



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 Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6065 del 2018, proposto da Alessandro Fiordelli, rappresentato e difeso dagli Avvocati Prof. Giuliano Grüner e Prof. Federico Dinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del suo Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Vincenzo Maiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, in personale del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti

Finleonardo S.p.a., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Paola Conticiani;

Lush Italia S.r.l., in persona del suo legale rappresentate *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Fabio Massimo Ventura;

Regione Lazio, in persona del suo Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

dell'Associazione Verdi, Ambiente e Società – APS, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Sebastiana Dore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della nota di Roma Capitale, Municipio Roma I, 16 febbraio 2018, prot. n. 30980, mai notificata né comunicata al ricorrente e conosciuta dallo stesso solo in data 5 aprile u.s., recante in oggetto: «*Immobile sito in Via del Corso n. 20 e 21*»;

- di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, con particolare riferimento ai pareri infra-procedimentali resi dalla Soprintendenza speciale per il Colosseo e l'Area Archeologica Centrale di Roma in data 24 agosto 2016, dell'8 febbraio 2017 e del 27 giugno 2017.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, Finleonardo Spa, Lush Italia S.r.l. e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 12 maggio 2023 il dott. Michele Tecchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Sig. Fiordelli è condomino di uno stabile denominato “Palazzo Bracci”, sito nel pieno centro storico di Roma (zona dichiarata patrimonio dell'Umanità

dall'UNESCO già dal 1980), e posto all'intersezione tra Via del Corso e Via della Fontanella. Il Palazzo ospita la nota casa di Goethe (attualmente un Museo), ove il poeta tedesco soggiornò durante la sua permanenza a Roma.

In data 30 novembre 2016, la Società Finleonardo S.p.a. (nel prosieguo anche "Finleonardo"), proprietaria di un negozio posto al numero civico 20 di Via del Corso e sito al piano terra dell'edificio, ha presentato al Municipio I di Roma Capitale una SCIA (assunta a protocollo con il n. 198464 del 30 novembre 2016) al fine di realizzare alcuni «*interventi edilizi*» nel cortile interno posto al servizio del fabbricato.

Successivamente, la stessa Finleonardo ha presentato altre cinque SCIA: le prime tre formalmente in variante alla prima (quelle aventi n. prot. 3605/2017, 15480/17 e 45127/17), la quarta autonoma (la n. prot. 53854/17) e la quinta in variante a quest'ultima (la n. prot. 75274/17), al fine di realizzare vari interventi non solo nel cortile ma anche all'interno del locale commerciale di sua proprietà.

Infine, anche l'affittuaria del locale commerciale in questione, la Lush Italia S.r.l., ha presentato in data 15 giugno 2017 una SCIA acquisita al prot. con n. 103157/17. In seno alla relazione tecnica allegata alla prima SCIA presentata dalla Società Finleonardo, si può leggere che i lavori avrebbero comportato, nella corte interna del palazzo, un «*intervento di Restauro*» mirante al «*ripristino della quota originaria attraverso la rimozione delle pavimentazioni esistenti e dei relativi massetti; la rimozione della scala metallica che collegava il cortile interno al ballatoio del primo piano [...]; il rifacimento della pavimentazione; la sistemazione del verde; l'inserimento nella pavimentazione di faretti incassati e il restauro della fontana*».

In data 16 dicembre 2016, l'odierno ricorrente, titolare di uno Studio di architettura che affaccia direttamente sul cortile interno del palazzo, ha inviato con PEC al Municipio I di Roma Capitale una nota con la quale ha segnalato la gravosità delle modalità di esecuzione del preteso intervento di «*Restauro*», affinché venissero espletate, sul cantiere ancora in opera, le opportune verifiche.

Quella nota, munita di documentazione fotografica e di un estratto delle mappe catastali, è stata assunta al protocollo di Roma Capitale con il n. 210790 del 16 dicembre 2016. Seguivano due ulteriori segnalazioni del ricorrente in data 19 dicembre 2016 e 30 dicembre 2016.

Nel frattempo, in data 19 dicembre 2016, gli Agenti del Corpo di Polizia Locale di Roma - I Gruppo hanno effettuato un sopralluogo all'esito del quale è stata redatta la *«Relazione di servizio urbanistico edilizia»* n. prot. 196499/16. Questa relazione evidenziava che erano in corso lavori *«di restauro nel cortile senza toccare la fontana preesistente che verrà restaurata come da autorizzazione sovrintendenza»*.

In data 4 maggio 2017, il sig. Fiordelli, per il tramite del proprio difensore, trasmetteva a Roma Capitale un esposto estremamente dettagliato, con il quale egli sollecitava - ai sensi dell'art. 19, comma 6-ter, della l. n. 241 del 1990 - l'esercizio dei poteri inibitori *«in ripristino della legalità, anche per assicurare la tutela dell'interesse alla salvaguardia dei valori storici, culturali e paesaggistici, che assumono particolare rilevanza nel contesto del Centro Storico di Roma Capitale, dichiarato patrimonio dell'Umanità da parte dell'Unesco»*.

