

Pubblicato il 01/07/2020

**N. 07476/2020 REG.PROV.COLL.
N. 02987/2019 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 2987 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Ecolattanzio s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Pallottino, Anna Palmerini e Raffaele Izzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Sergio Siracusa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura Comunale in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante

pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna Albanese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Comitato Crollo Alla Balduina, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giancarlo De Caprariis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del diniego di permesso di costruire in variante, e per l'accertamento dell'avvenuta formazione del silenzio assenso, ex art. 20, comma 8, D.P.R. 380/2001;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 25.09.2019:

della D.D. della Direzione tecnica del Municipio XIV di Roma Capitale, prot. CT/100165/2019 del 6.8.2019 e ulteriori atti e provvedimenti connessi a questo, tra cui la nota Dirigenziale del medesimo Municipio XIV di Roma Capitale, prot. 98915 dell'01.08.2019 e la nota della U.O. Servizio edilizia privata - Ufficio ispettorato edilizio del Municipio XIV di Roma Capitale, prot. 99784 del 5.8.2019;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 16.12.2019:

della D.D. della Direzione Tecnica del XIV Municipio di Roma Capitale, prot. CT/137661/2019 del 25.11.2019, di ingiunzione alla demolizione delle opere realizzate dalla ricorrente in forza di SCIA

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, della Regione Lazio e della Città Metropolitana di Roma Capitale;

Visto l'intervento ad opponendum del Comitato Crollo alla Balduina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2020 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo la Ecolattanzio s.r.l. ha chiesto al Tribunale di accertare la avvenuta formazione del silenzio-assenso di Roma Capitale ex art. 20 DPR n. 380/2001 comma 8 sulla sua istanza prot. QI/2017/215830 del 21.12.2017, tesa al rilascio del permesso di costruire per variante in corso d'opera su progetto già assentito con permesso di costruire n. 257 del 12.10.2017 e di annullare, previa sospensione dell'efficacia a) la determinazione dirigenziale prot. QI/17121/2019 del 30.01.2019 di Roma Capitale di diniego del suddetto permesso, b) il preavviso di rigetto del 5.10.2018, c) la nota del Dipartimento PAU prot. 179538 del 2.11.2018, d) la comunicazione dirigenziale prot. 3241 del 9.01.2019, e) la nota prot.8421 del 17.01.2019, f) l'art. 45 comma 6 delle NTA al PRG di Roma, nella parte in cui prescrive che i cambi di destinazione d'uso verso abitazioni singole in interventi diretti di categoria RE, DR e AMP debbano garantire una riserva del 30% della SUL ad abitazioni collettive, a servizi alle persone e ad attrezzature collettive, nel caso che tale articolo non dovesse essere considerato già annullato erga omnes in via giurisdizionale.

A sostegno delle sue domande la ricorrente ha dedotto le seguenti censure: 1) proponibilità dell'azione di accertamento del silenzio-assenso in materia edilizia; 2) avvenuta formazione del silenzio assenso per decorrenza del termine e sussistenza delle altre condizioni stabilite dall'art. 20 comma 8 del DPR n. 380/2001, come modificato dall'art. 5 del d.l. n. 70/2011; 3) sviamento di potere e abuso dell'azione amministrativa con aggravamento del procedimento in violazione dell'art. 1 della l.n.241/1990, abuso del processo, violazione della l. Reg. Lazio n. 7 del 2017 per rifiutata sua

applicazione sul territorio di Roma; 4) incompetenza per consumazione del potere e, dunque, per carenza di potere, violazione dell'art.20 commi 8 e 3 del DPR n. 380/2001 e dell'art. 21 nonies della l.n. 241/1990, eccesso di potere per insussistenza dei presupposti del provvedere e per evidente falsa istruttoria; 5) violazione dell'art. 1 in relazione agli artt. 6 e 8 della l. Reg. Lazio n. 7 del 2017, eccesso di potere travisamento dei fatti, per falsità dell'istruttoria e conseguente errore nella motivazione (con conseguente violazione dell'art. 3 della l.n. 241/1990); 6) violazione per falsa o errata applicazione dell'art. 6 comma 2 della medesima l. Reg. Lazio n. 7/2017, violazione dell'art. 23 ter del DPR n. 380/2001, violazione di giudicato esterno, rilevante anche come violazione del principio di legalità ed eccesso di potere per pretesa applicazione di norma regolamentare già in precedenza annullata, eccesso di potere per contraddittorietà confusione o errore nell'istruttoria e conseguente errore della motivazione; 7) violazione del DM n. 1444/1956, dell'art. 10 del DPR n. 380/2001, degli artt. 14 e 15 e dell'art.7 della l. Reg. Lazio n. 35/1977 e dell'art. 7 della l. Reg. Lazio n. 36/1987, quali vigenti al di dell'adozione ed approvazione del nuovo PRG di Roma.

Si sono costituite in giudizio Roma Capitale, la Città Metropolitana e la Regione Lazio, eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito del ricorso.

Con atti depositati il 25.09.2019 ed il 16.12.2019, la ricorrente ha proposto motivi aggiunti, anch'essi assistiti da istanza cautelare, avverso la determina dirigenziale di Roma Capitale del 6.08.2019 di annullamento della SCIA prot. CT/2019/81165 presentata dalla ricorrente in data 20.06.2019 in variante al permesso di costruire n. 257/2017 e di contestuale sospensione lavori e tutti gli atti connessi e contro il provvedimento del 25.11.2019 che le ingiungeva la demolizione delle opere realizzate in forza della suddetta

SCIA ed ogni altro atto precedente, coevo o successivo del procedimento.

Con ordinanza n. 1934/2019 del 29.03.2019 (riformata poi dal Consiglio di Stato) il Tribunale ha, in un primo tempo, rigettato l'istanza cautelare proposta dalla ricorrente, fissando successivamente ex art. 55 c. 10 c.p.a., con ordinanza n. 7100/2019 del 31.10.2019, l'udienza pubblica per la discussione del merito ed accogliendo nelle more, con provvedimento cautelare n. 569/2020 del 1.02.2020, la nuova sospensiva, proposta con i motivi aggiunti.

Il 24.10.2019 è intervenuto ad opponendum il Comitato Crollo alla Balduina.

All'udienza pubblica del 12.02.2020 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

DIRITTO

La ricorrente, proprietaria di un'area sita in Roma, in via Lattanzio (Municipio XIV – Tessuto della Città Consolidata), avendo già ottenuto, in data 12.10.2017, un permesso di costruire per la realizzazione sull'area stessa di un intervento di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione di un dismesso edificio scolastico risalente agli anni '50 con mutamento di destinazione d'uso da scolastico ad abitativo grazie anche alla legge sul cd. Piano Casa (L. Reg.Lazio n. 21/2009) ed intendendo usufruire anche delle premialità previste dalla nuova legge regionale nel frattempo approvata per la cd. Rigenerazione Urbana (l. Reg. Lazio n. 7/2017), ha dedotto di aver presentato a tal fine, in data 21.12.2017, un progetto di variante, completo della documentazione richiesta dalla normativa vigente; trascorsi oltre 10 mesi dall'inoltro della domanda senza alcuna risposta dall'Amministrazione Comunale, la ricorrente, ritenendo formatosi il silenzio-assenso sull'istanza di variante, ha, dunque, inviato agli Uffici una diffida, in data 3.07.2018, per il rilascio di un documento

cartaceo o telematico comunque esplicito che desse atto della formazione tacita del provvedimento, agendo poi, ex art. 117 c.p.a. avverso il silenzio serbato da Roma Capitale anche su tale istanza.

Avendo l'Amministrazione nel corso del giudizio avverso il silenzio, infine, adottato un provvedimento sulla suddetta istanza, anche se di rigetto, la causa avverso il silenzio-inadempimento si era conclusa con l'improcedibilità del ricorso e la condanna dell'Amministrazione Comunale alla rifusione delle spese (sentenza n. 4781/2019 dell'11.04.2019).

La ricorrente, ritenendo che la sua domanda di permesso di costruire in variante prot. n. QI/2017/215830 del 21.12.2017 fosse "corredata di tutti i documenti ed atti necessari per il suo positivo esame, compresa l'asseverazione del tecnico circa la piena conformità del progetto alla normativa urbanistica ed edilizia di riferimento e l'assenza di qualsivoglia vincolo (paesaggistico, archeologico, ambientale o idrogeologico) sull'area", ha agito, allora, nel presente giudizio, per l'accertamento della formazione del silenzio-assenso che si sarebbe perfezionato già alla data del 21.03.2018 "con la decorrenza del complessivo termine di 90 giorni di legge (art. 20 commi 3 e 6 del DPR n. 380/2001) decorrenti dalla presentazione dell'istanza di variante in corso d'opera del 21.12.2017 ... in epoca ben antecedente al preavviso di diniego del 27.10.2018".

La formazione del silenzio significativo avrebbe, inoltre, comportato, secondo la ricorrente, anche "la consumazione del relativo potere, residuando in capo alla p.a. il solo potere di autotutela".

Da qui sarebbe derivata l'illegittimità del preavviso di rigetto e del diniego finale (tardivo) di permesso di costruire in variante del 30.01.2019, che sarebbe stato basato su motivazioni erranee come, in primo luogo, la mancata prova della dismissione dell'edificio scolastico al di della presentazione del progetto in variante (quale condizione imposta dall'art. 1

c. 1 n. 2/b della L. Reg. Lazio n. 7/2017), essendo la dismissione delle attività scolastiche una circostanza già da tempo pacifica fin dalla presentazione, nel 2015, del progetto ai sensi del cd. Piano Casa per cambio di destinazione ad uso residenziale dell'edificio (da demolire e ricostruire – progetto autorizzato con il permesso di costruire n. 257/2017).

Parimenti illegittima sarebbe stata anche la seconda ragione di rigetto dell'istanza di permesso in variante, consistente nell'“asserito contrasto del progetto con l'art. 45 c. 6 delle NTA al PRG, il quale prescrive che i cambi di destinazione d'uso verso abitazioni singole in interventi diretti di categoria RE, DR o AMP debbano garantire una riserva del 30% della SUL ad “abitazioni collettive, a servizi alle persone e ad attrezzature collettive”.

Tale prescrizione, nella ricostruzione dell'attuale sistema normativo fornita dalla ricorrente, non sarebbe stata ostativa al progetto di variante perché l'art. 6 c. 2 della l. Reg. Lazio n. 7/2017, che prevede che i cambi di destinazione d'uso siano consentiti “nel rispetto delle destinazioni d'uso previste dagli strumenti generali vigenti, indipendentemente dalle modalità di attuazione dirette o indirette o da altre prescrizioni previste dagli stessi” porrebbe come “unico limite” il fatto che “la destinazione proposta (fosse) ... proprio vietata per l'ambito territoriale in cui ricade l'intervento di rigenerazione urbana”, mentre nella zona in questione – Tessuto della Città Consolidata – la destinazione abitativa sarebbe stata non solo ammessa, ma addirittura privilegiata dal PRG.

A ciò la ricorrente ha aggiunto che il problema della riserva del 30% ad abitazioni collettive non avrebbe dovuto neppure porsi poiché, da un lato, sempre a norma della citata l. Reg. Lazio n. 7/2017, “sono sempre consentiti i cambi all'interno della stessa categoria funzionale di cui all'art. 23 ter del DPR n. 380/2001”, e dall'altro lato, soprattutto, l'art. 45 comma 6 delle NTA al PRG di Roma doveva considerarsi non più vigente, in

quanto annullato erga omnes dal TAR Lazio Sez. II bis con la sentenza n. 10823 del 28.10.2012 e, ancor prima, dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con la decisione n. 4546 del 13.07.2010.

In via del tutto prudenziale, con il ricorso introduttivo la ricorrente ha anche impugnato il suddetto art. 45 comma 6 NTA, non articolando, in realtà, alcuna specifica censura contro tale norma, ma limitandosi ad affermarne l'illegittimità alla luce delle citate pronunce del TAR Lazio e del Consiglio di Stato.

Con i primi motivi aggiunti la ricorrente ha successivamente impugnato la determina dirigenziale di annullamento della SCIA CT/2019/81165, da essa presentata il 20.06.2019 in variante al permesso 257/2017, “per diversa modulazione di alcuni volumi attraverso il loro spostamento dal piano terreno all'ultimo piano senza alcuna deroga ai parametri urbanistici stabiliti dagli artt. 7, 8 e 9 del DM n. 1444 del 1968 e comunque in ... coerenza con il numero dei piani e con le altezze consentite dal PRG e già autorizzate con il permesso di costruire conseguito per silenzio-assenso sull'istanza prot. QI/2017/215830 del 21.12.2017”.

La ricorrente, in relazione a tale provvedimento, ha lamentato, in primo luogo, la violazione da parte dell'Amministrazione delle sue garanzie partecipative, essendo l'atto di annullamento stato adottato appena il giorno successivo all'invio dell'avviso di avvio del procedimento e non essendo la sua “diffida” del 2.08.2019, in realtà, in alcun modo idonea ad essere considerata, come invece ritenuto da Roma Capitale, “osservazione partecipativa dell'interessato al procedimento di annullamento in autotutela”.

L'Amministrazione Comunale avrebbe, inoltre, dapprima ritenuto indispensabile un approfondimento istruttorio della complessa questione sottesa all'intervento de quo, dichiarando di voler richiedere “specifico

parere all'Avvocatura Capitolina, al Dipartimento PAU e al Segretariato Generale" e, poi, avrebbe disatteso tale intento, adottando "il frettoloso ed immotivato provvedimento di annullamento...utilizzando impropriamente la procedura di annullamento in autotutela di cui all'art. 21 nonies l. 241/1990 per censurare pretesi vizi progettuali rilevabili, invece, ai sensi del ben diverso art. 23 del DPR n. 380/2001" e omettendo "la valutazione dell'interesse pubblico all'annullamento e la valutazione dell'affidamento della società nella legittimità del titolo edilizio ormai formatosi e di quelli precedenti, anch'essi ormai consolidatisi, con particolare riguardo al permesso di costruire in variante, richiesto il 20.12.2017 e formatosi per silenzio assenso ex art. 20 comma 8 DPR 380/2001... di cui la SCIA del 20.06.2019 costituisce mera variante non essenziale". Senza contare il fatto che la modifica dell'altezza prevista nella variante oggetto della SCIA, "non si ... (sarebbe estesa) a tutti e tre gli edifici del complesso edificatorio..., ma solo a 2 di questi".

La ricorrente ha, poi, sostenuto, da un lato, che "il titolo su cui si ... (fonderebbero) le volumetrie ad oggi esistenti e per le quali la SCIA prot. 81165 del 20.06.2019 prevede una rimodulazione (sarebbe)...rappresentato dal permesso di costruire in variante, presentato ... il 21.12.2017 prot. QI/2017/215830 e formatosi per silenzio assenso", dall'altro lato che "anche a voler prescindere da quel silenzio assenso... (la) variante (in questione) resterebbe sempre soggetta a SCIA, seppur sostitutiva del p.d.c. ex art. 23 DPR 380/2001", mentre l'asserito mancato rispetto del cd. mix funzionale di cui all'art. 45 c. 6 delle NTA non avrebbe potuto comunque essere di ostacolo alla realizzazione dell'intervento, essendo la sua applicazione "da ritenersi sospesa dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 2166/2019..., se non addirittura già annullata da precedenti sentenze del TAR e del Consiglio di Stato..."

Con i secondi motivi aggiunti, depositati il 16.12.2019, la ricorrente ha, infine, impugnato l'ordine di demolizione adottato dall'Amministrazione Comunale il 25.11.2019, riproponendo anche avverso tale provvedimento le censure già dedotte con i gravami precedenti e deducendo ulteriori vizi dell'atto, quali l'omessa applicazione dell'art. 38 DPR n. 380/2001, trattandosi, a suo dire, "di repressione di attività edilizia eseguita in forza di un titolo edilizio annullato dalla p.a. per vizi procedurali".

Le doglianze formulate nel ricorso introduttivo non sono fondate e devono essere rigettate.

Non può, in primo luogo, condividersi la tesi fondamentale della ricorrente relativa alla avvenuta formazione del silenzio-assenso sull'istanza di permesso di costruire in variante del 21.12.2017 ex art. 20 comma 8 D.P.R. 380/2001.

Ciò in quanto l'Amministrazione Comunale ha evidenziato, in relazione alla richiesta di titolo edilizio in variante inviata dalla ricorrente, oltre all'assenza di "adeguata documentazione" sulla dismissione dell'immobile oggetto di demolizione, soprattutto, la presenza di un "contrasto con l'art. 6 comma 2 della L. R. 7/2017, in quanto le destinazioni d'uso in Progetto non risultano essere conformi a quanto prescritto dall'art. 45 comma 6 delle NTA di PRG vigente".

Da un lato, infatti, l'art. 45 comma 6 delle NTA al PRG, anche successivamente alle pronunce del Consiglio di Stato Sez. IV, n. 4546 del 13.07.2010 e del TAR Lazio Sez. II bis n. 10823 del 28.10.2012 - che hanno colpito aspetti specifici della disposizione, quali la necessità di un piano di recupero per il cambio d'uso verso destinazioni residenziali o del contributo straordinario - continua a prevedere, in attesa della nuova regolamentazione da parte del Comune dell'intera materia, per la Città consolidata, il fatto che "i cambi di destinazione d'uso verso

<<abitazioni...>> devono essere previsti all'interno di interventi di categoria RE, DR AMP estesi a intere unità edilizie di cui almeno il 30% in termini di SUL deve essere riservato alle destinazioni <<abitazioni collettive>>, <<servizi alle persone>> e <<attrezzature collettive>>"; dall'altro lato, l'art. 6 comma 2 della l. Reg. Lazio n. 7/2017 stabilisce che "nell'ambito degli interventi di cui al comma 1 (di Rigenerazione Urbana) oltre al mantenimento della destinazione d'uso in essere, sono altresì consentiti i cambi di destinazione d'uso nel rispetto delle destinazioni d'uso previste dagli strumenti urbanistici generali vigenti, indipendentemente dalle modalità di attuazione dirette o indirette e da altre prescrizioni previste dagli stessi".

Il giudicato delle pronunce del Consiglio di Stato n. 1650/2010 e del TAR Lazio, Roma, n. 10823/2012 è costituito dall'affermazione del principio "secondo cui il mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante è solo quello tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, posto che nell'ambito delle stesse categorie possono aversi mutamenti di fatto, ma non diversi regimi urbanistico costruttivi, stanti le sostanziali equivalenze dei carichi urbanistici nell'ambito della medesima categoria" e per il quale "...in buona sostanza, l'obbligo di considerare rilevante sul piano del regime autorizzatorio il solo mutamento di destinazione d'uso che comporti il passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra costituisce il limite della sopra richiamata autonomia dei comuni nell'individuazione di sottocategorie e sottofunzioni in sede di pianificazione territoriale".

Come espressamente statuito dalla seconda delle due sentenze citate, "da tali considerazioni discende l'illegittimità della disciplina imposta all'immobile in questione dal precitato art. 45, comma 6, delle NTA, oltre che della disciplina prevista dalle medesime NTA in generale per i

mutamenti di destinazione d'uso, per la parte in cui non rispetta il principio sopra richiamato”.

“Entro tali limiti il ricorso è (stato riconosciuto) fondato e meritevole di accoglimento”.

Da ciò scaturisce la sopravvivenza della prescrizione dell'art. 45 comma 6 NTA nella parte in cui determina la necessità di prevedere il mix funzionale per il caso di cambiamento di destinazione d'uso da una categoria urbanistica all'altra, come nel caso de quo.

Anche l'onere per Roma Capitale, affermato dal TAR nella pronuncia del 2012, di “riscrivere la disciplina dei mutamenti di destinazione” trova la sua ragione nella sopravvivenza parziale della disciplina in questione (in via “trasversale, appunto, riferita ai soli casi di mutamento di destinazione d'uso tra categorie urbanistiche distinte e non all'interno di un'unica categoria, per i passaggi tra sottocategorie) e nell'esigenza di una regolazione coerente ed unitaria della materia.

Il 30% della SUL da riservare al mix funzionale “abitazioni collettive”, “servizi alle persone” e “attrezzature collettive”, richiesto dal citato comma 6 dell'art. 45 NTA, lungi dal rappresentare una semplice “modalità di attuazione” o una generica “altra prescrizione”, (e dunque una previsione sicuramente derogabile da parte della normativa sulla rigenerazione urbana) costituisce, ad avviso del Collegio, sulla base di un approfondito esame di tutto il contesto normativo di riferimento, una vera e propria “destinazione d'uso” prevista dallo strumento urbanistico (NTA al PRG per la Città Consolidata) volta ad evitare, in zone in cui la vocazione abitativa è già predominante, la trasformazione di ulteriori settori di città in “quartieri dormitorio”, privi di servizi ed attrezzature di interesse collettivo.

Oltre a tale fondamentale contrasto, occorre evidenziare che “... l'art. 20 comma 8 del Testo Unico dell'Edilizia richiede, ai fini della formazione del

provvedimento per silentium, due requisiti di carattere formale: il decorso del termine e l'assenza di un diniego esplicito da parte del Comune. Tuttavia, ritiene il Collegio che, accanto ai due requisiti formali individuati espressamente dalla norma ai fini della formazione del silenzio significativo sia altresì necessaria la sussistenza di requisiti di carattere sostanziale, consistenti nell'effettiva compatibilità del progetto con la disciplina urbanistica ed edilizia che viene in rilievo. La giurisprudenza, ... ha, infatti, avuto modo di precisare, sul punto, che... è ... necessario che risulti provata anche la conformità dell'intervento richiesto alla disciplina edilizia e urbanistica in vigore. In caso contrario, il richiedente, sulla base dell'inerzia della p.a., verrebbe ad ottenere un ampliamento della propria sfera giuridica, in termini di assenso all'esercizio dello ius aedificandi, che non avrebbe potuto conseguire mediante l'ordinario procedimento espresso. Il che significherebbe rimettere a un dato casuale (inerzia o attività della p.a.) la formazione del titolo edilizio, ciò che contrasterebbe con il fondamentale principio di buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.). In proposito, ha infatti precisato la giurisprudenza, in relazione all'art. 20 del T.U. Edilizia, che: «In tale prospettiva sono state individuate le condizioni minime per poter ritenere formato il silenzio assenso sulla domanda di rilascio del permesso di costruire, in primis la condizione della regolarità dell'istanza e della completezza della documentazione allegata alla domanda, che costituiscono tuttavia solo i presupposti formali, di ricevibilità e di ammissibilità, dell'istanza. Resta tuttavia da stabilire se sia necessaria anche la sussistenza dei requisiti sostanziali per la formazione del silenzio assenso, se cioè occorre dimostrare anche la conformità del progetto alle prescrizioni costruttive. Secondo un'autorevole giurisprudenza si tratta di una condizione indefettibile dato che, altrimenti, si finirebbe per ottenere per silentium quel che non sarebbe altrimenti possibile mediante l'esercizio

espresso del potere da parte della p.a. [...] diversamente opinando, si determinerebbe una situazione di sostanziale disparità tra ipotesi sostanzialmente identiche, dipendente solo dal sollecito (o meno) esercizio del potere amministrativo e - dove non fosse ipotizzabile l'intervento in via di autotutela dell'amministrazione - si verrebbe a configurare una <<disapplicazione>> di norme per mero (e casuale) decorso del tempo>> (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 4273/2018, n. 3317/2018, n. 2513 del 26.4.2018, con richiamo costante a principi sanciti dalla sentenza 5.9.2016 n. 3805; 19.4.2017 n. 1828 e 26.8.2017, n. 3680). Pertanto, secondo tale condivisibile orientamento, se non sussiste tale condizione della pacifica conformità delle opere che l'istante intende realizzare, si deve escludere che sulla mancata tempestiva risposta sulla domanda di permesso di costruire possa essersi formato il silenzio assenso [...] In conclusione, il silenzio assenso non si forma unicamente per il solo effetto del fatto giuridico del decorso del tempo, in assenza di un'adozione di un provvedimento espresso negativo da parte della p.a., ma richiede anche l'esistenza del presupposto sostanziale, della condizione della piena conformità delle opere alla regolamentazione urbanistica [...]" (TAR Lazio, Roma, 30 agosto 2018, n. 9084; cfr: Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 settembre 2016 n. 3805; 19 aprile 2017 n. 1828; 26 luglio 2017 n. 3680; 1° giugno 2018 n. 3317). Per accertare l'intervenuta formazione del silenzio assenso, è dunque necessario che risulti pacifica o provata anche la condizione sostanziale della conformità edilizia e urbanistica dell'intervento" (TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 14 gennaio 2019 n. 38).

Per quanto precede, non ricorrono i presupposti per potersi dire formato il silenzio-assenso sull'istanza di permesso di costruire in variante proposta dalla ricorrente; la domanda di accertamento e relativa declaratoria proposta in tal senso da parte ricorrente non può, dunque, che essere

rigettata.

In via consequenziale, risultano infondate anche tutte le censure svolte dalla ricorrente già nel ricorso introduttivo e sviluppate anche nei motivi aggiunti secondo le quali l'Amministrazione Comunale non avrebbe potuto emettere un provvedimento di diniego in ragione dell'asserita sussistenza del titolo edilizio formatosi per silentium, che avrebbe implicato la "consumazione del potere" ed avrebbe imposto, se del caso, l'adozione di un provvedimento di secondo grado nella figura della revoca o dell'autoannullamento. Non sussisteva, infatti, nel caso di specie, il silenzio assenso, presupposto dell'intero argomento difensivo speso dalla ricorrente. Quanto alle censure di illegittimità specificamente formulate avverso il contenuto del diniego di permesso in variante, se, alla luce degli atti di causa, superabile appare la prima ragione addotta dall'Amministrazione Comunale contro l'ammissibilità dell'intervento proposto, in relazione alla pretesa mancanza della dimostrazione della avvenuta definitiva dismissione del complesso scolastico originariamente sito nell'area de qua, circostanza, in realtà, posta alla base dell'intero progetto di demolizione e ricostruzione in questione e già "accertata" dal permesso di costruire n. 257/2017, non altrettanto può dirsi per il secondo elemento ostativo, costituito, come detto, dalla omessa previsione nell'istanza della ricorrente del 21.12.2017 della riserva del cd "mix funzionale" e, perciò, dalla mancanza di un requisito essenziale di conformità urbanistica del progettato intervento in variante. Né l'intervento per il quale la ricorrente ha presentato l'istanza del 21.12.2017 può essere considerato rientrante nella previsione di cui all'art. 6 comma 2 L. Reg.Lazio n. 7/2017, suggerita dalla ricorrente a soluzione del problema, per cui "sono sempre consentiti i cambi all'interno della stessa categoria funzionale di cui all'art. 23 ter del DPR 380/2001"; il passaggio di destinazione da istituto scolastico, qual era il complesso originariamente

esistente sui luoghi di causa, ad uso abitativo, implicato dall'intervento progettato dalla ricorrente non risulta, infatti, comunque inquadrabile all'interno della medesima categoria "abitativa" ai sensi dell'art. 23 ter cit.

La premessa logica delle considerazioni fin qui sviluppate è costituita, in verità, dal fatto che all'istanza di permesso del 21.12.2017 fosse sotteso necessariamente un cambio di destinazione d'uso (da scuola a residenziale) sì da assoggettare la fattispecie all'art. 45 c. 6 NTA al PRG (nella parte ancora vigente).

Ciò deriva dalla qualificazione che la stessa ricorrente ha inteso dare alla sua richiesta di "variante", presentata, in realtà, "in sostituzione" del precedente p.d.c. per usufruire delle possibilità offerte dalla legge di Rigenerazione Urbana nelle more approvata, appunto, in alternativa ai benefici già ottenuti con il Piano Casa (essendo le agevolazioni di cui alla normativa in tema di Rigenerazione Urbana espressamente non cumulabili con altri benefici).

In breve, con la sua istanza del 21.12.2017, la Ecolattanzio, per avvalersi della nuova normativa di Rigenerazione Urbana, ha inteso ri-qualificare "da zero" l'intervento di demolizione e ricostruzione, volto a trasformare un dismesso edificio scolastico in tre nuovi edifici a destinazione residenziale.

In quest'ottica, la richiesta di "variante" risulta, in realtà, una nuova richiesta di permesso, in sostituzione di quello già ottenuto con d.d. n. 257/2017 e, come tale, appare (a differenza di quanto ritenuto dall'Amministrazione Comunale) assistita del requisito della prova della dismissione del precedente uso (scolastico) e della finalità di rigenerazione, ma non di quello relativo al mix funzionale previsto, appunto per i cambi di destinazione ad abitazioni.

A voler inquadrare in modo diverso la fattispecie, considerando l'istanza del 21.12.2017 una "variante mera", di aggiunta al pdc 257/2017 e non di sua completa sostituzione, non si sarebbe posto, come sostenuto dal ricorrente,

il problema del cambio di destinazione tra categorie diverse (già “risolto” a monte attraverso il rilascio del pdc n. 257/2017), ma sarebbe divenuta, invece, problematica la prova del requisito della “dismissione del precedente uso” e della finalità di riqualificazione dell’intervento edilizio, non più individuabile di fronte all’avvenuta approvazione ed alla realizzazione già in corso di tre nuovi edifici residenziali.

Al che diverrebbe condivisibile il rilievo contenuto nel gravato provvedimento – seppur con argomentazione piuttosto involuta – che contesta l’esistenza dei presupposti applicativi della legge regionale n. 7 del 2017 per fruire della premialità aggiuntiva, stante l’assenza di una dismissione, tenuto conto che le finalità di cui alla legge regionale n. 7 del 2017 non possono essere mutate in via automatica dai presupposti che ineriscono al diverso regime di cui al Piano Casa e che hanno condotto al rilascio del permesso di costruire n. 257 del 2017.

In tale prospettiva, perdono, dunque, rilievo le affermazioni di parte ricorrente circa il mero cambio d’uso che avverrebbe all’interno della stessa categoria – pur sempre abitativa - posto che tale cambio d’uso non potrebbe legittimare l’applicazione della legge regionale n. 7 del 2017 al fine di fruire dell’aumento di cubatura, stante l’assenza della realizzazione delle presupposte finalità cui tale premialità consegue, non potendo invocarsi il cambio d’uso da edificio scolastico dismesso ad abitativo, già cristallizzato nel precedente permesso di costruire n. 257 del 2017.

Se, dunque, per quanto espressamente indicato nell’istanza del 21.12.2017, le opere da eseguire fossero consistite nella demolizione di un fabbricato esistente (scolastico) e ricostruzione a destinazione residenziale, il relativo progetto avrebbe dovuto conformarsi, per quanto sopra illustrato, alle prescrizioni contenute nell’art. 45, comma 6, N.T.A.

Se, invece, si fosse trattato di una (mera) variante al permesso di costruire

n. 257 del 2017 – con il quale era già stato attuato il cambio da scolastico a residenziale – non si sarebbe posto il problema del rispetto del mix funzionale, ma non sarebbe neppure esistito il presupposto della rigenerazione urbana, non essendovi più alcun edificio da riqualificare che potesse dare diritto ad una cubatura aggiuntiva.

Giova precisare che il permesso di costruire n. 257 del 2017 è stato richiesto e rilasciato per un intervento di “demolizione e nuova edificazione per l’esecuzione dei lavori di realizzazione di tre edifici, due a destinazione residenziale e uno a destinazione mista, in applicazione dell’art. 4 della l.r. 21/09 s.m.i.

L’istanza del 21.12.2017, invece, è stata avanzata per lavori “in variante, riferito, per i tre edifici oggetto di ricostruzione, ad un ampliamento nel limite del 20% esistente, mediante sopraelevazione di un piano ad uso residenziale per tutti e tre gli edifici in progetto, in applicazione dell’art. 6 della L.R. 7 del 2017 oltre la realizzazione di un ulteriore piano interrato ad uso autorimessa, con box auto e cantine”.

L’ambivalenza della qualificazione dell’intervento effettuata da parte ricorrente, modulata nelle proprie difese, a seconda dei rilievi dell’Amministrazione che si intendono contestare, quale sostituzione del precedente intervento assentito ai sensi del Piano Casa o come mera variante, la circostanza che l’istanza sia riferita alla demolizione di un fabbricato scolastico esistente e sua ricostruzione a destinazione residenziale, la definizione dell’intervento come variante operata nel gravato provvedimento che affida il diniego ad argomentazioni riferibili indistintamente ad entrambe le ipotesi, impongono al Collegio di vagliare la legittimità del gravato diniego alla luce di entrambe le prospettive qualificatorie.

Come detto, se, dunque, si fosse trattato di una mera variante rispetto ad un

cambio d'uso da scolastico a residenziale già cristallizzato con il permesso di costruire n. 257 del 2017, riferita ad un semplice aumento volumetrico su edificio già dichiarato residenziale, l'istanza di p.d.c. della ricorrente sarebbe stata carente del presupposto della rigenerazione urbana, non essendovi più un edificio scolastico da riqualificare, e sarebbe apparsa finalizzata solo ad ottenere un – non consentito - aumento di cubatura in relazione ad un edificio già assentito come residenziale, con conseguente irrilevanza e non invocabilità del comma 2 dell'art. 6 della L.R. 7 del 2017 che consente i cambi all'interno della stessa categoria funzionale di cui all'articolo 23-ter del D.P.R. n. 380/2001, essendo tale cambio d'uso all'interno della medesima categoria del tutto estraneo alle finalità di rigenerazione urbana;

Se, invece, avesse dovuto venire in rilievo un intervento in sostituzione del precedente permesso di costruire – come affermato da parte ricorrente nelle memorie da ultimo depositate – la dismissione del preesistente edificio scolastico avrebbe sì consentito di ritenere la rispondenza dell'intervento edilizio alle finalità di rigenerazione urbana di cui alla legge regionale n. 7 del 2017, ma lo stesso sarebbe stato irrimediabilmente soggetto alle prescrizioni ivi stabilite, ivi inclusa la subordinazione dei cambi di destinazione d'uso alla riserva del 30% di SUL alle destinazioni “abitazioni collettive”, “servizi alle persone” e “attrezzature collettive”, venendo indubbiamente in rilievo un cambio di destinazione d'uso da una categoria a un'altra, ovvero da scolastica a residenziale, e non all'interno della medesima categoria (abitativa).

Non a caso, al fine di eliminare tale elemento ostativo, non altrimenti superabile, nell'ultimo motivo del ricorso introduttivo la ricorrente rivolge le sue doglianze direttamente contro l'art. 45 comma 6 NTA al PRG.

La Ecolattanzio, al riguardo, appare essersi limitata a “ritrascrivere la parte

motiva della citata sentenza del Consiglio di Stato Sez.IV n. 4546/2010”, ma i principi affermati dal Supremo Organo della Giustizia Amministrativa - che hanno condotto all’annullamento della norma in relazione alla prescrizione della necessità di un piano di recupero per il cambio d’uso verso destinazioni residenziali o del contributo straordinario – ed, in particolare, la statuizione per cui “è illegittimo assoggettare il passaggio da una sottocategoria a un’altra all’interno di una medesima categoria al medesimo regime autorizzatorio previsto per il passaggio da una categoria all’altra (ovvero a un regime più gravoso)”, non valgono in nessun modo a travolgere la previsione del “mix funzionale” per i cambiamenti di destinazione d’uso, appunto, da una categoria all’altra (da attrezzature di interesse pubblico – scuole ad abitativa) che, come detto, trova la sua ratio nella scelta urbanistica del Comune di evitare, in zone in cui la vocazione abitativa è già predominante, (come la Città Consolidata) la trasformazione di ulteriori settori di città in “quartieri dormitorio”, privi del tutto di servizi ed attrezzature di interesse collettivo, attraverso una densificazione monofunzionale di tipo residenziale che contribuisce alla carenza di attività di quartiere (carenza affermata dalla stessa parte ricorrente nelle proprie osservazioni al preavviso di rigetto) in violazione delle finalità sottese alla previsione di cui all’art. 45, comma 6, NTA.

Con i primi motivi aggiunti la ricorrente ha, invece, impugnato, come anticipato, il provvedimento del 6.08.2019 di “annullamento del silenzio-assenso formatosi in data 20.07.2019 a seguito della presentazione della SCIA prot. n. CT/2019/81165”.

Tale SCIA era stata proposta formalmente come “SCIA alternativa al permesso di costruire (ex art. 23 DPR n. 380/2001 – art. 7 DPR n. 160/2010)”, evidenziando che: a) i lavori erano “in variante a quelli oggetto di titolo abilitativo in corso di validità (Rif. titolo edilizio p.d.c. 257

12/10/2017)”; b) l’intervento da realizzare era “a titolo oneroso” e consisteva in “lavori che rientra(va)no nella seguente tipologia di interventi ai sensi dell’art. 23 del DPR n. 380/2001 – interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici e dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso nonché ... interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 e succ. mod. (attività n. 8, TAB A, Sez. II del d.lgs. 222/2016, art. 10 c. 1 lett. c del DPR n. 380/2001)”.

In tale SCIA, quanto ai dati geometrici dell’immobile oggetto di intervento, la ricorrente aveva indicato, quale situazione ex ante, la SUL e la volumetria risultanti dal p.d.c. n. 257 del 12.10.2017 (SUL 6693,93 mq e volumetria 24848,77 mc) e, quale situazione ex post, una (modesta) riduzione di entrambi i valori (6625,46 mq e 24797,11 mc) con aumento, però, del numero di piani dei fabbricati (e dell’altezza complessiva degli stessi).

Nella relazione di parte, depositata dalla ricorrente come doc.n. 32, i dati suesposti appaiono parzialmente corretti ed integrati, con l’indicazione di un ex post in base alla SCIA del 20.06.2019 di 6.587,67 mq di SUL e di 24.556,33 mc di volumetria e della trasformazione dei tre edifici - autorizzati in base al pdc n. 257/2017 rispettivamente per 5 piani (fabbricato A con altezza 16,00 m), 6 piani (fabbricato B con altezza 19,20 m.) e 5+1 seminterrato (fabbricato C con altezza 17,33 m.) - in fabbricati tutti di 6 piani, di altezza, rispettivamente di 19,20 m. (A e B) e di 20,33 m. (C).

In tale perizia di parte la SCIA viene, poi, descritta come volta anche al cambio di destinazione d’uso del piano seminterrato del fabbricato C da

commerciale ad autorimessa, con trasferimento della volumetria commerciale sui fabbricati A e C.

Trascurando lo strumento in concreto utilizzato per legittimare la modifica al progetto già approvato (come detto, SCIA in alternativa a p.d.c. x art. 23 DPR n. 380/2001) ed il contenuto sostanziale della Segnalazione stessa, così come appena riportato, la ricorrente, dopo una serie di censure relative al procedimento seguito dall'Amministrazione, che avrebbe violato i suoi diritti partecipativi, agito al di fuori dei casi previsti per l'esercizio dell'autotutela e senza evidenziare gli attuali profili di interesse pubblico alla base dell'annullamento degli effetti già prodotti dalla SCIA, nei primi motivi aggiunti (come del resto anche nella "diffida" inviata all'Amministrazione il 2.08.2019) appare fondare la parte preponderante dei suoi ragionamenti sul fatto che la SCIA del 20.06.2019 sarebbe stata "da considerarsi come variante non sostanziale, secondo il dettato degli artt. 22 c. 2 e 2 bis del DPR n. 380/2001, con riferimento alle casistiche indicate nell'art. 17 della L. Reg. Lazio n. 15/2018".

Ciò in quanto "il titolo su cui si fonda(va)no le volumetrie ... esistenti e per le quali la SCIA prot. 81165 del 20.06.2019 prevede una mera rimodulazione, (sarebbe stato) rappresentato dal p.d.c. in variante presentato ... il 21.12.2017 prot. QI/2017/215830 e formatosi per silenzio-assenso".

In risposta a tali argomentazioni (contenute, appunto, nella già ricordata "diffida", assunta ad "atto di osservazione partecipativa dell'interessato al procedimento di annullamento in autotutela del titolo edilizio formatosi per silenzio-assenso a seguito della presentazione della SCIA prot. n.CT/2019/81165" e ribadite nei motivi aggiunti) il provvedimento di Roma Capitale - in base alla prescrizione dell'art.17 della L.R.n. 15 del 2008 che stabilisce che "costituiscono variazioni essenziali al progetto approvato

le opere eseguite abusivamente quando si verifichi una o più delle seguenti condizioni:... d) modifica dell'altezza quando, rispetto al progetto approvato, questa sia superiore al 10 per cento, sempre che rimanga inalterato il numero dei piani”, considerato che “l'intervento in variante proposto con la SCIA ... determina(va) una variazione dell'altezza dei fabbricati superiore al 10 per cento, nonché un aumento del numero dei piani” - ha disposto “ai sensi dell'art. 21 nonies della l.n. 241/1990 e ss.mm.ii., l'annullamento del silenzio-assenso formatosi in data 20.07.2019” sulla SCIA stessa.

Il suddetto annullamento può ritenersi correttamente adottato – seppure, anche in questo caso, con motivazione piuttosto involuta - se rapportato ad una SCIA “leggera”, presentata in applicazione dell'art. 22 commi 2 e 2 bis del DPR n. 380/2001 per opere che, pur presentate come varianti non essenziali, costituiscono, invece, indubbiamente - rispetto al pdc n. 257/2017 - variazioni essenziali ai sensi dell'art. 17 della l. Reg. Lazio n. 15/2008

Tramite la SCIA di cui all'art. 22 del Testo Unico Edilizia sono, infatti, eseguibili unicamente per gli interventi di manutenzione straordinaria, di risanamento conservativo, per opere che non comportino variazioni essenziali e che non incidano sui parametri urbanistici, sulla destinazione d'uso e non alterino la sagoma dell'edificio. Interventi, questi enucleati dalla citata norma, cui non possono ricondursi, come detto, quelli previsti dalla SCIA di cui al gravato provvedimento, per effetto della quale viene realizzato, tra l'altro, un ulteriore piano a destinazione residenziale su due edifici, innalzati, tra l'altro, di una misura ben superiore al 10% della loro altezza complessiva (fabbricato A da 16,00 m a 19,20 m. e fabbricato C da 17,33 m a 20,33 m.)

Le argomentazioni spiegate in via principale da parte ricorrente sia in sede

procedimentale che giurisdizionale per ricondurre l'istanza de qua ad una SCIA "leggera", che avrebbe previsto solo variazioni "non essenziali", nella parte relativa all'individuazione dell'ante operam nel permesso di costruire asseritamente formatosi per silenzio assenso, in conseguenza dell'inesistenza di tale ultimo titolo, non possono essere, dunque, in alcun modo condivise.

Tenuto conto, infatti, della già affermata esclusione della integrazione del silenzio-assenso sull'istanza di permesso di costruire del 21.12.2017, per le ragioni già esposte nel corso dell'esame del ricorso introduttivo e della rilevante incidenza delle variazioni apportate rispetto al p.d.c. n. 257/2017 dalla nuova SCIA - traslazione di volumi, spostamento di alcune utilizzazioni, aumento di un piano e complessiva sopraelevazione (di 3,20 m. e di 3,00 m) in relazione a 2 dei tre fabbricati (A e C), - del tutto infondate si rivelano, in verità, le censure svolte dalla ricorrente nei suddetti motivi aggiunti, tese a dimostrare la "non essenzialità" delle variazioni stesse, indicate come semplici "rimodulazioni", suscettibili, come anticipato, di essere apportate anche tramite SCIA "semplice" ex art. 22, commi 2 e 2 bis DPR n. 380/2001.

Tutte le doglianze predette, però, a ben vedere, da un lato, confliggono con il contenuto stesso della segnalazione del 20.06.2019, espressamente presentata non come SCIA semplice, ma come SCIA alternativa al permesso di costruire ai sensi dell'art. 23 TUE, con ante operam indicato nel pdc n. 257 del 2017, e, dall'altro lato, non esauriscono le censure formulate nei primi motivi aggiunti contro l'atto di annullamento del 6.08.2019.

Solo in via subordinata la ricorrente, nei medesimi motivi aggiunti, ha proposto, infatti, con un repentino cambio di prospettiva, anche un altro ordine di censure, relative al fatto che "anche a voler prescindere da

quel silenzio-assenso sulla variante del dicembre 2017 e, dunque, a voler mettere a confronto la variante qui in esame con il progetto di cui all'originario permesso di costruire n. 257 del 2017, essa variante (sarebbe restata) sempre soggetta a SCIA, seppure sostitutiva del permesso di costruire ex art. 23 DPR 380/2001”.

Tutto l'intervento progettato (di demolizione e ricostruzione) avrebbe potuto addirittura, a suo dire, essere effettuato tramite SCIA alternativa, cosicchè sarebbe risultata “contraria al principio di ragionevolezza un'interpretazione del quadro normativo in esame secondo cui la variante essenziale sarebbe soggetta sempre e soltanto a permesso di costruire anche quando l'intero intervento edilizio – ex ante integrato di quella stessa variante è invece soggetto a SCIA ex art. 23 del DPR n. 380 del 2001”.

Premesso che il progetto iniziale di demolizione e ricostruzione è stato assentito con permesso di costruire n. 257 del 2017 – e non da SCIA – e che in tal modo viene a cadere l'affermata illogicità della eventuale necessità di un permesso a costruire per apportare variazioni allo stesso, tali doglianze - proposte, come già sottolineato, in via del tutto residuale rispetto a numerosi altri motivi, che, incongruenti rispetto al concreto contenuto delle istanze presentate nel corso del procedimento finivano per risultare fuorvianti ai fini della corretta ricostruzione della complessa vicenda - fanno riferimento, in verità, ai concreti termini della Segnalazione presentata, evidenziando una reale criticità del provvedimento adottato da Roma Capitale, oggetto di impugnazione nel presente giudizio: dinanzi ad una SCIA ex art. 23 DPR 380/2001, presentata espressamente in alternativa a permesso di costruire e, successivamente, all'avvenuto invio di una comunicazione di avvio del procedimento che preannunciava (sia pur laconicamente) l'impossibilità di inquadrare l'intervento in questione nella fattispecie dell'art. 23 cit., l'Amministrazione Comunale non ha in alcun

modo affrontato, nell'esposizione delle ragioni a fondamento dell'annullamento degli effetti della SCIA stessa, la questione della realizzabilità dei lavori tramite tale titolo o dell'eventuale imprescindibile necessità di un permesso di costruire (non suscettibile di essere sostituito da SCIA ex art. 23 cit), valutando – per come sembra trasparire dal gravato provvedimento - la segnalazione inviata dalla ricorrente soltanto alla stregua di una SCIA “semplice” ex art. 22 del DPR n. 380/2001.

Rispetto alla problematica della validità per l'esecuzione delle varianti de quibus di una SCIA alternativa al p.d.c., non pertinenti si rivelano le argomentazioni esposte nel provvedimento stesso circa il carattere essenziale delle varianti, che pur rispondendo ad osservazioni della ricorrente, concernono, come detto, l'applicazione di una fattispecie del tutto diversa, quella di cui all'art. 22 DPR n. 380/2001 e non risultano in alcun modo sufficienti a giustificare l'annullamento degli effetti della SCIA stessa, in quanto incongruenti rispetto alla tipologia ed al contenuto di tale atto, sostituito/sostitutivo di permesso di costruire.

Sotto il profilo ricostruttivo giova evidenziare che ai sensi dell'art. 23, comma 1, lett. a) TUE, sono titolabili con SCIA alternativa al permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione, come definiti dall'art. 10, comma 1, lettera c), ivi compresi quelli che comportino modifiche della volumetria e dei prospetti, fermo restando il potere per le Regioni, previsto dagli artt. 10 e 23 del TUE, di stabilire e specificare – contrariamente, quindi, a quanto affermato da parte ricorrente sul punto, circa l'assenza per le Regioni del potere di integrare la disciplina statale - quali interventi siano subordinati a permesso di costruire o a SCIA alternativa allo stesso.

Il provvedimento del 6.08.2019 affermando, dunque, solo il carattere “essenziale” delle varianti proposte dalla ricorrente con la sua SCIA del 20.06.2019, pur riconosciuta come presentata ai sensi dell'art. 23 del DPR

n. 380 e non esaminando per nulla il problema della idoneità di tale titolo, sostitutivo di permesso, a legittimare l'intervento progettato, comportante sì "sopraelevazione dell'ultimo piano degli edifici denominati A e C e modifiche parziali delle destinazioni d'uso da non residenziale a residenziale", ma anche variazioni "senza aumento di volume e SUL e nei limiti previsti dal decreto ministeriale 1444/68", risulta privo di una parte indispensabile della sua motivazione, che si rivela, come anticipato, irrimediabilmente carente ed incongruente.

Di conseguenza i primi motivi aggiunti risultano, per tale profilo, fondati e devono essere accolti per erroneità e grave difetto di motivazione del provvedimento su un punto decisivo della disciplina applicabile, facendo tale provvedimento esclusivamente richiamo all'art. 17 della legge regionale n. 15 del 2008 quanto alla definizione delle variazioni essenziali – che risultano all'evidenza integrate dalle opere di cui alla SCIA rispetto al PdC n. 257 del 2017- senza tuttavia chiarire quale sia il regime edilizio per tale tipologia di interventi e indicare le ragioni della loro non assentibilità mediante la segnalazione presentata dalla ricorrente (peraltro solo genericamente affermata unicamente nell'atto di avvio del procedimento, laddove si ritiene inapplicabile l'art. 23 del TUE) e senza specificare il carattere integrativo o meno della citata legge regionale rispetto alla disciplina dettata dagli artt. 10, 22 e 23 TUE nel necessario coordinamento tra disciplina statale e regionale.

Dall'accoglimento dei primi motivi aggiunti avverso la determinazione di annullamento degli effetti della SCIA, con assorbimento di ogni altra doglianza procedimentale, consegue anche la fondatezza dei secondi motivi aggiunti, presentati contro l'ordine di rimozione e demolizione delle opere ritenute abusive dall'Amministrazione disposto dall'Amministrazione Comunale proprio in conseguenza della determinazione del 6.08.2019.

Dinanzi all'annullamento del provvedimento di annullamento degli effetti della SCIA, l'ordine di demolizione degli interventi eseguiti in base a tale titolo risulta, infatti, privato del suo fondamento e, in quanto tale, radicalmente illegittimo.

Devono essere, quindi, annullati il provvedimento di annullamento in autotutela della SCIA del 6.08.2019 e l'ordine di demolizione del 25.11.2019, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Deve, infine, essere dichiarato inammissibile l'intervento ad opponendum del Comitato Crollo alla Balduina, in primo luogo per difetto di notifica e, dunque, per violazione dell'art. 50 c.p.a., essendo l'intervento stesso – peraltro inammissibile anche per la mancanza di qualsiasi dimostrazione del concreto interesse a prender parte alla controversia - così come le successive memorie del Comitato, stato semplicemente depositato in atti dall'interveniente.

In considerazione della complessità e della particolarità della controversia e del suo esito complessivo, con rigetto del ricorso introduttivo ed accoglimento dei motivi aggiunti, le spese possono essere, infine, compensate per giusti motivi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando,

- rigetta il ricorso introduttivo;
- accoglie i primi ed i secondi motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla la determinazione di annullamento in autotutela della SCIA del 6.08.2019 e l'ordine di demolizione del 25.11.2019;
- dichiara inammissibile l'intervento del Comitato Crollo alla Balduina;
- compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del giorno 12 febbraio 2020 e del 5 giugno 2020, quest'ultima svolta mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO