

Publicato il 03/03/2025

N. 04522/2025 REG.PROV.COLL.
N. 03516/2022 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 3516 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da Gioco Legale S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Lorenzo Maria Cioccolini, 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 Aurora Francesca Sitzia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Dario Colusso, rappresentato e difeso dall'Avvocato Tiziana Molinaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

A) in relazione al ricorso introduttivo del giudizio, per l'annullamento,

- della determinazione dirigenziale di Roma Capitale, Municipio III, direzione tecnica, servizio edilizia privata, Ufficio disciplina edilizia privata ed urbanistica, 5 settembre 2019, prot. n. CD/126521/2019, mai comunicata o notificata alla ricorrente, di ingiunzione a demolire delle opere edilizie (pergotenda e tettoia in legno), asseritamente realizzate dalla ricorrente in modo abusivo in Piazza Monte Gennaro n. 27/28/29;
- del verbale di sopralluogo in data 7 gennaio 2019 della Polizia locale di Roma Capitale (atto non posseduto dalla ricorrente);

- dell'accertamento tecnico dell'esistenza dell'asserito abuso edilizio di cui alla Nota di Roma Capitale 19 luglio 2019, prot. n. CD/109814 (atto non posseduto dalla ricorrente);

- nonché di ogni altro atto o provvedimento connesso, presupposto o consequenziale a quelli sopra indicati, allo stato non conosciuto e non conoscibili.

B) in relazione ai motivi aggiunti, per l'annullamento, previa concessione delle idonee misure cautelari:

- del provvedimento prot. n. CD/1506/2022 del 14 luglio 2022, notificato in data 26 luglio 2022, con cui Roma Capitale ha vietato a Gioco Legale S.r.l. la prosecuzione dell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, dichiarata con SCIA di subingresso prot. n. CD/15394/2017 del 10 febbraio 2017;

- della nota del Comando III Gruppo nomentano di polizia locale, acquisita al protocollo municipale in data 5 novembre 2021, prot. n. CD/130687;

- della nota del Municipio III, Ufficio SUAP, 12 novembre 2021, n. prot. CD/133557;

- della nota del Comando III gruppo nomentano di polizia locale acquisita al protocollo municipale 11 gennaio 2022, prot. n. CD/1871;

- di tutti gli atti e i provvedimenti già impugnati con l'atto di ricorso introduttivo;

- nonché di ogni altro atto o provvedimento connesso, presupposto o consequenziale a quelli sopra indicati, allo stato non conosciuto e non conoscibile.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di Dario Colusso;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 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

Con ricorso notificato in data 25.3.2022 e depositato in data 30.3.2022, Gioco Legale S.r.l. adiva l'intestato Tribunale nei confronti di Roma Capitale, quale parte resistente, e di Dario Colusso, quale controinteressato, al fine di sentir annullare i seguenti atti: a) determinazione dirigenziale di Roma Capitale, Municipio III, Direzione Tecnica, Servizio Edilizia Privata, Ufficio Disciplina Edilizia privata ed Urbanistica, 5 settembre 2019, prot. n. CD/126521/2019, mai comunicata o notificata alla ricorrente, di

ingiunzione a demolire delle opere edilizie (pergotenda e tettoia in legno), asseritamente realizzate dalla ricorrente in modo abusivo in Piazza Monte Gennaro n. 27/28/29; b) verbale di sopralluogo in data 7 gennaio 2019 della Polizia locale di Roma Capitale (atto non posseduto dalla ricorrente); c) accertamento tecnico dell'esistenza dell'asserito abuso edilizio di cui alla Nota di Roma Capitale 19 luglio 2019, prot. n. CD/109814 (atto non posseduto dalla ricorrente); d) nonché di ogni altro atto o provvedimento connesso, presupposto o consequenziale a quelli sopra indicati, allo stato non conosciuto e non conoscibili.

A sostegno del ricorso, la ricorrente articolava le seguenti doglianze:

- a) il responsabile del procedimento amministrativo che avrebbe condotto all'adozione dei provvedimenti impugnati, Dario Colusso, verterebbe in una situazione di conflitto di interessi, quantomeno potenziale, perché risiederebbe a circa metri 30 dall'attività commerciale per cui è causa;
- b) la pergotenda oggetto di demolizione, meglio descritta nel provvedimento impugnato, rientrerebbe nell'attività di edilizia libera, anche se essa è connotata da tamponature di PVC, perché si tratta di opere retrattili;
- c) la realizzazione della tettoia oggetto di demolizione, meglio descritta nel provvedimento impugnato, sarebbe sorretta da adeguato titolo edilizio, in quanto l'istanza prot. QI 197594 del 23.11.2017, tesa all'ottenimento del permesso di costruire, sarebbe connotata da silenzio assenso.

In data 6.6.2022, si è costituito in giudizio Dario Colusso, contestando la ricostruzione di parte ricorrente, instando nella richiesta di "estromissione" dal giudizio, e instando nel rigetto del ricorso.

Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 26.7.2022 e depositato in pari data, Gioco Legale S.r.l. impugnava, per il loro annullamento e previa concessione di idonea misura cautelare, anche di tipo monocratico, i seguenti atti: a) provvedimento prot. n. CD/1506/2022 del 14 luglio 2022, notificato in data 26 luglio 2022, con cui Roma Capitale ha vietato a Gioco Legale S.r.l. la prosecuzione dell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, dichiarata con SCIA di subingresso prot. n. CD/15394/2017 del 10 febbraio 2017; b) nota del Comando III Gruppo Nomentano di Polizia Locale, acquisita al protocollo municipale 5 novembre 2021, prot. n. CD/130687; c) nota del Municipio III, Ufficio SUAP, 12 novembre 2021, n. prot. CD/133557; d) nota del Comando III Gruppo Nomentano di Polizia Locale acquisita al

protocollo municipale 11 gennaio 2022, prot. n. CD/1871; e) oltre che di tutti gli atti e i provvedimenti già impugnati con l'atto di ricorso introduttivo; f) nonché di ogni altro atto o provvedimento connesso, presupposto o consequenziale a quelli sopra indicati, allo stato non conosciuto e non conoscibile.

A sostegno dei motivi aggiunti, la ricorrente deduceva che il descritto provvedimento, in questa sede impugnato tramite aggiunzione, che avrebbe vietato a Gioco Legale S.r.l. la prosecuzione dell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, in ragione della violazione della normativa urbanistica e dell'omessa rimozione delle opere abusive oggetto di demolizione, sarebbe illegittimo.

In primo luogo, esso si baserebbe sull'erroneo presupposto della pretesa abusività delle opere presenti all'interno del locale in cui si svolge l'attività commerciale per cui è causa; di qui il provvedimento impugnato sarebbe affetto da invalidità derivata.

In secondo luogo, il provvedimento in esame sarebbe illegittimo perché l'inibitoria dell'attività commerciale *de qua* avrebbe dovuto riguardare solo una parte della stessa, ossia quella svolta nei locali asseritamente abusivi, e non l'intera attività.

In data 28.7.2022, il Presidente del Collegio, con decreto monocratico emesso in pari data, respingeva l'istanza cautelare formulata ai sensi dell'art. 56 c.p.a.

In data 10.8.2022, Roma capitale si costituiva in giudizio, contestando la ricostruzione di parte ricorrente e instando, in via pregiudiziale di rito, per l'inammissibilità del ricorso, e, nel merito, nell'infondatezza dello stesso.

In data 31.8.2022, parte ricorrente rinunciava all'istanza cautelare collegiale per sopravvenuta carenza di interesse.

Con memoria del 9.1.2025, Roma Capitale allegava, tra l'altro, l'inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti: a) per omessa notifica degli stessi al controinteressato, ossia a D.G. Costruzioni s.r.l., quale proprietaria del locale sede delle opere abusive; b) per omessa impugnazione della descritta Determinazione Dirigenziale di Roma Capitale, Municipio III, Direzione Tecnica, Servizio Edilizia Privata, Ufficio Disciplina Edilizia privata ed Urbanistica, 18 gennaio 2022, prot. n. CD/4814/2022; c) per sopravvenuta carenza di interesse, avendo la ricorrente demolito, seppure in parte qua, le opere abusive per cui è causa.

All'udienza pubblica del 26 febbraio 2025, il Collegio, dato alle parti l'avviso *ex* art. 73 c.p.a. circa la sussistenza di un profilo, rilevato d'ufficio, di inammissibilità del gravame, tratteneva la causa in decisione.

DIRITTO

1. In via pregiudiziale e al fine di perimetrare la presente controversia in chiave soggettiva, deve essere esaminata l'istanza di Dario Colusso in ordine alla propria "estromissione per difetto di legittimazione passiva" dal giudizio, formulata nella propria memoria di replica in data 4.2.2025.

A tal fine, occorre ricostruire, seppure brevemente, gli istituti a essa sottesi.

L'istituto della "estromissione" consiste nella riduzione del numero delle parti del processo, a seguito dell'ordinanza del giudice che, riscontrato il verificarsi di sopravvenienze di carattere sostanziale (quali a esempio l'alienazione del bene per cui è causa nelle more del processo), esclude la parte da esse interessata. Tale ordinanza produce effetti processuali, in quanto incide, previa acquisizione da parte del giudice del consenso delle altre parti ai fini della liquidazione delle spese di lite, sulla parte intesa "in senso processuale" e non sostanziale.

Ciò posto, l'estromissione, lungi dal potersi considerare istituto processuale di carattere generale, trova applicazione nelle sole tre ipotesi tassativamente previste dalla legge e, segnatamente, nei casi di cui agli artt. 108, 109 e 111 c.p.c.

L'istituto in esame deve quindi essere tenuto ben distinto dalla diversa istanza con cui la parte intimata eccepisce, in capo a sé, il difetto della titolarità della situazione giuridica soggettiva (spesso tecnicamente definito come "difetto di legittimazione passiva"), e chiede quindi al Tribunale di adottare una sentenza parziale non definitiva e di merito (e non di rito) che accerti il difetto di rispondenza tra la domanda proposta dal ricorrente nei suoi confronti e la sussistenza di una situazione giuridica soggettiva passiva in capo al resistente.

Tale ultimo istituto deve essere, a sua volta, distinto dal "difetto di legittimazione passiva", in quanto la legittimazione ad agire rileva in chiave processuale, quale condizione dell'azione.

Per completezza, si osserva come, nel processo civile, la nozione di della titolarità della situazione giuridica soggettiva e di difetto di legittimazione passiva siano nettamente distinte, appartenendo la prima al merito e la seconda al rito.

Nel processo amministrativo, invece, le due nozioni finiscono per sovrapporsi.

Come chiarito dal Consiglio di Stato, n. 8232 del 2021, nel processo amministrativo non è sufficiente che il ricorrente si limiti ad allegare la sussistenza della legittimazione

attiva/passiva, ma è necessaria la dimostrazione della effettiva titolarità di una situazione giuridica di interesse legittimo pretensivo/oppositivo.

Tale diversità rispetto al processo civile si giustifica in ragione del fatto che, nel processo amministrativo, alla fase pregiudiziale di natura processuale, nel cui ambito si accerta l'astratta titolarità del diritto soggettivo, segue la fase di merito di accertamento effettivo di tale diritto.

Nel processo amministrativo, invece, l'anticipazione di tale accertamento alla fase pregiudiziale si giustifica in quanto il riconoscimento della titolarità dell'interesse legittimo non definisce ancora il giudizio, occorrendo che nella fase di merito si confronti l'interesse legittimo del privato con l'interesse pubblico che la PA è chiamato a perseguire al fine di stabilire se il primo debba prevalere sul secondo.

In questa prospettiva, la legittimazione ad agire assume una connotazione sostanziale, in quanto costituisce la proiezione nel processo dell'interesse legittimo.

Applicando tali principi al caso di specie, ove l'istanza di Dario Colusso debba intendersi in senso tecnico, quale istanza di "estromissione", la stessa è inammissibile, non vertendosi in alcune delle tre ipotesi di cui si è detto.

Ove invece debba intendersi quale eccezione diretta a far valere il difetto in capo al resistente della titolarità della situazione giuridica soggettiva, compete al Tribunale la decisione in ordine alle modalità di decisione delle questioni di cui all'art. 279 c.p.a.

Sotto tale aspetto, il Collegio ha ritenuto di esaminare la questione insieme alla (presente) sentenza che ha definito il giudizio e non, invece, di adottare, in riferimento alla posizione di Dario Colusso, una sentenza parziale non definitiva.

Nel merito, l'eccezione è fondata.

Affinchè una parte privata, diversa dall'Amministrazione che ha adottato il provvedimento impugnato, possa essere intimato nel processo amministrativo (unico soggetto legittimato passivo nel processo impugnatorio: TAR Roma, Sez. II, n. 635/2022), esso deve essere titolare di un controinteresse diretto, immediato, effettivo, derivante direttamente dal predetto provvedimento, che fa sorgere in capo a esso la posizione giuridica di interesse legittimo oppositivo. In altre parole, il controinteressato mira a mantenere in vita il provvedimento impugnato dal ricorrente, onde evitare di perdere il bene della vita che quel provvedimento gli ha accordato.

Nel caso di specie, certamente il responsabile del procedimento non può considerarsi, in base al rapporto di immedesimazione organica, soggetto diverso e distinto

dall'Amministrazione che ha adottato l'atto, cosicchè non può essere considerato, processualmente, parte resistente.

D'altra parte, esso nemmeno trae dal provvedimento impugnato alcuna utilità pratica (bene della vita), con la conseguenza per la quale non è controinteressato.

2. Ciò posto, il combinato disposto degli artt. 76, comma 4, e 276, comma 2, c.p.c., come interpretati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, impone di prendere le mosse, in via pregiudiziale, dall'eccezione relativa all'omessa notificazione del ricorso introduttivo del giudizio nei confronti della controinteressata D.G. Costruzioni s.r.l., quale proprietaria del locale in cui insisterebbero le opere abusive.

L'eccezione in esame è infondata.

D.G. Costruzioni s.r.l., quale proprietaria del locale in cui insisterebbero le opere abusive, lungi dal potersi ritenere titolare di un interesse contrario rispetto a quello della ricorrente, è del pari titolare dello stesso interesse (legittimo oppositivo), cosicchè essa deve essere considerata quale cointeressata (e non invece controinteressata), con conseguente inapplicabilità, al caso di specie, dell'art. 49 c.p.a.

3. Sempre seguendo l'ordine di esame delle questioni di cui alla richiamata pronuncia n. 5/15, deve essere respinta, la diversa eccezione sollevata dalla resistente, avente a oggetto l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse in capo alla ricorrente, avendo quest'ultima eseguito parzialmente l'ordinanza di demolizione in questa sede gravata.

Anche tale eccezione è priva di pregio.

In primo luogo, come espressamente ammesso da Roma Capitale, si tratta di ottemperanza parziale e non totale, rispetto all'ordinanza che in questa sede ci occupa, a opera di Gioco legale S.r.l., cosicchè non può ritenersi venuto meno, in capo a quest'ultima, l'interesse alla definizione del giudizio.

In secondo luogo e in disparte quanto precede, la ricorrente potrebbe comunque continuare ad avere interesse alla decisione, anche dopo aver prestato acquiescenza all'ordine di demolizione impartito da Roma Capitale, in quanto, da un lato, essa potrebbe, in caso di esito favorevole del giudizio, voler ripristinare le opere rimosse e, dall'altro, agire in chiave risarcitoria nei confronti di Roma Capitale. Del resto, nel ricorso introduttivo del giudizio, proprio Gioco legale S.r.l. ha fatto riserva di formulare la domanda di tal fatta.

4. Il ricorso introduttivo del giudizio, invece, risulta inammissibile (e su questo profilo rilevato d'ufficio il Collegio ha dato alle parti in udienza l'avviso *ex art. 73 c.p.a.*), in quanto Gioco Legale S.r.l. non era titolare di alcun interesse a impugnare la descritta determinazione dirigenziale di Roma Capitale, Municipio III, Direzione Tecnica, Servizio Edilizia Privata, Ufficio Disciplina Edilizia privata ed Urbanistica, 5 settembre 2019, prot. n. CD/126521/2019. Infatti, l'ordine di demolizione ivi contenuto era stato impartito al proprietario dell'immobile interessato dalle opere edilizie, ossia a DG Costruzioni s.r.l., e non invece all'odierna ricorrente.

Del resto, Gioco Legale S.r.l., lungi dall'aver ammesso, e quindi agito in questa sede in tale veste, di essere la responsabile dell'abuso commesso durante la vigenza del contratto di locazione da essa stipulato con Investment S.r.l. in data 26.1.2017 (quest'ultima a sua volta avente causa da DG Costruzioni S.r.l. in forza di contratto di locazione del 8.9.2016), si è limitata ad allegare la propria qualità di conduttore dell'immobile oggetto di opere abusive. Cosicché, deve ritenersi che il conduttore non sia titolare di un interesse diretto e immediato all'impugnazione dell'ordine di demolizione impartito al locatore, bensì di un interesse mediato, riflesso e indiretto, che lo avrebbe, se del caso, legittimato a spiegare intervento *ad adiuvandum* nel giudizio caducatorio eventualmente incardinato dal proprietario del bene in questione nei confronti dell'Amministrazione.

Tale conclusione consente quindi di assorbire la doglianza della ricorrente in ordine all'erronea indicazione, nel provvedimento in parola, della già menzionata pergotenda, che non insisterebbe sull'immobile di cui al civico nn. 27, 28 e 29, ma su quello di cui al n. 30.

5. In ogni caso, anche a voler prescindere, per mera ipotesi, ma così non è, da quanto appena detto, risulta comunque fondata l'eccezione, sollevata da Roma Capitale, in ordine all'improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio, per sopravvenuta carenza di interesse.

La ricorrente ha infatti impugnato la descritta determinazione dirigenziale di Roma Capitale, Municipio III, Direzione Tecnica, Servizio Edilizia Privata, Ufficio Disciplina Edilizia privata ed Urbanistica, 5 settembre 2019, prot. n. CD/126521/2019, ma ha poi ommesso di impugnare la successiva e diversa determinazione dirigenziale di Roma Capitale, Municipio III, Direzione Tecnica, Servizio Edilizia Privata, Ufficio Disciplina Edilizia privata ed Urbanistica, 18 gennaio 2022, prot. n. CD/4814/2022, che le è stata notificata in qualità di asserita conduttrice responsabile dell'abuso (oltre a essere stata

notificata anche a DG Costruzioni s.r.l., in qualità di proprietaria responsabile dell'abuso).

Pertanto, anche ove venisse, per mera ipotesi, ma così non è, accolto il ricorso introduttivo del giudizio e caducato il primo ordine di demolizione, rimarrebbe comunque fermo il secondo, per non essere lo stesso divenuto definitivo e, come tale, inoppugnabile.

6. Passando ora all'esame dei motivi aggiunti, essi risultano infondati.

6.1. Quanto alla prima doglianza, di cui si è detto in punto di fatto, afferente all'invalidità derivata del provvedimento gravato con i motivi aggiunti, in ragione dei vizi che affliggerebbero l'atto impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio, la declaratoria di inammissibilità di tale ultimo ricorso impone il rigetto delle aggiunzioni per incompatibilità logica. E' infatti evidente che non potendo il Collegio entrare nel merito del ricorso introduttivo e quindi non potendo procedere all'annullamento del provvedimento che ne costituisce oggetto, i vizi di esso, dedotti come derivati, non sono in grado di scalfire il provvedimento impugnato con i motivi aggiunti.

6.2. Quanto al vizio proprio del provvedimento gravato con i motivi aggiunti, consistente nella circostanza per la quale Roma Capitale avrebbe dovuto limitare l'inibitoria dell'attività illecita solamente alla parte dell'immobile oggetto delle opere abusive, esso è privo di pregio.

La normativa applicabile alla fattispecie in questione, ossia l'art. 54, comma 6, D. Lgs. n. 59/10, l'art. 79, comma 6, L. R. n. 22/19 e l'art. 5 della delibera dell'amministrazione comunale n. 35/10, condiziona l'esercizio dell'attività di somministrazione al rispetto integrale della normativa edilizia ed urbanistica vigente, non essendo possibile ipotizzare, ai fini del rilascio del titolo abilitativo, e comunque della prosecuzione dell'attività, un'osservanza meramente parziale delle norme stesse.

Da ciò deriva la correttezza del provvedimento impugnato.

7. Alla luce di quanto precede, il Tribunale dichiara inammissibile e comunque improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso introduttivo del giudizio e respinge nel merito i motivi aggiunti.

8. Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Roma, Sezione II *bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti come in epigrafe proposti, dichiara il

primo inammissibile, e comunque improcedibile, e respinge il secondo.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite del presente giudizio in favore di Roma Capitale e Dario Colusso che liquida, per ciascuno, nella complessiva somma di € 1.500,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Giuseppe Licheri, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Christian Corbi

IL PRESIDENTE

Pietro Morabito

IL SEGRETARIO