L'istanza rimaneva inevasa.

Pertanto, a causa dell'inerzia serbata da Roma Capitale rispetto all'esercizio dei suoi poteri inibitori, l'odierno ricorrente esperiva l'azione del silenzio *ex artt. 31 e 117 c.p.a.*, all'esito della quale questo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio condannava Roma Capitale – con sentenza n. 583 del 17 gennaio 2018 – a *«provvedere, entro il termine di 30 giorni, a svolgere le necessarie verifiche, concludendo tale attività con un provvedimento espresso»*, in quanto *«A fronte di segnalazioni circostanziate e documentate quali quella da ultimo inoltrata dal ricorrente sussiste l'obbligo dell'amministrazione di attivare un procedimento di controllo e verifica, da concludere con una valutazione finale»*.

Ne è scaturito l'atto qui impugnato (cfr. nota di Roma Capitale, Municipio Roma I, 16 febbraio 2018, prot. n. 30980, recante in oggetto: *«Immobile sito in Via del*

Corso n. 20 e 21», di cui il ricorrente è venuto a conoscenza soltanto il 5 aprile 2018).

Con il suddetto atto Roma Capitale – dopo aver elencato i titoli di volta in volta presentati e gli atti di assenso precedentemente espressi dalle altre autorità coinvolte – ha concluso nel senso della sostanziale legittimità degli interventi oggetto di SCIA, ricomprendendoli nella «*categoria di ripristino e risanamento conservativo, compatibili con i titoli edilizi sopra citati*».

Parte ricorrente insorge avverso il summenzionato provvedimento del 16 febbraio 2018 (consistente sostanzialmente in una conferma della legittimità delle varie SCIA e nel diniego di qualsiasi atto inibitorio/repressivo/conformativo, trattandosi di interventi di risanamento conservativo assentibili con SCIA) sulla scorta dei seguenti motivi:

(i) *primo motivo*: violazione delle garanzie del procedimento amministrativo (artt. 7 e 10 bis della legge n. 241 del 1990) per essere Roma Capitale giunta alla determinazione di negare l'esercizio del potere inibitorio in assenza di qualsiasi partecipazione procedimentale del ricorrente non soltanto in fase di avvio (art. 7 legge 241 del 1990) ma anche in fase di conclusione (art. 10 bis legge 241 del 1990) del procedimento amministrativo; con lo stesso motivo parte ricorrente si duole inoltre di un presunto difetto di motivazione dell'atto impugnato, non essendosi quest'ultimo pronunciato su veruna delle molteplici e puntuali contestazioni di irregolarità delle SCIA sollevate dal ricorrente con l'esposto del 4 maggio 2017, e cioè: a) sulla mancanza della dichiarazione del progettista nell'asseverazione di cui alla scia prot. 198464 del 30 novembre 2016 sulla legittimità dell'abbassamento della quota del giardino; b) sulla carenza della rappresentazione grafica allegata alla SCIA, in particolare delle sezioni *ante e post operam*, con l'indicazione delle variazioni di quota del giardino e delle quote degli ambienti confinanti; c) sull'inesistenza di precedente pavimentazione e di massetti di cemento sul piano originario del giardino (al contrario, nel provvedimento impugnato il tecnico comunale dichiara la preesistenza della pavimentazione senza

citare alcuna fonte documentale pregressa, e quindi sulla sola base delle affermazioni della parte proprietaria); d) sulla totale rimozione del verde (ad eccezione di una palma secolare) nonostante la predetta SCIA fosse stata presentata tra l'altro per la "*sistemazione del verde*"; e) sull'illegittimità dell'opera costituita dalla gettata di cemento armato con rete elettrosaldata, che non avrebbe alcuna attinenza con lo stato originario dei luoghi e che avrebbe determinato l'eliminazione del giardino; f) sull'assenza di documentazione relativa alla legittimità dei ripristini con conseguente impossibilità di far rientrare le opere nella categoria degli interventi edilizi di restauro e risanamento conservativo (RC), derivandone la necessità di applicare la normativa edilizia relativa agli interventi di ristrutturazione edilizia RE2 (c.d. ristrutturazione pesante);

(ii) *secondo motivo*: carenza di motivazione dei pareri della Soprintendenza posti alla base dell'atto impugnato, per essere gli stessi basati su formule stereotipe ("*compatibilità dell'intervento con i caratteri storico-architettonici e tipologici dell'edificio in cui esso verrà effettuato e con il contesto della città storica*"), senza spiegare per quale ragione i caratteri storico-architettonici e tipologici dell'edificio *de quo* rimarrebbero invulnerati dalla totale eliminazione della preesistente vegetazione, nonché dalla rimozione di una vasca circolare risultante dalle mappe del 1939 e dalla cementificazione di un preesistente giardino con abbassamento della relativa quota di quasi un metro; tutto ciò rappresentando in tesi anche una supposta violazione dell'art. 24, comma 19, delle N.T.A. del PRG di Roma Capitale, il quale prevede l'obbligatorietà del parere della Soprintendenza Statale per gli interventi da eseguirsi nel Centro Storico di Roma Capitale, parere che esige una valutazione effettiva e non di mera forma;

(iii) *terzo motivo*: violazione della normativa edilizia per avere Roma Capitale trascurato il fatto che tramite plurime SCIA in sequenza tra loro, la società controinteressata avrebbe finito per realizzare una trasformazione complessiva del cortile in questione, eseguendo quindi «*interventi rivolti a trasformare gli*

organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente (questa la definizione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1, lett. d, del d.P.R. n. 380 del 2001), in palese contrasto con l'art. 27 delle N.T.A., che consente la realizzazione, nel tessuto di espansione e rinascimentale e moderna preunitaria (T2) nel quale ricade l'immobile, dei soli «*interventi di categoria MO, MS, RC, come definiti dall'art. 9*», e degli «*interventi di categoria RE1, DR1, DR3 e NE1, come definiti dall'art. 25, commi 4, 5 e 7*»; in sintesi, dietro le SCIA presentate dalla ricorrente – apparentemente dirette a realizzare interventi asseritamente di restauro e risanamento conservativo (in coerenza con le N.T.A. applicabili) – si sarebbe in realtà celato un insieme di interventi integranti una forma ristrutturazione edilizia “pesante”, interventi motivati soltanto dalle esigenze commerciali della società controinteressata e che dunque esigevano, in tesi, il rilascio del permesso di costruire;

(iv) *quarto motivo*: eccesso di potere in quanto l'autorizzazione sismica conseguita da Finleonardo per la realizzazione dei lavori di apertura della parete divisoria delle due unità edilizie oggetto di accorpamento (autorizzazione su cui la SCIA è basata) risulta rilasciata sulla base di una documentazione che fornirebbe una rappresentazione del preesistente stato dei luoghi in tesi non conforme alle planimetrie catastali del 1986 e del 2002 relative al negozio al civ. 21, nonché anche alla planimetria allegata all'atto ricevuto dal notaio Andrea Giuliani di Roma rep. 39361 del 10/07/1969, e neppure alla planimetria allegata alla licenza n. 599-bis del 26/05/1971 (di cui una copia è allegata alla SCIA prot. 198464/2016); in particolare, la documentazione su cui è basata la suddetta autorizzazione sismica evidenzerebbe la presenza di due ampie nicchie (rientranze) in corrispondenza delle quali sono state poi realizzate le aperture tra i due negozi, mentre le surriferite planimetrie attestano, al contrario, che il collegamento tra i due negozi avveniva esclusivamente attraverso uno stretto passaggio della ampiezza di soli m 1,1 circa;

(v) *quinto motivo*: violazione dell'art. 3 del Regolamento Edilizio di Roma

Capitale, in quanto la SCIA della controinteressata è corredata di un elaborato grafico che non sarebbe conforme alla suddetta prescrizione regolamentare, essendo privo di prospetti, sezioni e quote relative sia allo stato *ante operam* che *post operam*.

Si sono ritualmente costituite in giudizio Roma Capitale, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, Finleonardo S.p.A. e Lush Italia S.r.l., tutte instando per la reiezione del ricorso.

In data 18 marzo 2023 è inoltre intervenuta nel giudizio con atto di intervento *ad adiuvandum* l'associazione "Verdi, Ambiente e Società – APS", la quale – premesso di essere un'associazione riconosciuta a carattere nazionale con il fine di tutelare i valori paesistici, ambientali, architettonici, storici e culturali del Paese, nonché di far parte del Consiglio Nazionale per l'Ambiente *ex art.* 12 della Legge 8 luglio 1986, n. 349 – ha instato per l'annullamento degli stessi atti impugnati dall'odierno ricorrente.

Successivamente, con istanza depositata in data 20 marzo 2023, il ricorrente – dato atto che l'odierna interveniente ha anche "*proposto ricorso a codesto Tar per chiedere l'annullamento della nota prot. 0012967-P del 22.03.2022 della Soprintendenza Speciale Archeologica Bella Arti e Paesaggio di Roma, nonché delle note prot. SS-Colosseo 8395 del 27.4.2017 e prot. SS Col n. 6657 del 28.11.2016 richiamate nel primo provvedimento*", e cioè dei "*pareri consultivi resi dalla Soprintendenza in relazione alle pratiche edilizie con cui Finleonardo ha realizzato i lavori che, sotto le mentite spoglie di un intervento di restauro e risanamento conservativo, hanno in realtà condotto allo stravolgimento radicale del precedente stato dei luoghi*" – ha chiesto al Collegio di disporre la riunione del presente giudizio con il parallelo giudizio instaurato dall'odierna associazione interveniente innanzi alla sezione II-Quater del TAR Lazio (NRG 5031/2022) con contestuale ricalendarizzazione dell'udienza di merito, stante "*l'inerenza dei due ricorsi al medesimo intervento edilizio e la sostanziale coincidenza dei motivi*

proposti a sostegno dei due gravami”, i quali “*suggeriscono l’opportunità di una loro riunione o, almeno, di una loro trattazione congiunta*”.

All’udienza straordinaria del 12 maggio 2023 il Collegio ha introiettato la causa in decisione.

DIRITTO

In limine litis, va disattesa l’istanza con cui l’odierno ricorrente ha chiesto la riunione del presente giudizio con il procedimento NRG 5031/2022 pendente innanzi alla sezione II-Quater di questo TAR e la conseguenziale ri-fissazione dell’udienza di merito per la trattazione congiunta delle due cause.

La pendenza del parallelo giudizio NRG 5031/2022 nel frattempo incardinato dall’associazione odierna interveniente – peraltro per l’annullamento di atti amministrativi soltanto parzialmente coincidenti con quelli ora impugnati – non è infatti motivo ostativo all’autonoma delibazione del merito della presente causa, tanto più ove si consideri che questo procedimento, per la completezza del relativo corredo istruttorio e per la risalenza temporale della sua introduzione, è oramai maturo per la decisione, di guisa che s’impone la sua immediata definizione in ossequio al principio della ragionevole durata del processo.

Ciò premesso, il ricorso è parzialmente fondato e va quindi accolto nei limiti appresso esposti.

Al fine di comprendere appieno le ragioni che depongono nel senso dell’accoglimento parziale del gravame, occorre ricostruire – in via preliminare – il contenuto effettivo delle plurime SCIA velocemente succedutesi nel breve volgere di pochi mesi.

Risulta *per tabulas*, infatti, che:

- la prima SCIA del 30 novembre 2016 prevedeva la realizzazione dell’intervento di restauro e risanamento conservativo del cortile esterno dell’unità immobiliare con accesso da via del Corso n. 20; l’intervento illustrato nella SCIA in questione prevedeva espressamente “*il ripristino della quota originaria attraverso la*

rimozione delle pavimentazioni esistenti e dei relativi massetti; la rimozione della scala metallica che collegava il cortile interno al ballatoio del primo piano ... il rifacimento della pavimentazione; la sistemazione del verde; l'inserimento nella pavimentazione di faretti incassati e il restauro della fontana”;

- in data 10 gennaio 2017, la società controinteressata presentava una “variante” della SCIA del 30 novembre 2016, variante che tuttavia prospettava un intervento sostanzialmente autonomo e indipendente rispetto a quello descritto nella SCIA del 30 novembre 2016; detta variante può quindi essere considerata come una nuova e indipendente SCIA (come del resto riconosciuto dallo stesso ricorrente nel proprio atto introduttivo), atteso che essa descriveva alcuni interventi edilizi ricadenti non già sul cortile esterno oggetto della SCIA del 30 novembre 2016, bensì sulle due unità immobiliari rispettivamente ubicate in Via del Corso n. 20 e Via del Corso n. 21 (veniva infatti previsto l'accorpamento di queste due unità immobiliari attraverso il ripristino delle aperture di collegamento già presenti al piano terra nella parete divisoria tra di essi);

- in data 30 gennaio 2017, la società controinteressata presentava una variante della SCIA del 10 gennaio 2017, che contemplava alcune modifiche rispetto al progetto di accorpamento delle due unità immobiliari di Via del Corso n. 20 e Via del Corso n. 21;

- in data 15 marzo 2017, la società controinteressata presentava un'ulteriore variante della SCIA del 10 gennaio 2017, che contemplava ulteriori modifiche e integrazioni del progetto di accorpamento delle due unità immobiliari di Via del Corso n. 20 e Via del Corso n. 21;

- in data 29 marzo 2017, la società controinteressata presentava una nuova SCIA, che prevedeva alcuni lavori aggiuntivi sul cortile esterno originariamente interessato dalla prima SCIA del 30 novembre 2016, lavori aggiuntivi consistenti tra l'altro nella rimozione di una passerella in disuso e nella ripresa dell'intonaco e della pittura presente nelle pareti interessate;

- in data 4 maggio 2017, la società controinteressata presentava una variante della

SCIA del 29 marzo 2017, che prevedeva la demolizione e sostituzione con cerchiatura metallica del solaio tra piano terra e mezzanino dell'ambiente che si affacciava su via del Corso n. 20.

In sintesi, quindi, vi è stata una prima SCIA del 30 novembre 2016 per lavori aventi ad oggetto il cortile esterno, una seconda SCIA del 10 gennaio 2017 (impropriamente definita variante) per lavori di accorpamento delle due unità immobiliari, e poi 2 successive varianti della SCIA del 10 gennaio 2017 rispettivamente risalenti al 30 gennaio 2017 e 15 marzo 2017, nonché infine una terza SCIA del 29 marzo 2017 per ulteriori interventi sul cortile, a cui ha fatto seguito una sua variante del 4 maggio 2017.

Rilevante diventa, a questo punto, la collocazione temporale dei vari esposti/istanze con cui l'odierno ricorrente aveva sollecitato l'esercizio dei poteri pubblici di vigilanza/repressione in relazione ai lavori oggetto delle segnalazioni certificate di inizio attività succedutesi nel tempo.

Orbene, risulta *per tabulas* che il ricorrente ha presentato due prime istanze rispettivamente in data 16 dicembre 2016 e 30 dicembre 2016, entrambe quindi entro il termine di 30 giorni dalla prima SCIA del 30 novembre 2016. Successivamente, il ricorrente ha presentato l'esposto del 4 maggio 2017, quindi oltre il termine di 30 giorni dalle due SCIA rispettivamente presentate il 10 gennaio 2017 (le cui varianti risalgono al 30 gennaio 2017 e 15 marzo 2017) e il 29 marzo 2017 (la cui variante risale al 4 maggio 2017).

Va peraltro precisato che al più tardi in data 22 febbraio 2017 il ricorrente era sicuramente in possesso delle SCIA sino ad allora presentate (*id est* la SCIA del 30 novembre 2016 e la SCIA del 10 gennaio 2017), avendo lo stesso ricorrente dichiarato – con l'esposto del 4 maggio 2017 – che proprio il 22 febbraio 2017 egli aveva ritirato presso il Municipio I la copia della SCIA.

Concludendo sul punto, quindi, le istanze/esposti con cui il ricorrente ha sollecitato l'esercizio dei poteri pubblici di vigilanza e controllo di Roma Capitale possono

considerarsi trasmessi:

- entro il termine di 30 giorni dalla data di presentazione della SCIA (termine previsto dall'art. 19, comma 6-bis, della legge n. 241 del 1990) per quanto riguarda la prima SCIA del 30 novembre 2016;

- oltre il suddetto termine ma comunque entro il diverso termine di 18 mesi dalla data di presentazione della SCIA (così come previsto dall'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990 nella sua versione *ratione temporis* applicabile), per quanto riguarda le successive SCIA del 10 gennaio 2017 (così come variata il 30 gennaio e 15 marzo 2017) e del 29 marzo 2017.

Ciò chiarito, l'esame dei motivi di ricorso non può non essere preceduto da una preliminare ricognizione di quali siano le facoltà del terzo che si ritenga leso da una segnalazione certificata di inizio attività e di come si atteggi il potere dell'amministrazione, a seconda della tempestività o meno della sollecitazione all'esercizio delle "verifiche spettanti" alla stessa, secondo quanto previsto dall'art. 19, comma 6 ter, L. n. 241/90.

Sul punto la giurisprudenza, anche di questo Tribunale (Tar Lazio, Roma, Sez. II Quater 25 gennaio 2021 n. 911), ha condivisibilmente affermato che ove la sollecitazione del terzo all'attivazione dei poteri di vigilanza sulla SCIA edilizia venga effettuata in epoca successiva rispetto alla scadenza del termine di 30 giorni assegnato per la realizzazione dei controlli per così dire "ordinari" (art. 19 commi 3 e 6 bis L. n. 241/90), l'amministrazione è, comunque, tenuta a riscontrare l'istanza del privato e, quindi, ad azionare i poteri di vigilanza edilizia nonché quelli repressivo-sanzionatori.

Siffatta verifica, tuttavia, è soggetta all'accertamento di tutte le condizioni all'uopo previste dall'art. 21 *nonies* l. n. 241/90 (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II quater, 25.01.2021, n. 911; 21/10/2020, n. 10702).

Ed invero, giusta il combinato disposto di cui ai commi 3, 4 e 6 bis dell'art. 19 l. n. 241/90, a fronte di una S.C.I.A./D.I.A. i poteri di controllo, inibizione ed eventuale repressione dell'attività segnalata si atteggianno in maniera differente a seconda

della tempestività (60 giorni, che diventano 30 in materia edilizia, dalla presentazione della dichiarazione) o meno degli stessi rispetto all'epoca della presentazione della dichiarazione/segnalazione.

Più precisamente, entro 30 giorni dalla presentazione della scia edilizia, i poteri *de quibus* in capo all'amministrazione sono pieni, rivestono il carattere della doverosità e della vincolatività. Ne consegue che, ove sollecitati negli stessi termini da eventuali "interessati", mediante la proposizione di una tempestiva diffida, legittimano l'esperimento di un'azione avverso l'eventuale contegno inerte *ex artt.* 31-117 c.p.a., con contestuale richiesta di accertamento della fondatezza della pretesa e condanna della PA all'adozione dei provvedimenti richiesti (art. 19, comma 3, l. n. 241/90).

Decorsi i 30 giorni dalla presentazione della SCIA, invece, ai sensi del successivo comma 4 dell'art. 19 l. n. 241/90, "*l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti*" inibitori ovvero repressivo/sanzionatori previsti dal precedente comma 3, previa valutazione dell'esistenza delle condizioni previste per l'esercizio del cd. potere di autotutela di cui all'art. 21 *nonies*.

Ne consegue che ove la sollecitazione "esterna" alle verifiche circa la legittimità di una SCIA sia "tardiva", giacché inoltrata oltre il termine di trenta giorni di cui ai commi 3 e 6 bis del citato art. 19, il "terzo" controinteressato - ove intenda dolersi delle conclusioni a cui è giunta l'amministrazione a valle del procedimento di verifica - è onerato dell'allegazione non soltanto dei pretesi profili di illegittimità della segnalazione "indagata", ma anche della sussistenza di tutti gli altri presupposti legittimanti l'esercizio dei poteri inibitori di cui all'art. 19, comma 4, L. n. 241/90 (e cioè dei presupposti dell'annullamento d'ufficio *ex art.* 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990).

Presupposti tra i quali rientra, come noto, la sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto, ulteriore e diverso rispetto a quello del mero ripristino della legalità, nonché la prevalenza di siffatto eventuale interesse pubblico (in un equo

contemperamento di tutti gli interessi in gioco) rispetto all'affidamento maturato in capo al privato che ha avviato e concluso l'attività edilizia in contestazione.

Orbene, tornando quindi al caso di specie, atteso che nella fattispecie *de qua* vengono in contestazione plurime segnalazioni certificate di inizio attività, è indispensabile fare una distinzione tra:

- le censure attoree rivolte verso le SCIA rispetto alle quali il ricorrente ha sollecitato l'esercizio dei poteri inibitori/repressivi oltre il termine di 30 giorni ma entro il maggior termine di 18 mesi (il riferimento è alle doglianze comprese nel quarto motivo di gravame, incentrato sull'asserita illegittimità della SCIA del 10 gennaio 2017 e delle relative varianti, tutte aventi ad oggetto l'accorpamento delle due unità immobiliari);

e

- le censure attoree rivolte verso la SCIA del 30 novembre 2016 (avente ad oggetto i lavori del cortile), rispetto alla quale il ricorrente ha sollecitato l'esercizio dei poteri inibitori/repressivi entro il termine di 30 giorni.

Quanto alle prime (cfr. quarto motivo di ricorso), va rilevato che il ricorrente ha evidenziato sotto vari profili l'illegittimità delle SCIA in questione, ma non ha - così come invece avrebbe dovuto in considerazione della "tardività" del potere amministrativo sollecitato - in alcuna misura allegato l'esistenza degli ulteriori presupposti affinché siffatto potere venisse esercitato, per come dallo stesso preteso in senso ostativo ai propositi edificatori della controinteressata.

Il ricorrente, invero, si è astenuto dal prospettare la sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto ulteriore e diverso rispetto alla mera esigenza di ripristino della legalità, nonché la prevalenza di siffatto eventuale interesse pubblico (in un equo contemperamento di tutti gli interessi in gioco) rispetto all'affidamento maturato in capo al privato che ha avviato e concluso l'attività edilizia in contestazione.

Per tali ragioni, pertanto, il quarto motivo di gravame va respinto.

Per quel che riguarda, invece, le restanti censure rivolte verso la SCIA del 30

novembre 2016 avente ad oggetto i lavori del cortile, la “tempestività” del potere amministrativo sollecitato giustifica un accertamento di “mera” legittimità della SCIA, irrilevante essendo l’esistenza di un ulteriore e distinto interesse pubblico alla rimozione (o meno) dell’attività edilizia oggetto di segnalazione.

Fermo quanto precede, e passando ad esaminare il primo motivo di ricorso, le censure formali sollevate avverso la SCIA del 30 novembre 2016 appaiono meritevoli di positivo apprezzamento sotto il profilo patologico del difetto di motivazione dell’atto impugnato.

Dirimente in tal senso è lo scrutinio della motivazione che Roma Capitale aveva manifestato con la nota impugnata (prot. n. 30980 del 16 febbraio 2018) nota con cui l’Amministrazione Capitolina aveva ritenuto che non fosse necessario reprimere/inibire gli interventi edilizi eseguiti dalla controinteressata sul cortile esterno dell’immobile *de quo*.

Orbene, proprio rispetto a detti interventi Roma Capitale si è limitata ad affermare che essi rientrerebbero nella “*categoria di ripristino e risanamento conservativo*” e che, quindi, ben potrebbero essere assentiti con SCIA in quanto “*tutti gli interventi con rilevanza esterna e lo scavo per l’abbassamento della quota del cortile, già pavimentato nello stato ante operam, sono stati espressamente autorizzati dalla competente Soprintendenza di Stato*”.

L’intero “baricentro” della motivazione profusa da Roma Capitale per negare la necessità di reprimere/correggere la trasformazione edilizia del cortile esterno consiste, pertanto, nel fatto che detti interventi “*sono stati espressamente autorizzati dalla competente Soprintendenza di Stato*”.

Nessun dubbio, quindi, circa il fatto che si tratti di una motivazione *per relationem*. Ciò che impone dunque di scrutinare proprio il parere soprintendizio del 24 agosto 2016 oggetto di richiamo *per relationem*, parere riguardante per l’appunto gli interventi di trasformazione del cortile esterno.

Orbene, detto parere – dopo aver dato atto che “*l’immobile interessato dalle opere*

sopra indicate non risulta sottoposto a tutela ai sensi del D.lgs. 42/04” – si è limitato ad assentire gli interventi edilizi prospettati esclusivamente sotto il profilo della “valutazione a titolo consultivo della compatibilità dell’intervento con i caratteri storico-architettonici e tipologici dell’edificio in cui esso verrà effettuato e con il contesto della città storica, fatti salvi ed integri i diritti dei terzi, e ferma restando la competenza comunale in merito alla verifica della conformità dell’intervento medesimo alle vigenti normative urbanistico-edilizie”.

Ne discende che in base a un’analisi congiunta del provvedimento comunale impugnato (*id est* nota prot. n. 30980 del 16 febbraio 2018) e del parere soprintendizio a cui detto provvedimento rinvia con motivazione *per relationem*, la decisione amministrativa di cui ora si controverte (*id est* la scelta di Roma Capitale di conservare *in toto* gli interventi edilizi eseguiti sul cortile esterno) risulta:

- *da un lato* completamente sfornita della benché minima motivazione sulla conformità di detti interventi *rispetto alla normativa urbanistico-edilizia*, non essendo stato fornito alcun ragguaglio sulle ragioni per cui la prospettata modificazione del cortile esterno potrebbe realmente sussumersi nel paradigma degli interventi di restauro/risanamento conservativo (come tali assentibili con SCIA) e non invece in quello della ristrutturazione edilizia c.d. pesante; ragguaglio che sarebbe stato tanto più necessario in una fattispecie - come quella *de qua* - in cui l’odierno ricorrente aveva suscitato l’esercizio dei poteri inibitori di Roma Capitale con plurime contestazioni estremamente specifiche e circostanziate;
- *dall’altro lato* sostenuta da una motivazione stereotipata e acritica in merito alla conformità degli interventi *de quibus* rispetto ai valori storico-architettonici, atteso che il succitato parere soprintendizio del 24 agosto 2016 non esprime alcuna circostanziata valutazione degli specifici aspetti per cui detti interventi sarebbero in concreto conformi ai valori storico-architettonici della città di Roma; del resto la natura stereotipa di detta motivazione appare vieppiù evidente ove la si compari con quella contenuta nel parere soprintendizio del 8 febbraio 2017 (avente ad oggetto i lavori di accorpamento delle due unità immobiliari), avendo entrambi i pareri lo

stesso identico tenore letterale astratto e generico.

La mancanza di qualsiasi puntuale motivazione sulla conformità urbanistico-edilizia degli interventi realizzati sul cortile esterno – e più precisamente sulle ragioni per cui detti interventi vadano qualificati come di restauro/risanamento conservativo e non invece di ristrutturazione “pesante” – vizia all’origine l’atto impugnato, atto con cui Roma Capitale aveva validato la SCIA del 30 novembre 2016 (e quindi negato la necessità di eventuali misure inibitorie/repressive) proprio perché essa riguarderebbe un mero intervento di restauro/risanamento conservativo.

Il vizio motivazionale appare vieppiù evidente ove si considerino, come già rilevato, le puntuali contestazioni che l’odierno ricorrente aveva sollevato con le segnalazioni volte a suscitare l’esercizio dei poteri inibitori/repressivi di Roma Capitale.

Significativo, a tal riguardo, è il fatto che la SCIA del 30 novembre 2016 – pur rappresentando all’ufficio competente che l’intervento *de quo* avrebbe comportato il “*ripristino della quota originaria*” – omette però di indicare le variazioni di quota che sarebbero state effettivamente realizzate (non v’è quindi alcuna misurazione del differenziale di quota tra lo stato dei luoghi *ante operam* e lo stato dei luoghi *post operam*).

Nessun riferimento a dette variazioni di quota risulta neppure presente nella dichiarazione del progettista allegata alla SCIA.

Quanto precede avrebbe dovuto indurre Roma Capitale a verificare – prima di escludere la necessità di qualsiasi intervento inibitorio/repressivo – se (e in che misura) gli interventi ricadenti sul cortile esterno abbiano realmente ripristinato la quota originaria, oppure invece sopravanzato tale quota.

Aspetto, questo, che non sembra certamente trascurabile al fine di stabilire se l’intervento edilizio *de quo* abbia effettivamente natura di restauro/risanamento conservativo (come tale assentibile con SCIA) oppure invece di ristrutturazione edilizia “pesante” (come tale abbinabile a permesso di costruire).

L'omessa valutazione di tale aspetto non fa che confermare, quindi, il difetto motivazionale che affligge il provvedimento impugnato nella parte in cui esso ha negato aprioristicamente la necessità di misure inibitorie/repressive della trasformazione del cortile esterno dell'edificio *de quo* (*id est* l'attività riportata nella SCIA del 30 novembre 2016).

L'accoglimento del primo motivo di gravame per difetto di motivazione conduce, pertanto, all'annullamento del provvedimento impugnato nei limiti suesposti, con la conseguente precisazione che l'intervento edilizio indicato nella SCIA del 30 novembre 2016 – non essendo attualmente supportato da alcuna dimostrazione della sua natura di mero restauro/risanamento conservativo (e cioè del fatto che la quota del cortile *post operam* è concretamente misurabile come coincidente con la quota originaria) – non è allo stato assentibile con SCIA, salvo il potere di Roma Capitale di rideterminarsi nell'esercizio dei propri poteri repressivi/inibitori in ossequio al vincolo conformativo discendente dalla presente sentenza.

Quanto precede consente di ritenere assorbiti, dunque, gli ulteriori motivi di gravame sollevati dall'odierno ricorrente.

Dall'accoglimento parziale del ricorso discende anche l'accoglimento dell'atto di intervento adesivo dipendente dell'Associazione interveniente, intervento che il Collegio ritiene ammissibile in considerazione delle specifiche finalità statutarie di detta Associazione (le quali includono anche la tutela dei “*valori paesistici, ambientali, architettonici, storici e culturali del Paese*”).

Né rileva – in senso contrario rispetto all'ammissibilità di detto intervento – il fatto che l'edificio *de quo* non sia gravato da alcun vincolo culturale *ex* d.lgs. n. 42 del 2004.

Ciò che rileva, infatti, è la *causa petendi* concretamente azionata dall'Associazione interveniente, la quale consiste per l'appunto nella tutela dei valori architettonici, storici e culturali dell'immobile *de quo*.

Valori che possono essere associati ad un immobile anche a prescindere dalla formale adozione del vincolo di culturalità, atteso che tale vincolo serve a garantire

una speciale protezione amministrativa a determinati beni contrassegnati da un forte elemento di culturalità, e non ad escludere a priori una rilevanza culturale (anche se meno intensa) di qualsiasi altro bene non vincolato.

L'atto di intervento adesivo dipendente va quindi accolto insieme al ricorso.

Ciò senza omettere tuttavia di specificare che detto atto di intervento – oltre a riproporre le stesse censure già dispiegate con il ricorso introduttivo (da intendersi accolte nei limiti suesposti) – introduce nel giudizio anche un'ulteriore doglianza consistente nell'asserita mancanza dell'autorizzazione paesaggistica *ex art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004*, autorizzazione che in base alla prospettazione dell'associazione interveniente l'odierna controinteressata avrebbe dovuto conseguire al fine di realizzare i lavori oggetto di SCIA.

Tale doglianza è inammissibile in quanto completamente nuova rispetto alle censure già articolate con il ricorso introduttivo, e dunque incompatibile con la natura propria dell'atto adesivo dipendente dispiegato dall'associazione interveniente, avuto riguardo al consolidato insegnamento giurisprudenziale secondo il quale *“ai sensi dell'art. 28, comma 2, c.p.a., l'intervento nel processo amministrativo non è litisconsortile autonomo, ma adesivo dipendente, cioè a sostegno delle ragioni di una o di altra parte, il che implica che esso è consentito a condizione che per il soggetto, se legittimato, non vi sia stata la decadenza nell'esercizio dell'azione di annullamento del provvedimento amministrativo e che l'interveniente non può proporre domande nuove o diverse, né estendere la portata del devolutum, introducendo nuove domande od eccezioni che non siano rilevabili d'ufficio”* (cfr. *ex multis* Cons. St., sez. VI, 26 maggio 2018 n. 557).

In conclusione, quindi, il ricorso e l'atto di intervento vanno parzialmente accolti nei limiti suesposti, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato per difetto di motivazione, limitatamente a quanto disposto sulla SCIA del 30 novembre 2016.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo in

favore del ricorrente e dell'Associazione interveniente, con onere a carico di Roma Capitale e della società controinteressata Finleonardo S.p.A.

Quanto alle altre parti intimiate in giudizio, il Collegio ravvisa giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione Seconda Stralcio) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte nei limiti esposti in parte motiva, con conseguente annullamento parziale del provvedimento impugnato per difetto di motivazione in relazione alla SCIA del 30 novembre 2016.

Condanna Roma Capitale e Finleonardo S.p.A., in solido tra loro, alla rifusione delle spese del giudizio in favore del ricorrente e dell'Associazione interveniente in misura complessivamente pari ad €4.000,00 (quattromila/00) oltre oneri accessori come per legge (se dovuti); delle suddette spese legali una quota pari ad €3.000,00 (tremila/00) è riconosciuta in favore del ricorrente ed una quota pari ad €1.000 (mille/00) è riconosciuta in favore dell'Associazione interveniente.

Spese compensate nei confronti di tutte le altre parti intimiate in giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2023, in videoconferenza sulla piattaforma Teams, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Michele Tecchia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Michele Tecchia

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO