

Publicato il 15/05/2026

N. 09011/2026 REG.PROV.COLL.
N. 05264/2024 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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5264 del 2024, proposto da
proposto da [REDACTED] in persona del legale rappresentante,
rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluca Piccinni e Filippo Castellani,
elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma,
Lungotevere dei Mellini n. 10, con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia

contro

- Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Rita Caldarozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia
- Municipio Roma VII di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante;
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale sono domiciliati in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12

per l'annullamento

- della nota prot n. 116363 del 28 novembre 2023, con la quale il Municipio Roma VIII di diniego dell'istanza di voltura della concessione di passo carrabile;
- del parere negativo non conosciuto, contenuto nella nota prot. CM114645 del 22 novembre 2023 della **Polizia** Locale VIII Gruppo Tintoretto, per asserito contrasto con l'art. 46, comma 2, del decreto legge n. 258/1992;
- nonché di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso e conseguenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2026 il dott. Roberto Politi 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 presente gravame è stato qui proposto a seguito opposizione presentata da Roma Capitale con riferimento al ricorso straordinario al Capo dello Stato in data 22 marzo 2024, alla quale ha fatto seguito, a cura dell'odierna ricorrente, la trasposizione in sede giurisdizionale.

Esponde parte ricorrente essersi resa acquirente da INVIMIT SGR S.p.A., in data 26 maggio 2023, di immobili destinati a garage di proprietà dell'Inail, comprensivi dell'autorizzazione di passo carrabile rilasciata ad INAIL in data 27 gennaio 1997, con la quale il Comune aveva già autorizzato la deroga della distanza di mt. 12 dall'intersezione stradale di via Ignazio Persico e di aver chiesto al Municipio VIII, in data 19 ottobre 2023, la voltura della concessione di passo carrabile già esistente.

Il predetto Municipio, assumendo essersi in presenza di “nuova” istanza, ha denegato la voltura richiamando il parere negativo della **Polizia** Locale con la

seguinte motivazione: *“il passo carrabile in questione ricade in un’area di intersezione stradale con via Ignazio Persico ed è collocato a ridosso di un attraversamento pedonale risultando in contrasto con quanto previsto dall’art. 46, comma 2, del regolamento del D.L. 258/2012”*.

2. A sostegno della proposta impugnativa, la ricorrente ha dedotto i seguenti argomenti di censura:

2.1) Violazione ed omessa applicazione dell’art. 10-bis e dell’art. 21-octies della legge n. 241 del 1990. Violazione della legge 11 settembre 2020, n. 120 (di conversione del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76)

La mancata comunicazione del preavviso di rigetto renderebbe, secondo quanto dalla parte sostenuto, illegittima l’avversata determinazione.

Il provvedimento di diniego della voltura non è stato, infatti, preceduto dalla comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza, la quale (non trattandosi di atto vincolato) avrebbe dovuto essere tempestivamente inoltrata alla ricorrente al fine di consentirle la piena partecipazione all’interno di tale fase del procedimento, sì da poter meglio precisare le proprie posizioni giuridiche.

*2.2) Violazione e falsa applicazione dell’art. 22 del D.Lgs. n. 285/1992 e dell’art. 46 del D.P.R. n. 495/1992. Violazione e falsa applicazione dell’art. 21.6.3. del Piano Generale del Traffico Urbano di Roma Capitale - Regolamento Viario e Classifica Funzionale delle Strade urbane di Roma Capitale. Eccesso di potere per insufficienza, illogicità ed irragionevolezza della motivazione. Travisamento dei fatti. Violazione del principio del legittimo affidamento. Difetto assoluto di istruttoria. Incompetenza della **Polizia** Locale ad esprimere il parere preventivo*

L’Amministrazione comunale non avrebbe tenuto in debita considerazione la preesistenza dell’accesso carraio di cui si discute fin dal 1997, limitandosi alla constatazione della mera mancanza delle distanze di cui all’art. 46, comma 2, lett. a) del Regolamento.

Nell’assumere, quindi, che l’atto gravato sia illegittimo per difetto di istruttoria, soggiunge la Società ricorrente che il passaggio pedonale all’epoca

non esisteva ed è stato realizzato in seguito, sicché non sarebbe dato comprendere come abbia potuto il Comune, a fronte della mera richiesta di voltura di un titolo pregresso (mera modifica soggettiva del proprietario), motivare con riferimento all'esistenza di un passaggio pedonale realizzato molti anni dopo.

Roma Capitale ha dato applicazione al comma 2 dell'art. 46 del Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo Codice della strada, senza considerare che tale comma deve essere letto insieme a quanto stabilito dal successivo comma 6 del medesimo articolo (*"i comuni hanno la facoltà di autorizzare distanze inferiori a quelle fissate al comma 2, lettera a), per i passi carrabili già esistenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento, nel caso in cui sia tecnicamente impossibile procedere all'adeguamento di cui all'articolo 22, comma 2, del codice"*).

2.3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990

Sostiene la ricorrente che, nonostante il *nomen iuris* utilizzato (diniego di voltura), il provvedimento adottato integrerebbe un atto di annullamento d'ufficio: in proposito, assumendosi che non sussisterebbero i relativi presupposti e che sia stato violato il termine di 12 mesi fissato per l'esercizio del potere di autotutela.

3. Conclude la parte per l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento degli atti con esso avversati.

4. In data 3 giugno 2024 l'Amministrazione comunale intimata si è costituita in giudizio; ed ha depositato, il 17 luglio 2024, il 9 aprile 2026 ed il 22 aprile 2026, memorie di controdeduzioni e replica, insistendo per la reiezione del gravame.

In data 3 maggio 2024, si sono inoltre costituiti in giudizio il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5. Il ricorso viene trattenuto per la decisione alla pubblica udienza del 13 maggio 2026.

6. Preliminarmente alla disamina dei sottoposti motivi di censura, giova precisare, in punto di fatto, che:

- la ricorrente ha acquistato, in data 26 maggio 2023, locali con accesso su strada, siti alla Via Lasagna n. 1, per i quali in data 27 gennaio 1997, era stata rilasciata la concessione di un passo carrabile, senza preventiva acquisizione del necessario parere della **Polizia** Locale e nonostante il mancato rispetto del limite dei 12 metri di distanza dall'intersezione stradale con Via Ignazio Persico;
- in data 19 ottobre 2023, la Società ricorrente avanzava istanza di voltura della concessione del passo carrabile preesistente;
- il competente Ufficio **municipale** richiedeva il parere obbligatorio sulla viabilità alla **Polizia** Locale VIII Gruppo Tintoretto, competente per territorio, al fine di accertare le condizioni attuali del passo carrabile, indispensabili per la valutazione dell'istanza anzidetta;
- la **Polizia** Locale, in data 22 novembre 2023, a seguito di sopralluogo, esprimeva parere negativo per difetto della distanza minima prescritta dal Codice della Strada (12 metri dalle intersezioni) e per l'insistenza del passo carrabile, oggetto del procedimento, a ridosso di un attraversamento pedonale, con rischi per la pubblica incolumità;
- in data 28 novembre 2023, il Municipio rigettava l'istanza in applicazione dell'art. 46, comma 2, del Regolamento di attuazione del Codice della Strada, tenuto conto anche del contesto di elevata densità abitativa in cui l'immobile si colloca e delle altre caratteristiche topografiche del sito.

7. Ciò posto, assume Roma Capitale (cfr. pag. 11 della memoria del 17 luglio 2024) che *“il c.d. passo carrabile rientra nella categoria giuridica delle “concessioni” e, in quanto tale dipende sempre da una scelta, discrezionale e autoritativa, attraverso cui l'Amministrazione attribuisce ad un soggetto terzo l'uso di un bene pubblico; deve, pertanto, ritenersi esclusa la possibilità di succedere nella concessione, presupponendo quest'ultima l'instaurazione di un rapporto bilaterale tra l'Amministrazione concedente e il privato concessionario, fondato sul concetto dell'intuitus personae.”*

Conseguentemente, l'Amministrazione avrebbe correttamente operato un apprezzamento “aggiornato” delle condizioni necessarie al rilascio del titolo

richiesto, *“dando la giusta importanza tanto all’attuale contesto ambientale in cui insiste l’accesso de quo, quanto al particolare di non poco conto che il permesso accordato nel 1997 già appariva non in linea con le prescrizioni del Nuovo Codice della Strada, entrato già in vigore da qualche anno”*.

Roma Capitale, da ultimo (cfr. memoria depositata il 22 aprile 2026), ha, poi, sostenuto che *“il provvedimento di diniego emesso nel caso concreto costituisce un atto dovuto e vincolato, constatato il difetto di un requisito di legge (distanza ad almeno 12 metri dall’incrocio), che non richiede altri apprezzamenti discrezionali dello stato dei luoghi, avendo già il Legislatore valutato a priori il disvalore della distanza troppo ravvicinata ad un incrocio”*; sostenendo, sotto tale profilo, che *“verificato che il passo carrabile è collocato, fisicamente, a meno di 12 metri dall’incrocio, non c’è spazio per diversi apprezzamenti discrezionali sulla sua pericolosità, essendoci un disvalore accertato come tale già dal Legislatore, aprioristicamente”*.

Ed ha, ulteriormente, evidenziato che *“il subentro, per voltura, non debba considerarsi alla stregua del rilascio di un nuovo titolo concessorio, per quanto attiene ai necessari presupposti di legge che devono sussistere ma solo che c’è un pregresso rapporto di cui occorre tener presente per alcuni specifici profili e, da qui, la necessità di ‘incasellarsi’ nell’una o nell’altra categoria”*.

8. Il percorso logico che ha condotto all’adozione del provvedimento impugnato, così come il riportato nucleo argomentativo esplicitato dalla difesa comunale, non si prestano a condivisione.

8.1 In primo luogo, va rammentata la portata dispositiva dell’art. 22 del Codice della Strada; il quale prevede che:

“1. Senza la preventiva autorizzazione dell’ente proprietario della strada non possono essere stabiliti nuovi accessi e nuove diramazioni dalla strada ai fondi o fabbricati laterali, né nuovi innesti di strade soggette a uso pubblico o privato.

2. Gli accessi o le diramazioni già esistenti, ove provvisti di autorizzazione, devono essere regolarizzati in conformità alle prescrizioni di cui al presente titolo.

3. I passi carrabili devono essere individuati con l’apposito segnale, previa autorizzazione dell’ente proprietario.

4. Sono vietate trasformazioni di accessi o di diramazioni già esistenti e variazioni nell'uso di questi, salvo preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada.

5. Il regolamento determina i casi in cui l'ente proprietario può negare l'autorizzazione di cui al comma 1.

L'art. 46 del Regolamento comunale dispone:

- al comma 1, che *“la costruzione dei passi carrabili è autorizzata dall'ente proprietario della strada nel rispetto della normativa edilizia e urbanistica vigente;*

- al comma 2, che *“il passo carrabile deve essere realizzato osservando le seguenti condizioni:*

a) deve essere distante almeno 12 metri dalle intersezioni e, in ogni caso, deve essere visibile da una distanza pari allo spazio di frenata risultante dalla velocità massima consentita nella strada medesima;

- infine, al comma 6, che *“i comuni hanno la facoltà di autorizzare distanze inferiori a quelle fissate al comma 2, lettera a), per i passi carrabili già esistenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento, nel caso in cui sia tecnicamente impossibile procedere all'adeguamento di cui all'articolo 22, comma 2, del codice”.*

8.2 Dal chiaro tenore letterale della disposizione regolamentare da ultimo riportata, è dato argomentare che la distanza – minima – di 12 metri che deve intercorrere fra il passo carrabile e l'intersezione stradale (comma 2, lett. a), dell'art. 46), non ha carattere di inderogabilità: ma può formare oggetto, al ricorrere dei presupposti pure regolamentarmente indicati, di autorizzazione in deroga.

È evidente che tale autorizzazione consegue ad una valutazione di carattere tecnico-discrezionale rimessa alla competente Autorità comunale.

Così come è chiaro che la sottesa ponderazione deve fornire compiuta ed espressa emersione alle ragioni che non consentono la persistenza del passo carrabile (si tratta, è bene rammentarlo, di concessione già in essere, e risalente nel tempo), ovvero che si rivelano suscettibili di confermarne la presenza anche a distanza inferiore ai 12 metri dall'intersezione stradale.

Nel caso di specie, la determinazione avversata – che dà, correttamente, conto che nella fattispecie viene in considerazione una richiesta di “voltura” del passo carrabile in essere (dovendosi, conseguentemente, escludere la concludenza delle argomentazioni ostese dalla difesa comunale, circa la configurabilità di una “nuova” richiesta concessoria, alla quale accederebbe una espansa latitudine dell’apprezzamento discrezionale rimesso alla precedente Autorità) – non altrettanto correttamente ha respinto l’istanza presentata dall’odierna ricorrente.

Roma Capitale, infatti, si è limitata a richiamare la valenza ostativa in proposito assunta dall’art. 46, comma 2, lett. a), del Regolamento comunale, omettendo di considerare la potenzialità derogatoria che il successivo comma 6 riconosce, in presenza delle condizioni da tale ultima disposizione espressamente indicate.

Omissione, peraltro, omogeneamente ravvisabile anche nel presupposto parere della **Polizia** di Roma Capitale (in data 22 novembre 2023), nel quale si dà atto che *“il passo carrabile di che trattasi ricade in area di intersezione stradale con Via Ignazio Persico ed è collocato a ridosso di attraversamento pedonale, risultando quindi in contrasto con quanto previsto dall’art. 46 lett. 2 del Regolamento di Esecuzione del D.L. n. 258/1992”*.

8.3 Deve, conseguentemente, ritenersi che l’avversata determinazione, recante diniego di voltura di passo carrabile, sia inficiata sotto il profilo motivazionale ed, ulteriormente, in ragione della pure ravvisabile carenza istruttoria, atteso che la precedente Autorità, lungi dal valutare – in primo luogo, in punto di fatto; e, ulteriormente, sotto il profilo tecnico – la presenza, o meno, dei presupposti derogatori (rispetto all’“ordinaria” distanza di metri 12 da intersezione stradale), si è limitata, apoditticamente quanto immotivatamente, ad escludere la voltura della stessa.

9. Nei limiti anzidetti, e con riservata potestà di rieffusione del potere in capo all’intimata Amministrazione comunale (quantunque nel perimetro valutativo riveniente dalla valenza conformativa della presente pronunzia), accoglie il

Collegio il proposto gravame, con conseguente annullamento degli atti con esso sottoposti a censura.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto annulla gli atti con esso gravati.

Condanna Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, al pagamento in favore della ricorrente [REDACTED], delle spese di lite, complessivamente liquidate nella misura di € 2.000,00 (euro duemila/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 13 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente, Estensore

Angelo Fanizza, Consigliere

Matthias Viggiano, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Roberto Politi

IL SEGRETARIO