



**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 Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2741 del 2022, proposto da Maria Loretana Lorenzetti, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Lanata', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Lanatà in Roma, via Ernesto Monaci n. 13;

***contro***

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Umberto Garofoli, Barbara Battistella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Risorse per Roma S.P.A, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Pittori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere dei Mellini 24;  
Comune di Civitavecchia, Città Metropolitana di Roma Capitale, non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 09992/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di Risorse per Roma S.P.A;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria del 2 aprile 2025 il Cons. Massimo Santini, udito in collegamento da remoto l'avv. Lanatà e preso atto delle note di passaggio in decisione degli avvocati Garofoli e Pittori;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Si controverte su una pratica di condono relativa ad un manufatto di circa 350 mq utilizzato come deposito e magazzino annesso ad un supermercato. La struttura (intelaiatura) è realizzata con “tubi innocenti”, mentre la copertura superiore e le tamponature laterali in “lamiera grecata”.

2. La domanda di condono veniva respinta in quanto, alla data del 31 dicembre 1993 (entro la quale l'opera abusiva avrebbe dovuto essere ultimata onde poter accedere alla sanatoria di cui alla legge n. 724 del 1994), l'immobile era ancora allo “stato grezzo” ossia privo di impianti e rifiniture.

3. Il rigetto di condono veniva impugnato dinanzi al TAR Lazio che respingeva il ricorso in quanto non sarebbe stata fornita prova circa l'ultimazione delle opere, ossia del loro “completamento funzionale”, prima del 31 dicembre 1993 (data ultima prevista per il suddetto completamento, si ripete, ai sensi della legge n. 724 del 1994, ossia del secondo condono edilizio). In altre parole, non sarebbe stata dimostrata

“l'esistenza di un vero e proprio edificio commerciale completato dal punto di vista funzionale”

4. La sentenza di primo grado veniva impugnata, oltre che per ultrapetizione, anche per erroneità nella parte in cui non sarebbe stata considerata, in sintesi, la violazione dell'art. 31, comma 2, della legge n. 47 del 1985, dal momento che l'immobile abusivo non è stato considerato completato in termini funzionali.

5. Si costituivano in giudizio l'appellata amministrazione comunale, nonché la società comunale che gestisce simili pratiche di condono, entrambe per chiedere il rigetto del gravame.

6. All'udienza di smaltimento del 2 aprile 2025, tenutasi con modalità telematiche, le parti rassegnavano le proprie conclusioni (la difesa di parte appellante chiedeva rinvio in quanto pendente, sempre dinanzi al TAR Lazio, ricorso avverso il diniego di autotutela a sua volta richiesta avverso il medesimo provvedimento qui oggetto di gravame) ed il ricorso veniva infine trattenuto in decisione.

7. Tutto ciò premesso, una rigettata l'istanza di rinvio (la causa è infatti sufficientemente matura, tenuto anche conto della natura di simili udienze di smaltimento dell'arretrato) l'appello si rivela fondato dal momento che:

7.1. Dal sopralluogo della Polizia Locale riportato nella nota in data 31 agosto 2000 e richiamato dalla difesa del Comune di Roma nelle proprie memorie difensive in primo grado, emergeva che la struttura era stata realizzata con “tubi innocenti” e comunque completa di coperture superiori e tamponature laterali con materiale in lamiera;

7.2. Dunque si uno “stato grezzo” ma comunque idoneo a garantire la funzionalità del manufatto – e la sua relativa ultimazione alla data prevista dalla legge – in quanto si trattava in ogni caso di deposito e non di abitazione. Ed infatti si tratta pur sempre di un fabbricato destinato a deposito/magazzino e non ad accogliere gli avventori dell'adiacente esercizio commerciale. Del resto non ha mai formato oggetto di

specifica contestazione, da parte delle appellate amministrazioni, la circostanza che l'immobile sia sempre stato utilizzato come deposito/locale di stoccaggio a servizio del contiguo supermercato. Trattandosi di manufatto con destinazione non residenziale trova dunque applicazione il criterio *funzionale* (idoneità dell'immobile a soddisfare la destinazione per cui è stato realizzato) e non quello *strutturale* (completamento al rustico);

7.3. In altre parole, l'opera così accertata dalla polizia locale era già idonea a garantire la sua funzione. L'amministrazione ha invece riposto la propria attenzione unicamente sullo "stato costruttivo" del fabbricato e delle relative caratteristiche (tubi innocenti e lamiera), trascurando ingiustificatamente la sua effettiva destinazione e la sua capacità di assolvere alla stessa. In altre parole l'opera, così come risultante dai suddetti sopralluoghi (struttura portante in tubi innocenti e coperture superiori e tamponature laterali in lamiera) non è stata individuata nelle sue connotazioni strettamente funzionali, così come richiesto dall'art. 31, comma 2, della legge n. 47 del 1985, ossia nella sua capacità a svolgere la funzione di magazzino. Funzione che ben potrebbe essere svolta anche con una struttura allo "stato grezzo" ossia realizzata con tubi innocenti e lamiera di copertura. Dunque, anche se privo di alcuni impianti e rifiniture l'opera abusiva, in quanto realizzata per lo stoccaggio delle merci destinate alla vendita (attività svolta nell'adiacente edificio la cui regolarità edilizia non è in discussione), così come realizzata è comunque in grado di assolvere alla propria funzione e di giustificare la propria destinazione. In questa stessa direzione, la circolare del Ministero dei lavori pubblici del 30 luglio 1985 prevede proprio che: *"per le opere ... non destinate alla residenza, l'ultimazione corrisponde al completamento funzionale delle opere medesime. Esse, pertanto, possono essere completate "al rustico" e cioè senza le finiture civili, ma debbono essere tali da permetterne l'uso in relazione alla funzione cui sono destinate"*. Ciò che occorre valutare non è dunque lo stato

della costruzione o le modalità realizzative del manufatto quanto, piuttosto, la capacità del manufatto di assolvere alla destinazione per il quale è stato realizzato;

7.4. In questa direzione è dunque ben possibile che un capannone ad uso commerciale realizzato con strutture di acciaio e lamiera (ai fini delle coperture superiori e delle tamponature laterali) ben possa assolvere alla funzione e alla destinazione per cui è stato costruito ossia quella di deposito/magazzino di una adiacente struttura di vendita al dettaglio di merci. Ciò in quanto la struttura è destinata ad ospitare merci e non avventori del locale adibito a supermercato. Di qui la possibilità di utilizzare anche opere in acciaio e lamiera e non necessariamente in muratura, attesa la particolare funzione cui l'immobile sarebbe adibito. In altre parole la presenza di una struttura (intelaiatura) in tubi innocenti e la copertura superiore nonché le tamponature laterali in lamiera ben possono contribuire alla individuazione di un organismo edilizio che, per la sua peculiare destinazione (immobile ad uso commerciale asservito quale deposito della connessa struttura di vendita al dettaglio), può legittimamente formare oggetto di condono edilizio ai sensi della legge n. 724 del 1994. E tanto anche in assenza di rifiniture ed impianti quali i servizi igienici che sarebbero auspicabili ma non anche strettamente indispensabili, onde consentire la funzione di deposito e stoccaggio merci del suddetto manufatto (ciò soprattutto in considerazione della presenza di un organismo edilizio adiacente, ossia il supermercato, senz'altro dotato di tali impianti igienico-sanitari);

7.5. La natura dei "materiali costruttivi" è in questo senso irrilevante se non addirittura marginale, ove comunque consentano il raggiungimento dell'obiettivo ossia quello di svolgere la funzione per cui sono state realizzate determinate strutture (deposito merci). Del resto, così come è necessario il permesso di costruire, in termini fisiologici, indipendentemente dal materiale con cui viene realizzata un'opera nonché dal suo ancoraggio o meno al terreno (essendo piuttosto rilevante la stabile alterazione dello stato dei luoghi), allo stesso modo non è necessario che l'opera

abusiva, in termini patologici, onde essere ammessa al condono edilizio debba necessariamente essere realizzata con determinati materiali costruttivi (es. cemento) nonché con conseguente ancoraggio fisso al terreno. Data la astratta idoneità a svolgere la funzione di deposito e stoccaggio merci, deve dunque concludersi che anche la struttura realizzata con simili materiali (tubi innocenti e lamiere grecate) possa essere utilmente qualificata alla stregua di immobile “chiuso e tamponato”.

8. Alla luce di quanto sopra riportato, il ricorso in appello è fondato e deve essere accolto con conseguente riforma della sentenza di primo grado. Con compensazione in ogni caso delle spese di lite, anche con riguardo al giudizio di primo grado, stante la obiettiva peculiarità della esaminata questione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, accoglie altresì il ricorso di primo grado ed annulla la determinazione comunale in data 1° aprile 2021.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Davide Ponte, Presidente FF

Sergio Zeuli, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Massimo Santini**

**IL PRESIDENTE**  
**Davide Ponte**

IL SEGRETARIO

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT