nota prot. CA/2019/187925 in data 1.10.2019, presentava SCIA finalizzata all'accertamento di conformità per cambio di uso da residenziale a turistico ricettivo e diversa distribuzione degli spazi interni, chiedendone tuttavia l'archiviazione/annullamento con successiva nota prot. CA/2019/187925.

Con ulteriore nota prot. CA/2019/219238 in data 19 novembre 2019 la società integrava la citata DIA prot. CA/116212, allegando sia il parere favorevole della Sovrintendenza capitolina prot. n. RI/24428 in data 9 ottobre 2019, sia la documentazione afferente il calcolo e, asseritamente, il pagamento dei relativi oneri.

Roma Capitale, con nota CAN° 50703 datato 17 febbraio 2020, pur avendo preso atto dell'archiviazione/annullamento della SCIA prot. CA/2019/187925 cit., comunicava la "nullità ed inefficacia della nota con oggetto: Integrazione alla DIA in alternativa al PdC prot. CA 116212 del 21/07/2015 pervenuta con prot. CA/2019/219238 del 19/11/2019, vista la declaratoria di nullità della suddetta DIA notificata con prot. CA/74486 del 9 aprile 2019".

2.5. Anche tale provvedimento veniva impugnato dalla ricorrente in primo grado con motivi aggiunti, mediante i quali ne veniva dedotta l'illegittimità derivata, la violazione dei termini di conclusione del procedimento ex art. 19 della legge 241/1990 e l'insussistenza dei relativi presupposti, avendo Roma Capitale nuovamente omesso di considerare che le unità abitative ubicate ai piani 2°, 3° e 4° dell'immobile erano già da diversi anni adibite ad attività ricettiva extralberghiera, nonché la DIA prot. n. CA/24406 in data 14 marzo 2013, mai contestata, con la quale essa ricorrente aveva

destinato le unità immobiliari situate al piano terra e al piano primo della medesima unità edilizia ad “attività ricettiva alberghiera”, così integrandosi il presupposto della destinazione di almeno il 70% dell’immobile alle attività della specie.

Con ulteriori motivi aggiunti del 21 dicembre 2020 veniva poi impugnato il provvedimento di Roma Capitale prot. QA/39027/2020 del 15 ottobre 2020, con il quale veniva medio tempore disposta la decadenza dei benefici derivanti dalla SCIA prot. QA/2018/44849 del 4 ottobre 2018, relativa all’esercizio dell’attività alberghiera.

2.6. Roma Capitale contestava in ordine ai profili sollevati nell’ordinanza cautelare nr. 3432/2021, producendo una relazione dal Municipio Roma I Centro - Direzione Tecnica - Servizio Edilizia Privata, prot. CA/164393, datata 7 ottobre 2021, nella quale si puntualizzava circa la natura della destinazione d’uso delle abitazioni adibite ad affittacamere, che rimaneva “residenziale”, anche sulla base del Regolamento regionale nr. 8/2015 e come tale incompatibile con le condizioni che, a norma dell’art. 25 delle NTA del NPRG di Roma Capitale, consentivano il mutamento di destinazione d’uso, che dipenderebbero esclusivamente dalla sussistenza di una destinazione “urbanistica” di tipo alberghiero (come definita dall’art. 6 comma 1 delle NTA, che distingue tra destinazioni abitative e turistico-recettive), da escludersi nel caso di specie.

2.7. La società con motivi aggiunti del 6 dicembre 2021 impugnava anche la suddetta relazione del 7 ottobre 2021, insistendo, tra l’altro, sulla circostanza che la destinazione ad attività di affittacamere avrebbe integrato le condizioni richieste dalle NTA.

3. Il T.a.r. adito, come accennato, ha respinto il ricorso, ritenendo, in estrema sintesi, che l’intervento era stato realizzato in assenza dei presupposti abilitanti previsti dalla disciplina urbanistica e commerciale di riferimento e che nella fattispecie non potevano trovare accoglimento i lamentati vizi procedurali, trattandosi di attività vincolata.

Il primo giudice ha rilevato in particolare che “le disposizioni di cui all’art. 24, comma 2 e 25, comma 3, presuppongono una nozione ‘urbanistica’ di destinazione d’uso, che non coincide con quella commerciale o aziendale tipica dell’attività esercitata. Infatti, proprio in forza del cennato Regolamento Regionale nr. 8/2015, le attività di ‘affittacamere’ possono svolgersi in unità immobiliari a destinazione residenziale ed abitativa; non implicando quindi una destinazione (edilizia) diversa da quest’ultima, appare evidente la non coincidenza necessaria tra l’attività di impresa (affittacamere) e la destinazione (edilizia ed urbanistica) che l’art. 25, comma 15, presuppone quale condizione per l’ammissibilità di una modifica di destinazione d’uso delle unità abitative in unità alberghiere.

Quest’ultima norma, invero, per le finalità di tutela che si sono espone è necessariamente da collegarsi con il presupposto costituito dall’art. 6 delle NTA che disciplina una serie di destinazioni d’uso a valenza urbanistico-edilizia, che dunque vengono in rilievo in quanto tali.

Ne deriva che, non essendo dubbio che le unità immobiliari d’interesse della odierna ricorrente sono a destinazione residenziale (ciò che, del resto, l’attività di

affittacamere consente), è corretta la determinazione di Roma Capitale che ha negato la modifica di destinazione d'uso da residenziale ad alberghiera, non venendo in rilievo la sussistenza pregressa (rispetto al cambio di destinazione d'uso) di una superficie 'ricettiva' complessivamente pari al 70% della SUL dell'immobile.

Altrettanto corretta, in stretta conseguenza, è la decadenza degli effetti delle SCIA inerenti l'attività esercitata: invero, la ricorrente ha unificato servizi destinati ad una fruizione individuale (quali l'attività di affittacamere) in una struttura alberghiera unitaria, così modificando non solo la destinazione urbanistica, ma anche la natura stessa dell'attività esercitata”.

Il T.a.r. ha altresì precisato che “i profili procedurali sono dunque da respingersi, anche in relazione ai vizi di partecipazione al procedimento (che comunque non sussistono, risultando in atti i necessari atti di invito a dedurre) che sono recessivi atteso il carattere strettamente vincolato dell'esito del procedimento stesso”.

4. Avverso tale pronuncia ha proposto appello la XXX s.r.l., affidandolo ai motivi di seguito sinteticamente riepilogati:

I. avrebbe errato il primo giudice nel recepire una distinzione, che non troverebbe fondamento giuridico, tra finalità urbanistica e finalità commerciale in relazione alle disposizioni che consentono il cambio di destinazione d'uso da funzioni abitative ad altre funzioni e l'ampliamento, per quanto di interesse, delle destinazioni a strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere; le NTA prevederebbero anche la tutela del tessuto commerciale e artigianale e l'art. 25 delle medesime NTA ammetterebbe espressamente al comma 15 il cambio di destinazione per ampliare le strutture in questione a condizione che “occupino” almeno il 70% della SUL; ad analoghe conclusioni si perverrebbe, inoltre, in base alle disposizioni regionali in materia;

II. sarebbe tardivo, in considerazione di quanto disposto dall'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, l'annullamento della DIA presentata nel 2015, dovendosi ritenere – anche in base a quanto sancito dalla Corte costituzionale con la sent. n. 45/2019 – esaurito il potere dell'Amministrazione dopo il decorso il termine di diciotto mesi ivi previsto e conseguentemente consolidata la situazione soggettiva del privato; sarebbero state inoltre violate le garanzie partecipative e a nulla rilevarebbe la circostanza, rilevata dal T.a.r., secondo cui la pratica sarebbe stata esaminata in conseguenza della presentazione della SCIA commerciale;

III. il primo giudice si sarebbe pronunciato ultra petita rilevando che l'attività svolta dalla società non sarebbe qualificabile come affittacamere, questione non sottoposta al giudice da nessuna delle parti, così di fatto introducendo una motivazione postuma del provvedimento, per di più sostituendosi all'Amministrazione;

IV. riproponendo i motivi assorbiti in primo grado, la società sostiene inoltre che:

a. sulla base di quanto sancito dall'Ad. plen. n. 15/2011, la DIA non ha natura provvedimento, per cui sarebbe errato l'annullamento della DIA disposto dal Comune ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241/1990;

b. il mancato rispetto del termine di diciotto mesi previsto dall'art. 21-nonies della

legge n. 241/1990 avrebbe violato il legittimo affidamento consolidatosi in capo alla ricorrente;

c. il provvedimento sarebbe stato emanato in totale assenza di contraddittorio; né si tratterebbe di provvedimento vincolato, stante l'infondatezza dei presupposti ivi indicati;

d. l'assenza del parere della Soprintendenza capitolina, indicato fra le motivazioni del provvedimento principalmente avverso in primo grado, non rileverebbe, avendo valenza meramente consultiva ed essendo in ipotesi rimesso al responsabile del procedimento l'onere di richiederlo; sarebbe poi dovuta ad un mero rifiuto e comunque irrilevante, in assenza di diversa previsione normativa, l'affermazione secondo la quale l'immobile non è individuato nella Carta per la qualità ed al più il Comune avrebbe potuto richiedere una rettifica; quanto all'asserita assenza della dichiarazione di inizio lavori, si tratterebbe di comunicazione implicita nelle medesima DIA; anche l'omessa allegazione della documentazione relativa al calcolo degli oneri per il cambio di destinazione d'uso sarebbe irrilevante, dal momento che i locali interessati dalla procedura erano già da anni adibiti ad attività ricettiva, così che non erano necessarie opere e non ne è derivato alcun aumento del carico urbanistico; ai piani 2°, 3° e 4° già dal 2003 da diversi anni sarebbe stata esercitata attività ricettiva extralberghiera e nel 2013 anche il piano terra ed il primo piano erano stati oggetto di mutamento di destinazione d'uso assumendo funzione turistico-ricettiva, di talché sarebbe errata la tesi del mancato raggiungimento a tali fini del limite del 70% della SUL dell'immobile; l'Amministrazione, intervenendo ad anni di distanza dalla realizzazione dell'intervento, avrebbe dovuto in ogni caso specificare le concrete ragioni di pubblico interesse perseguite, non potendosi ritenere sufficiente addurre genericamente il ripristino della legalità.

5. Con ordinanza n. 950/2022, nel confermare il decreto presidenziale n. 582/2022, la Sezione ha accolto l'istanza cautelare incidentalmente presentata dall'appellante, ritenendo sussistente il periculum all'uopo allegato ai fini della continuità aziendale e non emergendo, nel bilanciamento degli interessi in gioco, un pregiudizio grave e irreparabile per l'Amministrazione.

6. La società Zebra International s.r.l. si è costituita a sostegno dell'accoglimento del gravame; le parti hanno a loro volta prodotto memorie.

7. All'udienza pubblica del 15 novembre 2022, nel corso della discussione, a fronte della eccezione del difensore della Zebra International s.r.l. di tardività del deposito della memoria di Roma Capitale, il difensore di quest'ultima ne ha esposto verbalmente i contenuti; a conclusione della discussione, la causa è stata poi trattenuta in decisione.

DIRITTO

8. L'appello è infondato.

Le censure, stante la loro connessione logico-consequenziale, possono essere esaminate congiuntamente.

8.1. Giova premettere che l'atto di annullamento della DIA a suo tempo presentata dall'odierna appellante è plurimotivato, sicché una volta accertata la legittimità di uno dei motivi di esclusione può prescindere dalla disamina degli altri.

Costituisce infatti principio consolidato in giurisprudenza "quello in forza del quale «allorché sia controversa la legittimità di un provvedimento fondato su una pluralità di ragioni di diritto tra loro indipendenti, l'accertamento dell'inattaccabilità anche di una sola di esse vale a sorreggere il provvedimento stesso, sì che diventano, in sede processuale, inammissibili per carenza di interesse le doglianze fatte valere avverso le restanti ragioni» (cfr. ex plurimis, Cons. Stato, Sez. V, 22 luglio 2017, n. 5473)" (così, fra le più recenti, Cons. Stato, Sez. II, n. 9402/2022).

E' stato anche evidenziato che "se la finalità di un termine per l'Amministrazione all'annullamento è la tutela dell'affidamento del privato, questa non può sussistere ove consegua ad una rappresentazione non corrispondente alla realtà; né può rilevare la generale presunzione di legittimità degli atti amministrativi, ove questi siano la conseguenza della medesima rappresentazione non veritiera" (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4959/2022).

Inoltre, come rilevato dall'Adunanza plenaria n. 8/2017, "in caso di titoli abilitativi rilasciati sulla base di dichiarazioni oggettivamente non veritiere (e a prescindere dagli eventuali risvolti di ordine penale), laddove la fallace prospettazione abbia sortito un effetto rilevante ai fini del rilascio del titolo, è parimenti congruo che il termine 'ragionevole' decorra solo dal momento in cui l'amministrazione ha appreso della richiamata non veridicità.

Si tratta del resto (e ai limitati fini che qui rilevano) di un'impostazione del tutto coerente con il nuovo comma 2-bis dell'articolo 21-nonies, cit. (per come introdotto con la novella del 2015), secondo cui "i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445" (si osserva anzi che la nuova disposizione neppure richiama per tali ipotesi la nozione di ragionevolezza del termine, limitandosi a stabilire che in tali casi l'annullamento possa essere disposto dopo la scadenza del generale termine di diciotto mesi)", enunciando il principio di diritto secondo cui "la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte".

8.2. Applicando tali canoni interpretativi alla fattispecie in esame, deve in primo luogo rilevarsi che, come già accennato, il provvedimento che ha dichiarato la nullità della DIA del 2015 è sorretto da motivazione plurima, facendo espresso riferimento:

- all'assenza del parere della Sovrintendenza capitolina, previsto dall'art. 16, comma

1, lett. c), delle NTA del P.R.G., “che andava acquisito dal soggetto proponente preventivamente alla presentazione della pratica e presentato a corredo di essa, essendo l’edificio inserito in Carta per la qualità G1_b del P.R.G. come ‘Edificio con tipologia edilizia speciale – ad impianto seriale – convento’”;

- alla dichiarazione, contenuta nella relazione tecnica asseverata allegata alla DIA in questione, secondo cui “l’immobile non è individuato nella Carta per la qualità”;

- al mancato rispetto del rapporto tra SUL destinata alla funzione turistico-ricettiva e SUL dell’unità edilizia ai sensi dell’art. 25, comma 15, delle NTA;

- alla mancanza della dichiarazione di inizio lavori entro un anno dalla presentazione della DIA, a pena di decadenza della DIA medesima;

- alla mancata allegazione della documentazione relativa al calcolo degli oneri per il cambio d’uso ed al loro pagamento.

8.3. Con riferimento alla prima questione il T.a.r. ha respinto il ricorso, ritenendo che le unità immobiliari di cui la società richiedeva il cambio di destinazione, avendo mantenuto la finalità “residenziale” per quanto già da tempo adibite all’attività di affittacamere, non potessero essere utilmente considerate ai fini del raggiungimento della soglia del 70% della superficie “ricettiva” rispetto alla SUL complessiva dell’immobile ai sensi dell’art. 25 delle NTA.

Ai fini dell’inquadramento della questione giova osservare che il regolamento regionale n. 8/2015 (al pari del precedente n. 16/2008) prevede che per lo svolgimento dell’attività di affittacamere non sia necessario il cambio di destinazione d’uso ai fini urbanistici.

A ciò va aggiunto che il richiamato art. 25 delle NTA consente al comma 14 la possibilità della destinazione turistico-ricettiva nell’area della Città storica “limitatamente alle ‘strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere’ (esclusi i motel)”, stabilendo al successivo comma 15 che “Nei Tessuti da T1 a T5 e nel Tessuto T6 ricadente nei Municipi I e XVII, il cambio di destinazione d’uso da funzioni abitative ad altre funzioni è ammesso solo per i piani seminterrati, piani terra e mezzanini; è ammesso altresì negli altri piani, al solo fine di consentire l’ampliamento delle destinazioni a ‘strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere’, a condizione che occupino, prima dell’ampliamento, almeno il 70% della SUL dell’Unità edilizia”.

In altri termini nell’area interessata dall’immobile oggetto della controversia la trasformazione in questione è di norma ammessa per i piani seminterrati, i piani terra ed i mezzanini, mentre per gli altri piani il cambio di destinazione è consentito esclusivamente per ampliare le strutture ricettive di tipo sia alberghiero, sia extralberghiero, a condizione che l’immobile sia già “occupato” per dette finalità per almeno il 70% della SUL.

Venendo alla fattispecie, va rilevato che l’odierna appellante già esercitava l’attività alberghiera al piano terra ed al primo piano dell’immobile sulla base della SCIA all’uopo presentata il 15 luglio 2013 e volturata il 20 maggio 2014 e che nei piani dal

secondo al quarto dell'immobile medesimo da diversi anni veniva esercitata l'attività extralberghiera di affittacamere da parte di altre società che nel 2014, come innanzi ricordato, avevano ceduto i relativi rami d'azienda all'appellante medesima.

Si tratta allora di stabilire se il termine utilizzato nell'art. 25 delle NTA, che fa riferimento alla "occupazione" di almeno il 70% del SUL per lo svolgimento di attività alberghiere o extralberghiere, debba essere interpretato nel senso che il cambio di destinazione con finalità di ampliamento, ricorrendone tutti i presupposti, è consentito, ma solo tenendo rigorosamente distinte le citate tipologie di attività turistico-ricettiva, ovvero se tale ampliamento possa essere comunque ammesso per lo svolgimento di detta attività consentendone l'esercizio nella forma "alberghiera" anche in relazione alla parte di immobile precedentemente utilizzato per la tipologia "extralberghiera".

Ebbene, considerato che per l'attività di affittacamere, come si è detto, il cambio di destinazione non è necessariamente richiesto, la disposizione, ove interpretata nel senso di consentire sì l'ampliamento in questione, ma esclusivamente rimanendo nell'ambito della tipologia di attività già esercitata per almeno il 70% della SUL, finirebbe per perdere di valenza per tale tipologia di attività, non comprendendosi per quale ragione l'interessato dovrebbe chiedere la trasformazione in parola potendo mantenere la destinazione residenziale.

Non vi sarebbe in altri termini ragione alcuna di prevedere la possibilità di mutare la destinazione d'uso per l'attività extralberghiera di tipo affittacamere, che potrebbe teoricamente interessare l'intero immobile di riferimento senza detto intervento urbanistico.

Alla luce di tali considerazioni è condivisibile e convincente quanto sostenuto dall'appellante, secondo cui deve accedersi ad un'interpretazione più "dinamica" dell'art. 25 delle NTA – disposizione che risulta invero tutt'altro che inequivoca –, nel senso che deve ritenersi ragionevole che l'ampliamento deve considerarsi ammesso nel caso in cui almeno il 70% della SUL sia già "occupato", di fatto, da attività di tipo turistico-ricettivo (sia alberghiera sia extralberghiera).

Nel caso di specie il piano terra ed il primo piano erano già dal 2013 destinati all'esercizio dell'attività alberghiera ed i piani secondo, terzo e quarto dell'immobile erano a loro volta già da diversi anni adibiti all'attività ricettiva, sia pure nella tipologia extralberghiera di affittacamere. In altri termini, anche detti piani erano già "occupati" dalle relative strutture.

Vale anche rilevare, sia pure in via del tutto incidentale, che non potrebbe ritenersi che la possibilità di esercitare l'attività di affittacamere senza necessariamente cambiare la destinazione d'uso postuli, al contrario, l'impossibilità di farlo in senso assoluto, trattandosi con ogni evidenza di una semplificazione concessa dalle disposizioni comunali in relazione alla "più snella" tipologia organizzativa e strutturale cui dette strutture sono generalmente riconducibili.

Alla luce di tali complessive considerazioni e considerata la natura non inequivoca delle disposizioni di riferimento, come innanzi richiamate, diversamente dalle conclusioni al riguardo raggiunte dal T.a.r., si deve ritenere ragionevolmente

sussistente il presupposto dell'occupazione di almeno il 70% della SUL dell'immobile da parte di "strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere" previsto dall'art. 25, comma 15, delle NTA, con la conseguenza che le relative censure dell'appellante meritano di essere accolte.

8.4. Ciò posto, deve tuttavia rilevarsi – in presenza, come detto, di un atto plurimotivato – che non solo la DIA presentata dalla società nel 2015 non era completa, risultando mancante la documentazione innanzi richiamata, ma anche che:

- per un verso, la società aveva affermato che l'immobile interessato dall'intervento non rientrava nella Carta per la qualità, circostanza questa specificamente evidenziata nel provvedimento di annullamento della DIA medesima, laddove viene precisato che "nella Relazione Tecnica asseverata allega[ta] alla D.I.A. in oggetto è stato dichiarato a pag. 6 che l'immobile non è individuato nella Carta per la qualità";

- per altro verso, l'appellante non ha prodotto la dichiarazione di inizio lavori entro un anno dalla presentazione della DIA (vgs. pag. 5 del relativo modulo compilato dalla società, in atti), e ciò considerato che l'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001 prevede la decadenza del titolo qualora decorso detto termine i lavori non siano stati iniziati.

8.5. In ordine all'incompletezza della documentazione originariamente prodotta si deve rilevare che l'odierna appellante ha trasmesso a Roma Capitale il parere della Sovrintendenza e la documentazione relativa agli oneri di urbanizzazione solo in data 19 novembre 2019, vale a dire diversi mesi dopo l'emanazione del provvedimento avverso del 9 aprile 2019 e quindi a procedimento già concluso.

La circostanza, per inciso, è correttamente evidenziata dall'Amministrazione (tra l'altro) nella nota n. CA/85253 del 7 maggio 2020, di riscontro alle memorie di cui alla nota n. QA/2020/15237 del 9 marzo 2020, rilevando che l'integrazione documentale era intervenuta a supporto di una DIA già oggetto di diniego e dichiarazione di nullità.

8.6. Quanto all'affermazione secondo cui l'immobile interessato dall'intervento non rientrava nella Carta per la qualità, non può che convenirsi con quanto sostenuto da Roma Capitale secondo cui si tratta di una dichiarazione (oggettivamente) non veritiera.

Tale circostanza, che la stessa appellante sostanzialmente riconosce addebitandola tuttavia ad un "mero refuso, come tale palesemente irrilevante", ha prodotto in realtà effetti tutt'altro che irrilevanti ai fini dell'istruttoria della pratica da parte dell'Amministrazione, dal momento che l'art. 16, comma 1, lett. c), delle NTA prevede espressamente, all'ultimo periodo, che "nei casi di progetti da abilitarsi tramite DIA, il parere della Sovrintendenza comunale è acquisito dal soggetto attuatore preventivamente alla presentazione della DIA e ne correde gli elaborati".

Deve quindi ritenersi che l'affermazione in questione sia qualificabile alla stregua di una rappresentazione non veritiera, circostanza questa che, ai sensi del comma 2-bis dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, legittima l'annullamento della DIA da parte dell'Amministrazione anche oltre il termine di diciotto mesi previsto dal comma

1 del medesimo articolo.

8.7. Come anticipato, assume inoltre rilievo ulteriormente decisivo la circostanza, espressamente richiamata dal provvedimento in questione e rilevata nella memoria di Roma Capitale, in base alla quale la società avrebbe dovuto trasmettere la comunicazione di inizio lavori entro un anno dalla presentazione della DIA, espressamente prevista a pena di decadenza della DIA medesima (cfr. pag. 5 del relativo modulo, in atti).

Deve a tal fine richiamarsi l'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001, a mente del quale il titolo decade in caso di mancato inizio dei lavori entro un anno dal rilascio del titolo, non risultando – vale rilevare – che la società avesse richiesto una proroga di detto termine.

8.8. Sempre in ordine all'incompletezza della DIA presentata nel 2015, vale anche, seppur in via incidentale, rilevare che, come si evince dalla citata nota n. CA/85253 del 7 maggio 2020 di Roma Capitale, gli oneri concessori, in un primo momento (come ribadito anche nell'istanza di annullamento in autotutela innanzi richiamata) ritenuti non dovuti dall'odierna appellante, sono stati poi dalla medesima – seppur solo nel novembre 2019 – quantificati in euro 29.678,00, peraltro indicati nella citata nota comunale del 2020 come all'epoca non ancora versati.

9. Alla luce delle superiori considerazioni deve concludersi per l'insussistenza di un titolo edilizio idoneo alla trasformazione della destinazione d'uso oggetto della controversia, potendosi quindi prescindere da ulteriori profili non trattati in quanto conseguentemente divenuti privi di interesse per l'appellante.

10. Le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: fra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a condurre a una conclusione di segno diverso.

11. Alla luce di tali considerazioni l'appello deve essere respinto nei sensi di cui in motivazione.

Sussistono giusti motivi, integrati dalla peculiarità della controversia, per disporre la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi 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 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Antonella Manzione, Consigliere

Giancarlo Carmelo Pezzuto, Consigliere, Estensore

Fabrizio D'Alessandri, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

L'ESTENSORE

Giancarlo Carmelo Pezzuto

IL PRESIDENTE

Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO