

N. 03423/2025 REG.PROV.COLL.
N. 11732/2023 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 11732 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da Arciconfraternita di San Giovanni Decollato e da Fondazione Collegio Bandinelli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dagli Avvocati Giuseppe Imbergamo e Matteo Paoelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Adriano Tonachella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Tumbler S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Alfredo Zaza D'Aulizio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

A) IN ORDINE AL RICORSO PRINCIPALE:

a) della determinazione dirigenziale n. 1576 del 7.4.2023 prot. n. 74776, indirizzata alla Fondazione e da essa ricevuta in data 5.6.2023, con la quale l'Amministrazione comunale – premesso che *“a seguito di istruttoria delle procedure edilizie relative all'immobile sito in Largo dei Fiorentini 3 in data 12/03/2019 è stato eseguito sopralluogo nel corso del quale si è rilevata la presenza di abusi edilizi consistenti in: 1. Tamponatura dall'interno della porta che dal piano terra accede alla chiostrina condominiale. Trattasi di intervento eseguito in assenza di titolo in violazione dell'art. 6 bis dpr 380/01; 2. Cambio della destinazione d'uso da cantine/depositi a commerciale e somministrazione del piano interrato. Trattasi di intervento di ristrutturazione edilizia eseguito in assenza di titolo in violazione dell'art. 16 l.r. 15/08 ed in contrasto con l'art. 25 co. 5 delle NTA di PRG; 3. Installazione nella chiostrina condominiale di un tratto di tubazione in lamiera per l'immissione di aria al piano S1 e di 3 macchinari esterni per la climatizzazione. Trattasi di interventi eseguiti in assenza di titolo in violazione art. 6 bis dpr 380/01 ed in assenza del parere preventivo della SBAP in violazione art. 24 delle NTA di PRG”* – ha ingiunto alla Fondazione stessa *“in qualità di proprietario”* e a Tumbler S.r.l., in qualità di gestore, *“l'ordine di demolizione di quanto abusivamente realizzato e di ripristino dello stato dei luoghi” entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento*”;

b) della nota del Municipio Roma I Centro – Direzione Tecnica, Ufficio Disciplina Edilizia prot. n. 145017, con data parzialmente illeggibile (ma successiva al 24.7.2023), con la quale l'Amministrazione comunale ha dato elusivo riscontro alla nota di osservazioni giuridiche e alla relazione tecnica asseverata, presentate dalle ricorrenti a titolo di partecipazione nel procedimento amministrativo;

c) della nota del Municipio Roma I Centro – U.O. Amministrativa e Affari Generali SUAP - Pubblici esercizi, Somministrazioni, OSP Permanenti e Temporanee, Abusivismo – PMO, del 16.6.2023, prot. n. 119586, con la quale *“si rappresenta che agli atti degli scriventi Uffici commercio in sede fissa e artigianato e pubblici esercizi con somministrazione al pubblico di alimenti e bevande non risultano sui locali ivi indicati essere state rilasciate licenze per attività commerciali e/o artigianali e per attività di somministrazione”*;

d) della nota del Municipio Roma Centro – Direzione Tecnica, Ufficio Disciplina Edilizia prot. n. 47665/16.2.2023, indirizzata alla Fondazione e a essa pervenuta il 10.3.2023, unitamente alla ivi allegata Determina dirigenziale n. 938 prot. CA/22788/2023, con le quali detta Fondazione veniva edotta dell'esistenza, a carico della Tumbler S.r.l. dell'avvio di un procedimento di ordine di sospensione di “eventuali” lavori;

e) dell'atto di accertamento tecnico prot. CA/189087/2022, menzionato nelle premesse della nota prot. 47665/2023 ed a quest'ultima allegato;

f) della determinazione dirigenziale n. 938 prot. CA/22788/2023, avente a oggetto *“determinazione dirigenziale di avvio del procedimento sanzionatorio ex art. 7 L. 241/90 e di sospensione di eventuali lavori in corso. Abusi edilizi in Largo dei Fiorentini 3 Pos UDE 180/2022”* (indirizzata alla Fondazione in quanto allegata alla nota prot. n. 47665/16.2.2023 di cui sopra), con la quale veniva disposta, a carico della Tumbler S.r.l., “quale gestore responsabile”, *“l'immediata sospensione di eventuali lavori in corso e diffida l'esecuzione di qualsiasi altra opera successiva in Roma, Largo dei Fiorentini 3”*;

g) di ogni altro atto presupposto, consequenziale, e/o comunque connesso, con espressa riserva di motivi aggiunti;

B) IN ORDINE AI MOTIVI AGGIUNTI:

della nota di Roma Capitale – Municipio I Roma Centro – Servizio Ispettorato e Disciplina Edilizia prot. n. 219375 del 1° dicembre 2023, recante *“Relazione Integrativa all'Accertamento tecnico prot. CA/189087 del 15/11/2022 presso l'U.I. sita in largo Fiorentini 3, definita all'Agenzia delle Entrate al foglio 484, part. 90, sub 3”* e di ogni altro atto presupposto, consequenziale, e/o comunque connesso, ai fini del loro annullamento.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di Tumbler S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2025 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 31.8.2023, depositato in data 1.9.2023, “Arciconfraternita di San Giovanni Decollato” (di seguito *breviter* anche “*Misericordia*”) e “Fondazione Collegio Bandinelli” (di seguito *breviter* anche “*Fondazione*”), in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, hanno adito l'intestato Tribunale nei confronti di Roma Capitale, quale parte resistente, e di Tumbler S.r.l., quest'ultima quale conduttrice dei locali siti in Roma, Largo dei Fiorentini 3, al fine di sentir annullare, previa adozione delle idonee misure cautelari, i provvedimenti meglio enucleati in epigrafe.

Le parti ricorrenti hanno precisato, nell'atto introduttivo del giudizio, di voler limitare le censure (che verranno meglio enucleate nel prosieguo) – relativamente all'impugnata D.D. n. 1576 del 7.4.2023, prot. n. 74776 – solamente a quelle di cui al *sub* 2 (“*cambio della destinazione d'uso da cantine/depositi a commerciale e somministrazione del piano interrato. Trattasi di intervento di ristrutturazione edilizia eseguito in assenza di titolo in violazione dell'art. 16 l.r. 15/08 ed in contrasto con l'art. 25 co. 5 delle NTA di PRG*”), in quanto quelle di cui ai *subb* 1 e 3 hanno già formato oggetto di attività di ripristino, in conformità a quanto previsto dal provvedimento descritto.

2. In data 4.9.2023, Roma Capitale si costituiva in giudizio, contestando la ricostruzione di parte ricorrente e insistendo nel rigetto del ricorso.

3. In data 29.9.2023, si costituiva in giudizio Tumbler S.r.l., la quale aderiva alle tesi di Roma Capitale e instava, anch'essa, per il rigetto del ricorso.

4. Con motivi aggiunti notificati in data 28.1.2024 e depositati in pari data, le ricorrenti impugnavano la nota meglio descritta in epigrafe ai fini del suo annullamento.

5. All'udienza pubblica del 29 gennaio 2025, il Collegio tratteneva la causa in decisione.

6. Il Collegio, prendendo le mosse, in via pregiudiziale di rito, dai motivi aggiunti, ne dichiara l'inammissibilità per difetto di interesse ad agire in capo ai ricorrenti.

I motivi aggiunti hanno infatti a oggetto un atto istruttorio dell'Amministrazione che, come tale, è privo di immediata efficacia lesiva della sfera giuridica dei ricorrenti. Del resto, trattasi di atto che l'Amministrazione ha emesso in virtù dell'ordinanza collegiale n. 14720 del 5/10/2023, resa durante l'incidente cautelare, per fornire i chiarimenti al Collegio, cosicchè siffatta nota è priva dei caratteri propri del provvedimento amministrativo.

7. Nel merito, la presente controversia nasce dall'esigenza di verificare la legittimità della determinazione dirigenziale n. 1576 del 7.4.2023, prot. n. 74776, tramite cui Roma Capitale ha dato atto di aver eseguito, in data 12.3.2019, a Roma, presso largo Fiorentini n. 3, un sopralluogo dal quale è emerso che il cambio della destinazione d'uso da cantine/depositi a commerciale e somministrazione del piano interrato, integrando intervento di ristrutturazione edilizia, è stato eseguito in assenza di titolo e quindi in violazione dell'art. 16 L.R. 15/08 e dell'art. 25, comma 5, NTA di PRG.

7.1. Ciò posto, parte ricorrente, con il primo motivo di ricorso, si duole del fatto che Roma Capitale, oltre a non aver asseritamente tenuto conto delle osservazioni depositate dalla Fondazione, avrebbe trascurato sia la tipologia edilizia a "botteghe" dell'unità immobiliare e sia la sussistenza, nel corso del tempo, di varie attività commerciali, di somministrazione e musicali che si sarebbero ivi svolte.

7.2. Con il secondo motivo di ricorso, Roma Capitale avrebbe ommesso di valutare che la classificazione dell'immobile a categoria "C2", quand'anche fosse corretta,

non sarebbe ostativa *ex se* della possibilità di svolgimento di attività commerciali anche nella forma della somministrazione di alimenti e bevande.

7.3. Con il terzo motivo di ricorso, l'Ente locale avrebbe errato nel ritenere insussistente il titolo necessario a sorreggere la destinazione urbanistico-edilizia commerciale dei locali del ricorrente, in quanto sarebbe stato a tal fine sufficiente la tipologia edilizia a "botteghe", risultante dagli atti di causa; e ciò in quanto tale categoria, essendo stata prevista in data antecedente all'entrata in vigore della normativa attuale, renderebbe *ex se* legittima l'attività che in questa sede ci occupa.

8. I tre motivi di ricorso, vertendo tutti sullo stato di legittimità dell'immobile ed essendo quindi oggettivamente connessi tra loro, ben possono essere esaminati congiuntamente.

Il ricorso è infondato e, come tale, deve essere respinto.

8.1. Al riguardo, l'art. 9 *bis*, comma 1 *bis*, DPR 380/2001, nella versione antecedente al D.L. 69/2024, non applicabile *ratione temporis* al caso di specie, stabilisce che *"lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia"*.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa (TAR Lombardia n. 2740/2021), condivisa dal Collegio, ha stabilito che l'ordinamento non prevede un procedimento che imponga al Comune di attestare la regolarità edilizia di un bene, visto che la stessa si deve ricavare dai titoli abilitativi che ne hanno consentito la realizzazione. Né l'Amministrazione, risulta gravata (*ex art. 34 bis*, comma 3, TUE) dell'onere di porre in essere gli opportuni adempimenti.

Pertanto, deve ritenersi che gravi sulla parte privata l'onere di dimostrare lo stato legittimo dell'immobile, avvalendosi degli strumenti di cui al menzionato art. 9 *bis*, comma 1 *bis*, DPR 380/2001 (*ante* D.L. 69/2024).

8.2. Applicando tali principi al caso di specie, si ricava, in primo luogo, come difetti in atti il titolo abilitativo che ha legittimato la realizzazione dell'opera per cui è causa, nonché le informazioni catastali di primo impianto.

8.3. In secondo luogo, di contro, la documentazione offerta in comunicazione da Thumbler S.r.l., ricavata dall'Archivio storico capitolino di Roma e consistente nella relazione tecnica giurata del 18.7.2022, a firma del Geom. Roberto Mattei, evidenzia come il rapporto di stima redatto dai periti nominati dal Comune di Roma in data 19.11.1984 fosse corredato da una pianta dell'intero piano terra dell'edificio con l'indicazione della destinazione d'uso di ciascun vano; e dalla disamina della stessa non si evince alcuna destinazione d'uso di carattere commerciale.

Nemmeno la licenza n. 773 del 18.6.1892 ha avuto a oggetto il cambio di destinazione d'uso dell'immobile, interessando la stessa unicamente la trasformazione delle finestre del fabbricato.

Gli altri atti amministrativi successivi del 25.6.193, del 23.3.1920 e del 9.8.1020 – rispettivamente relativi a lavori di ordinaria manutenzione, a consolidamento di lesione della facciata e alla sostituzione della porta del magazzino – non hanno interessato il cambio di destinazione d'uso dell'immobile dei ricorrenti.

Di qui l'attribuzione, come "C2", in sede catastale dell'immobile per cui è causa in sede di primo impianto del N.C.E.U.

Pertanto, anche la dicitura "botteghe" cui fa riferimento il ricorrente risulta priva di pregio, in quanto smentita dalla menzionata documentazione.

Né, d'altra parte, il pregresso svolgimento di attività commerciale presso i locali per cui è causa è circostanza idonea a comprovare lo stato di legittimità urbanistica del bene *de quo*.

Quanto poi gli ultimi titoli edilizi, la CILA in sanatoria CA/156113/2017 dà atto del mutamento della destinazione d'uso del bene da magazzino a negozio, ma essa non fa riferimento ad alcun precedente titolo edilizio.

8.4. In terzo luogo, dall'esame della visura catastale storica, allegata alla descritta relazione tecnica giurata del 18.7.2022 – documentazione che rileva per lo più a fini fiscali e solo in chiave indiziaria se riferita all'accertamento dello stato di legittimità dell'immobile (C.D.S. n. 4307/2021) – si evince che, in data 30.6.1987, a seguito di impianto meccanografico e di classamento, l'immobile veniva ricondotto alla "classe C/2" (fienili e magazzini, cantine e soffitte disgiunte che non siano pertinenza di una specifica abitazione). Quindi anche siffatta documentazione evidenzia come il bene delle ricorrenti fosse privo della vocazione commerciale.

8.5. In quarto luogo, siffatta visura – pur evidenziando che solamente a decorrere dal 25.11.1996 e in ragione di una "*rettifica dei dati di classamento giusto mod. 55 n. 40795.1/1991*", l'immobile *de quo* ha subito una variazione in termini di classamento a "C2" a "C1" (negozio commerciale) – non è corroborata dai relativi titoli edilizi che hanno legittimato il cambio di destinazione d'uso.

8.6. In disparte quanto precede, anche a voler dare, per mera ipotesi, credito alla tesi del ricorrente, per la quale l'originaria destinazione urbanistica dell'immobile in questione fosse quella di "*case di abitazione con botteghe*", non v'è prova che lo specifico locale, attinto dal provvedimento amministrativo in questa sede gravato, fosse

munito di siffatta destinazione, ossia che il piano interrato oggetto di contestazione fosse utilizzato come botteghe.

In altre parole, il ricorrente non prova se tutti - o solo parte di essi, e quali - locali presenti nel predetto piano fossero effettivamente destinati a locali commerciali, ovvero ad altra e diversa funzione (magazzino o deposito).

In difetto di tale prova, non può ritenersi che la destinazione urbanistica “a botteghe” del locale per cui è causa fosse certa.

E se siffatta circostanza poteva considerarsi come neutra fino all'entrata in vigore della L. 47/1985 e della L.R. 36/1987 – quest'ultima ha introdotto l'obbligo del titolo edilizio per le modificazioni di destinazione d'uso anche senza opere – in data successiva al 1987, il predetto mutamento di destinazione d'uso avrebbe dovuto essere assentito dall'Amministrazione.

8.7. Quanto appena detto consente anche di rigettare l'ulteriore doglianza del privato circa la preesistenza di titoli comprovanti la predetta destinazione d'uso.

Al riguardo, non depongono infatti a favore della destinazione commerciale del bene che in questa sede ci occupa l'autorizzazione della Prefettura di Roma del 12.01.1974 (doc. 14 indice di parte ricorrente) e l'autorizzazione sanitaria del 1.03.1996 (doc. 15 indice di parte ricorrente).

8.7.1. Infatti, con riferimento alla prima, la vendita di superalcolici era stata “limitata” esclusivamente “*ai soci dell'associazione Jazx Inn*” e quindi essa non costituiva autorizzazione per la vendita al pubblico. Inoltre, l'eventuale svolgimento di attività commerciale *ante* L.R. 36/1987 assume carattere neutro ai fini che qui interessano, in quanto fino all'entrata in vigore di tale legge i cambi di destinazione d'uso senza opere rientravano nell'edilizia libera (C.d.S., n. 2199/2002).

L'art. 25, u.c., L. n. 47/1985 ha però demandato alla legge regionale il compito di stabilire “*i criteri e modalità cui dovranno attenersi i comuni, all'atto della predisposizione di strumenti urbanistici, per l'eventuale regolamentazione, in ambiti determinati del proprio territorio,*

delle destinazioni d'uso degli immobili, nonchè dei casi in cui per la variazione di essa sia richiesta la preventiva autorizzazione del sindaco”.

La Corte costituzionale, con sent. n. 73/1991, aveva però precisato che *“la modifica funzionale della destinazione, non connessa all'esecuzione di interventi edilizi, può essere assoggettata soltanto al regime dell'autorizzazione, e solo dopo che i criteri, dettati dall'apposita legge regionale prevista dall'art. 25 citato, siano filtrati ed attuati in sede di pianificazione urbanistica comunale”.*

In tal senso si era quindi espressa anche la giurisprudenza amministrativa, affermando che la rilevanza di variazioni di destinazioni d'uso meramente funzionali fosse subordinata alla previa fissazione, con legge regionale, di criteri e modalità per l'eventuale esercizio del potere di regolamentazione comunale in ambiti territoriali determinati (C.d.S., n. 949/2000).

Essendo tale autorizzazione stata rilasciata nell'anno 1974, essa sfugge al regime edilizio /urbanistico di cui si è detto e non spiega alcuna rilevanza ai fini che qui interessano.

8.7.2. Quanto alla seconda autorizzazione, seppur rilasciata quando erano state già regolamentate le destinazioni d'uso, essa non fa riferimento ad alcun titolo edilizio a supporto. Del resto, la certificazione igienico-sanitaria non è un atto spendibile per attestare la conformità edilizia in ordine alla destinazione d'uso del bene.

Infine, non sfugge al Collegio come la SCA (concernente l'agibilità) presentata dalla ricorrente sia stata sospesa per carenza di documentazione inerente la legittimità delle preesistenze (cfr. doc. 5 indice di parte ricorrente).

9. Le considerazioni che precedono impongono quindi il rigetto del ricorso.

10. La complessità della vicenda consente al Collegio di compensare integralmente, tra tutte le parti, le spese di lite del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Roma, Sezione II *bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, integrato dai motivi aggiunti, così statuisce:

- rigetta il ricorso;
- dichiara l'inammissibilità dei motivi aggiunti;
- compensa integralmente, tra tutte le parti del presente giudizio, le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Licheri, Presidente FF

Vincenza Caldarola, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Christian Corbi

IL PRESIDENTE
Giuseppe Licheri

IL SEGRETARIO