

Publicato il 20/08/2025

N. 15623/2025 REG.PROV.COLL.
N. 04121/2022 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 4121 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS- e Associazione Culturale di Promozione Sociale “-OMISSIS-”, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Vincenzo Parato, Andrea Kordi e Francesco Cauti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Roma, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Aurora Francesca Sitzia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

(per quanto riguarda il ricorso introduttivo):

- del provvedimento del Municipio Roma IV Direzione Tecnica, Servizio III, Ispettorato edilizio e disciplina edilizia -OMISSIS- del 14.2.2022 con cui si dichiarano come abusive le opere di variazione della destinazione urbanistica

realizzate in virtù di CILA -OMISSIS- ed aventi ad oggetto l'immobile sito in Roma alla -OMISSIS-;

- di ogni altro atto presupposto, collegato, consequenziale e comunque incompatibile con le richieste oggetto dell'odierno ricorso ed ove occorra della determina dirigenziale -OMISSIS- del 17.11.2021;

(per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 17/11/2023):

- della determinazione -OMISSIS- del 14.8.2023, notificata il 19.9.2023, a firma del responsabile della Direzione Tecnica del Municipio Roma IV, avente ad oggetto l'ingiunzione a rimuovere o demolire gli interventi di ristrutturazione edilizia abusivamente realizzati in Roma, -OMISSIS-.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore all'udienza straordinaria del giorno 18 luglio 2025, tenutasi da remoto, il dott. Rocco Vampa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sig. -OMISSIS- è comproprietario di un immobile, sito in Roma, alla -OMISSIS-.

1.1. In data 28.10.2016 perveniva al Comune di Roma un esposto, segnalante la realizzazione alla -OMISSIS- di lavori edilizi.

1.2. In data 25.9.2017, all'esito di apposito sopralluogo veniva acclarata la realizzazione -all'interno del locale interrato di circa 400 mq, posto al piano seminterrato di un fabbricato condominiale, con destinazione d'uso magazzino- delle seguenti opere abusive:

1) cambio di destinazione d'uso con opere, da locale magazzino a sala di registrazione e incisione musicale, completa di cabina di strumentazione, sala

di registrazione con strumenti musicali a tastiera e percussione, insonorizzazione (pareti e soffitto) dell'interno del locale e pavimentazione in parquet grezzo;

2) diversa distribuzione degli spazi interni mediante opere di tramezzatura;

3) creazione di un locale wc, piastrellato e accessoriato, completo di piatto doccia e munito di porta d'accesso.

1.3. In data 30.10.2017, indi, veniva presentata una Cila avente ad oggetto, sull'immobile che ne occupa, interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lettera b) del D.P.R. 380/2001, consistenti in demolizione/nuova costruzione di tramezzi; apertura/chiusura di vani porta su murature interne non portanti; installazione e integrazione impianti, a titolo gratuito, in quanto asseritamente non comportanti aumento di superficie calpestabile e/o aumento del carico urbanistico.

1.4. In data 9.4.2019, veniva costituita l'Associazione Culturale *no profit - OMISSIS-*.

1.5. Poco dopo, il sig. -OMISSIS- cedeva l'immobile in esame, in comodato, alla ridetta associazione.

1.6. Con nota -OMISSIS- del 17 febbraio 2021, gli uffici comunali ancora rimarcavano l'accertamento *in loco* di “*un mutamento d'uso urbanisticamente rilevante di cui all'art. 23 ter del DPR 380/2001 e s.m.i., con relativo incremento di carico urbanistico (da deposito pertinenziale con CU/0 a sala di registrazione con CU/b), realizzato tramite un insieme sistematico di opere, eseguite in assenza del prescritto titolo abilitativo, pertanto soggette ai provvedimenti di cui agli artt. 16 della L.R. n. 15/2008 e s.m.i. e 33 del DPR 380/2001 e s.m.i.*”.

1.7. All'esito di un ulteriore sopralluogo del 22 settembre 2021 si acclarava la permanenza degli abusi - essendo l'immobile utilizzato regolarmente come sala prove e sala registrazione per produzioni musicali, con la ulteriore installazione di un bancone bar all'interno della sala comune/sala riunione - a nulla potendo rilevare la Cila del 30 ottobre 2017, relativa soltanto a una diversa distribuzione degli spazi interni.

1.8. In data 17.11.2021, veniva emanata determina 1781/2021, recante la sospensione di ogni ulteriore attività edilizia in corso sull'immobile de quo., degli interventi *de quibus*.

1.9. In data 14.2.2022, con nota -OMISSIS-, il Comune -riscontrando l'integrazione documentale del 7.01.2022 effettuata dal sig. -OMISSIS- in relazione alla Cila del 2017, anche al fine di ottenere il riesame della ordinanza di sospensione dei lavori- definitivamente accertava la natura abusiva delle opere da lungo tempo realizzate nell'immobile, inveratesi nella radicale mutazione della destinazione del locale, da magazzino (interrato, destinato a funzioni accessorie, privo di carico urbanistico e non integrante superficie utile lorda (S.U.L.) ai sensi dell'art. 4 delle n.t.a. del PRG) a sala di registrazione e incisione con la emersione di carico urbanistico (medio), creazione di S.U.L. e di volume utile, con il relativo carico urbanistico; opere, all'evidenza, necessitanti di permesso di costruire.

1.10. Avverso tale ultima determinazione, insorgevano i ricorrenti – comodante e comodataria del manufatto- avanti questo TAR, a mezzi di gravame essenzialmente deducendo:

- Violazione ed erronea interpretazione del T.U. 380/2001 – Violazione del D.M. Ministero Infrastrutture e Trasporti del 2.3.2018 – Violazione dell'art. 71 D.Lgs. n.117/2017 - Violazione delle norme regolamentari interne – Violazione dei doveri di buona amministrazione – Eccesso di potere – Difetto di istruttoria – Travisamento – Erronea presupposizione – Contraddittorietà ed illogicità manifeste, vertendosi in tema di opere (amovibili, con separazione di ambienti interni, senza incremento di volumi o variazione strutturale dell'immobile) ben realizzabili con Cila, tenuto conto che le attività esplicate da enti del terzo settore (quale la associazione ricorrente) sarebbero compatibili con tutte le “*destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica*”.

- 1.11. Si costituiva la intimata Amministrazione civica, instando per la reiezione del gravame.
- 1.12. Con successivo atto del 14.8.2023, il Comune ingiungeva la demolizione ovvero la rimozione degli interventi abusivi censurati.
- 1.13. Anche avverso tale provvedimento i ricorrenti insorgevano avanti questo TAR, con atto recante motivi aggiunti, reiterandosi le censure già proposte con il primigenio ricorso, rimarcando la piena realizzabilità degli interventi con una Cila, tenuto conto della natura della associazione comodataria dell'immobile, anche in deroga alla normativa urbanistica vigente, per effetto del codice del terzo settore, in qualunque immobile individuato quale sede sociale, a prescindere dalla sua destinazione d'uso e dalla sua qualificazione urbanistica, purché allocato in zone ascrivibili a quelle di cui al D.M. 1444/68; d'altra parte, la modificazione d'uso meramente funzionale (e cioè senza l'esecuzione di opere edilizie) dovrebbe considerarsi attività libera, non soggetta nemmeno ad autorizzazione edilizia; in ogni caso, i ricorrenti avrebbero altresì presentato una nuova Cila in sanatoria nel 2023, il che determinerebbe *ope legis* la sospensione dell'efficacia dell'ordine di demolizione.
- 1.14. Il Comune resisteva anche ai motivi aggiunti, chiedendone la reiezione e la causa, al fine, illustrate le rispettive posizioni con ulteriori scritti defensionali, veniva introitata per la decisione, all'esito della udienza del 18 luglio 2025.
2. Il ricorso e l'atto recante motivi aggiunti non sono fondati.
- 2.1. Va, in via liminare, dato atto della cessazione di efficacia della ordinanza di sospensione del 17 novembre 2021 che, nondimeno, non mai vale ad esaurire lo spettro decisorio irradiato dal ricorso introduttivo –e dai mezzi di gravame colà ritualmente introdotti- comechè ricomprensente l'atto di accertamento del 14 febbraio 2022 da cui è discesa, di poi, la successiva ingiunzione demolire, gravata con l'atto recante motivi aggiunti.

2.2. Valga, *in limine*, il rammentare le disposizioni normative foggiate nel DPR 380/01, e che vengono in rilievo *in subiecta materia*, per cui:

- “*la destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis*” (art. 23-ter, comma 2);

- “*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*” (art. 9-bis, comma 1-bis);

- “*l'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate*” (art. 23-quater, comma 5);

- il mutamento della destinazione d'uso, per vero, presuppone una mutazione dell'assetto siccome cristallizzato nel titolo edilizio che *ab origine* ha consentito la realizzazione del manufatto; di guisa da necessitare di nuova legittimazione, con permesso di costruire ovvero, quanto meno con SCIA alternativa al permesso di costruire (TAR Campania, VI, 6 aprile 2022, n. 2362); e, invero: *i*) il mutamento di destinazione d'uso di un fabbricato che determini, dal punto di vista urbanistico, il passaggio tra diverse categorie in rapporto di reciproca autonomia funzionale, comporta inevitabilmente un differente carico ed un maggiore impatto urbanistico, anche se nell'ambito di zone territoriali omogenee, da valutare in relazione ai servizi e agli standard ivi esistenti; il cambio di destinazione d'uso tra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee integra una vera e propria modificazione edilizia con incidenza sul carico urbanistico, con conseguente necessità di un previo permesso di costruire, senza che rilevi l'avvenuta esecuzione di opere (TAR Lombardia, II, 4 novembre 2021, n. 2419); *ii*) in ogni caso, anche ove rientrante nel paradigma tratteggiato all'art. 3, comma 1, lett. c), DPR 380/01 (interventi di restauro o di risanamento conservativo) detta mutazione pur sempre presuppone una nuova “*legittimazione*” edilizia, consistente nella SCIA alternativa al permesso di costruire *ex art. 22 DPR 380/01*.

2.3. Orbene, nella fattispecie che ne occupa:

- il vano seminterrato ha una inequivoca destinazione ad uso magazzino (categoria C2);
- *nessun ulteriore provvedimento* di matrice edilizia è stato successivamente rilasciato, tale da legittimare un diverso uso;
- *veruna mutazione di destinazione d'uso*, indi, può giammai legittimamente predicarsi per l'immobile, *ab initio* conformato nei termini suesposti.

2.4. Talchè, l'intervento che ne occupa – nella misura in cui ha determinato la trasformazione dei vani e dei locali, da depositi e magazzino, a “*sala di registrazione e incisione musicale*” con lo svolgimento altresì di attività ulteriori inerenti allo svolgimento di eventi privati - non mai avrebbe potuto realizzarsi mediante una semplice Cila, peraltro presentata allorquando gli interventi erano già stati realizzati, qualificandosi di contro nei termini di *ristrutturazione edilizia*.

L'intervento edilizio accertato presso la via dei -OMISSIS--OMISSIS-, con il ridetto mutamento di destinazione d'uso, ha determinato la emersione di superficie utile lorda di circa 398,00 mq e di volume utile, e ciò in assenza di qualsivoglia, previo, titolo (permesso di costruire ovvero Scia alternativa al permesso) abilitante.

2.4.1. Costituisce dato recepito in giurisprudenza quello in forza del quale “*Le opere realizzate al piano interrato determinano un cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante con le correlate conseguenze in termini di qualificazione dell'intervento e delle connesse conseguenze sanzionatorie. A differenza dell'ipotesi in cui il garage venga trasformato - con o senza opere - in magazzino o deposito, rimanendo quindi spazio accessorio, senza permanenza di persone, la trasformazione in vano destinato alla residenza, anche a tralasciare i profili igienico-sanitari di abitabilità, si configura come un ampliamento della superficie residenziale e della relativa volumetria autorizzate con l'originario permesso di costruire.*” (CdS, VII, 31 gennaio 2024, n. 954).

2.4.2. D'altra parte, il cambio di destinazione d'uso consiste nella modifica della finalità di utilizzo di un'unità immobiliare ed è urbanisticamente rilevante

segnatamente, come nella fattispecie che ne occupa, allorché implica il passaggio ad una diversa categoria funzionale, nell'ambito di quanto disposto dall'art. 23-ter D.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra le seguenti: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

Ne deriva la legittimità degli atti gravati, attesa la impossibilità di procedere con Cila a mutare la destinazione di locali magazzino in una unità immobiliare avente destinazione (direzionale, commerciale, in ogni caso *lato sensu* riconducibile alla attività di registrazione e incisione musicale, con lo svolgimento di eventi aperti al pubblico), dal momento che un tale “*cambio di destinazione d'uso comporta un aumento del carico urbanistico e configura un intervento di ristrutturazione edilizia, con modifiche dell'assetto della costruzione*” (CdS, VI, 17 settembre 2024, n. 7609).

2.4.3. E, invero, la primigenia destinazione produttiva, al cui interno può essere collocata la destinazione di deposito-magazzino, è stata mutata in diversa destinazione funzionale al perseguimento degli interessi della associazione ricorrente, implicando l'esercizio in concreto di attività artistica e di organizzazione di eventi musicali, implicanti la *presenza diurna di persone e lavoratori* e, indi, la piena agibilità/abitabilità dei locali implicante tale uso *in continuum* dell'immobile da parte delle persone coinvolte nella ridetta attività artistica e musicale. Tale cambio, da deposito a uso *lato sensu abitativo/residenziale/direzionale*, *quodammodo* implicante la presenza costante di persone, comporta un *aumento del carico urbanistico* e configura un intervento di ristrutturazione edilizia, tanto più se all'interno, come nel caso di specie, siano

compiute opere tali da modificare, sia pure in misura contenuta, l'assetto della costruzione.

2.4.4. Non si può ritenere urbanisticamente irrilevante la trasformazione di un magazzino per deposito (analogamente al caso di una soffitta o di un garage) in un locale abitabile. Solo il cambio di destinazione d'uso fra categorie edilizie omogenee non necessita del permesso di costruire (in quanto non incide sul carico urbanistico), mentre, allorché lo stesso intervenga tra categorie edilizie funzionalmente *autonome e non omogenee*, così come tra *locali accessori e vani ad uso residenziale*, integra una modificazione edilizia con effetti incidenti sul carico urbanistico, con conseguente assoggettamento al regime del permesso di costruire e ciò indipendentemente dall'esecuzione di opere che, comunque, nel caso di specie sono presenti. Infatti, neanche il cambiamento di destinazione d'uso senza realizzazione di opere edilizie costituirebbe un'attività del tutto libera e priva di vincoli, non potendo comportare la vanificazione di ogni previsione urbanistica che disciplini l'uso nel territorio del singolo Comune (TAR Lazio, II, 14 settembre 2020, n. 9570).

2.4.5. Così che *“è da ricondurre alla nozione di nuova costruzione il mutamento di destinazione d'uso di un fabbricato che determini, dal punto di vista urbanistico, il passaggio tra diverse categorie in rapporto di reciproca autonomia funzionale, e comporti di conseguenza un differente carico ed un maggiore impatto urbanistico, anche se nell'ambito di zone territoriali omogenee, da valutare in relazione ai servizi e agli standard ivi esistenti (Consiglio di Stato, VI, 20 novembre 2018, n. 6562; T.A.R. Lazio, Roma, II bis, 18 settembre 2020, n. 9607; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 20 agosto 2019, n. 1910)”* (TAR Lombardia, II, 26 gennaio 2021, n. 239).

2.5. Non conferente, di poi, è il richiamo all'art. 71 del d.lgs. 117/2017.

2.5.1. E' ben vero, infatti, che ai sensi della ridetta disposizione le attività degli enti del terzo settore –quale la associazione ricorrente- possono essere svolte in una qualsiasi delle zone omogenee (sia in centro storico, zona A, che nelle altre zone urbanistiche, B, C, D E, F).

2.5.2. E, tuttavia, l'espletamento delle attività delle specie di quelle esplicate dalla associazione ricorrente –implicando, siccome sopra ampiamente esposto, la presenza costante di persone- presuppone la esistenza delle condizioni minime di abitabilità, e dunque di vani abitabili, necessarie giustappunto a garantire la presenza costante delle persone (es. destinazione turistica, direzionale, commerciale, residenziale) appalesandosi *ictu oculi* incompatibile con la destinazione a locale magazzino o deposito.

2.5.3. Talchè, la rilevanza edilizia e urbanistica della stigmatizzata mutazione della destinazione d'uso (con incremento di superficie e volumi rilevanti) non è certo neutralizzata dalla *qualitas* di ente di terzo settore rivestito dalla associazione comodataria dell'immobile, non venendo meno anche in tale ipotesi le esigenze (edilizie, urbanistiche, igienico-sanitarie) sottese al “controllo” della Amministrazione prodromico al rilascio di titoli abilitanti (permesso di costruire ovvero Scia alternativa al permesso), in caso di interventi implicanti un aumento del carico urbanistico.

2.5.4. E, invero, il principio dell'indifferenza delle previsioni di piano rispetto alla destinazione d'uso di sedi e locali ove organismi di utilità sociale abbiano la loro sede, non esclude che questi ultimi debbano possedere la piena conformità alle norme e prescrizioni in materia edilizia, igienico sanitaria e ai criteri di sicurezza, che, dunque, non può essere apprezzata dall'Amministrazione se non attraverso la presentazione di un titolo edilizio idoneo (come nel caso di specie il permesso di costruire; cfr. TAR Puglia, III, 20/05/2016, n. 691; TAR Lazio, II, 10/09/2018, n. 9209 ed anche TAR Lombardia, 30/9/19, n.2053; TAR Toscana, II, 20.01.2017 n. 72).

2.5.5. E ciò anche a voler obnubilare i di per sé dirimenti rilievi per cui l'associazione ricorrente:

- in virtù dell'art. 3, comma 3.3, dello statuto, svolge anche attività di produzione di prodotti culturali digitali on-line;
- è stata costituita successivamente alle modifiche della destinazione d'uso, intervenute pacificamente *sine titulo*, e già acclamate dal Comune nel 2017, ben

prima della acquisizione della *qualitas* di comodataria da parte di essa associazione.

2.6. Nè possono rilevare, indi, le due Cila presentate –in data 30 ottobre 2017 e, successivamente, quella “in sanatoria” del 10 novembre 2023- stante la palese inidoneità di tali strumenti a legittimare –peraltro *ex post*, essendo ambedue intervenute dopo la pacifica ultimazione delle opere, siccome plurimamente acclarato dagli uffici del resistente Comune- le consistenti opere oggetto di censure, ed il rilevante impatto edilizio ed urbanistico da esse discendente (con conseguente computo della SUL e, quindi, ampliamento della volumetria rilevante) non mai potendo porsi in dubbio la natura di ristrutturazione edilizia di una mutazione di destinazione di uso della specie di quella che ne occupa.

2.6.1. Infine, non è quivi in discussione la astratta possibilità di realizzare interventi determinanti un “*aumento del carico urbanistico*”: ciò che solo quivi viene in rilievo è la impossibilità di procedere alla realizzazione di opere di tal fatta pel tramite di una mera Cila.

3. Non si rinvencono ragioni, infine, per deflettere dalla regola generale in forza della quale le spese di lite sono posta a carico della parte soccombente, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso e sull’atto recante motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Condanna i ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite in favore del Comune, che si liquidano in € 2.000,00, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 luglio 2025, tenutasi da remoto, con l'intervento dei signori magistrati:

Angelo Fanizza, Presidente FF

Rocco Vampa, Primo Referendario, Estensore

Francesca Dello Sbarba, Referendario

L'ESTENSORE

Rocco Vampa

IL PRESIDENTE

Angelo Fanizza

IL SEGRETARIO