N. 00047/2025 REG.PROV.COLL.

N. 12362/2023 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 12362 del 2023, proposto da Valerio Di Filippo, Roberto Tripi, rappresentati e difesi dagli Avvocati Giovanni Francesco Fidone, Filippo Nula, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Valentina Anto
nelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

previa adozione delle idonee misure cautelari,

- del parere preventivo reso dalla Soprintendenza capitolina ai sensi dell'art. 16 delle N.T.A. del P.R.G. vigente del Comune di Roma, prot. n. RI 21454 del 26.06.2023 (con il quale è stato annullato il precedente parere favorevole prot. n. RI 31768 del 07.10.2022 e confermato il parere prot. n. RI 39348 2 del 2.12.2022);

- del provvedimento del Comune di Roma Capitale del 31.08.2023, avente a oggetto la comunicazione di contrasto per la SCIA, pervenuta con prot. n. CU/2022/102297 del 28.10.2022;
- della guida per la qualità degli interventi - G2 del P.R.G. - delibera di adozione del Consiglio comunale n. 33 del 19/20 marzo 2003 nella parte in cui prevede gli interventi di conservazione e trasformazione;
- della circolare della Sovrintendenza Capitolina prot. RI 2727 del 4.2.2019;
- della nota istruttoria prot. RI 5210 del 16.02.2023 avente ad oggetto l'*iter* istruttorio per il rilascio del parere preventivo;
- della nota istruttoria prot. RI 5982 del 23.02.2023 avente ad oggetto chiarimenti sull'istruttoria;
- della nota prot. 7261 del 06.03.2023 concernente i chiarimenti sull'istruttoria;
- della nota prot. RI 7295 del 07.03.2023 avente ad oggetto il riesame della documentazione di progetto;
- della nota prot. n. RI 8239 del 14.3.2023 avente ad oggetto la relazione in merito alla nota prot. RI 7295 del 7.3.2023;
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2024 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso tempestivamente notificato e depositato, Valerio Di Filippo, in qualità di usufruttario dell'immobile per cui è causa, e Roberto Tripi, quest'ultimo in qualità di tecnico incaricato dall'usufruttuario, adivano l'intestato Tribunale nei confronti di Roma Capitale e della Sovrintendenza Capitolina – Direzione interventi su edilizia monumentale al fine di sentir annullare, previa concessione delle idonee misure cautelari, gli atti meglio emarginati in epigrafe. I ricorrenti formulavano, inoltre, domanda di risarcimento dei danni da essi patiti, per lesione del legittimo affidamento, quantificati in € 129.480,12, a titolo di danno emergente e, in € 20.000,00, a titolo di danno non patrimoniale.

A sostegno del ricorso, i ricorrenti allegavano i motivi che verranno di seguito esaminati.

Si costituiva in giudizio Roma Capitale, contestando la ricostruzione avversaria e insistendo, in via pregiudiziale, nel difetto di legittimazione passiva del tecnico ricorrente, nonché nell'inammissibilità dell'impugnazione del parere preventivo reso dalla Soprintendenza capitolina ai sensi dell'art. 16 delle N.T.A. del P.R.G. vigente del Comune di Roma, prot. n. RI 21454 del 26.06.2023 (con il quale è stato annullato il precedente parere favorevole prot. n. RI 31768 del 07.10.2022 e confermato il parere prot. n. RI 39348 2 del 2.12.2022), trattandosi di atto endoprocedimentale. Nel merito, parte resistente eccepiva l'infondatezza del ricorso nella parte relativa all'impugnazione del provvedimento di Roma Capitale del 31.08.2023, avente a oggetto la comunicazione di contrasto per la SCIA di cui al prot. n. CU/2022/102297 del 28.10.2022, in quanto trattasi di atto dovuto in forza del parere negativo della Soprintendenza.

All'udienza pubblica del 16.12.2204, la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Tanto premesso, i ricorrenti, nel presente giudizio, mirano a conseguire l'annullamento del parere preventivo reso dalla Soprintendenza capitolina ai sensi dell'art. 16 delle N.T.A. del P.R.G. vigente di Roma Capitale, prot. n. RI 21454 del 26.06.2023 (di seguito *breviter* "*parere*"), nonché del provvedimento di Roma Capitale del 31.08.2023, avente a oggetto la comunicazione di contrasto per la SCIA di cui al prot. n. CU/2022/102297 del 28.10.2022 (di seguito *breviter* "*provvedimento*"), in relazione all'attività che essi pretenderebbero di svolgere, sull'immobile per cui è causa e rispetto al quale Valerio Di Filippo è titolare del diritto reale di usufruttario, consistente nella: a) modifica dei prospetti; b) sostituzione dei pergolati preesistenti.

1. Orbene, il Collegio deve dapprima perimetrare l'ambito soggettivo della controversia e quindi prendere le mosse dall'eccezione, sollevata da Roma Capitale, relativa al difetto della legittimazione attiva di Roberto Tripi, quale tecnico incaricato dall'usufruttuario-ricorrente di ausiliarlo nello svolgimento degli incombenti propri della materia urbanistica ed edile.

L'eccezione è fondata.

Ai fini della proposizione del giudizio, è necessario che il soggetto sia titolare, tra l'altro, delle condizioni dell'azione, ossia della legittimazione ad agire e dell'interesse ad agire.

Sotto tale secondo aspetto, siffatto interesse deve essere immediato (ossia il titolare deve essere portatore di un interesse diretto e non riflesso o mediato al bene della vita), attuale (deve sussistere al tempo del ricorso) e concreto (deve essere collegato alla lesione del bene della vita e non ipotetico), personale (fatto valere dal soggetto leso).

Ai fini che qui interessano, Roberto Tripi è invece titolare di un interesse mediato o riflesso perché l'interesse alla caducazione degli atti impugnati risulta funzionale a evitare che lo stesso possa soggiacere, in relazione all'attività svolta, alla relativa responsabilità penale e professionale. Sennonchè, siffatte responsabilità sono mere conseguenze indirette dell'eventuale annullamento del provvedimento amministrativo, perché non poste in diretta relazione con il bene della vita oggetto del ricorso.

E ciò a differenza della posizione di Valerio Di Filippo che, mediante la caducazione degli atti impugnati (cui fa contraltare l'interesse legittimo oppositivo) mira, in ultima analisi, a conseguire, (mediante il proprio interesse legittimo pretensivo), in forza del diritto reale sul bene immobile per cui è causa, l'ampliamento della propria sfera giuridica.

1.1. Per quanto sin qui appena detto (carenza dell'interesse ad agire), deve quindi essere dichiarata, altresì, inammissibile la domanda risarcitoria presentata da Roberto Tripi e avente a oggetto il danno da lesione dell'immagine professionale da liquidarsi via equitativa, *ex* art. 1226 c.c., in € 20.000,00.

2. Passando all'esame della domanda di annullamento spiegata da Valerio Di Filippo, il Collegio ritiene di esaminare dapprima le censure e le eccezioni relative al parere della Soprintendenza in quanto, come meglio di vedrà in seguito, gli eventuali vizi di tale atto si ripercuotono sul provvedimento di Roma Capitale, pure in questa sede impugnato.

2.1. Al riguardo, l'eccezione, sollevata da Roma Capitale, in ordine all'inammissibilità dell'impugnazione, per essere il parere della Soprintendenza atto endoprocedimentale, è infondata.

In ordine all'impugnazione dell'attività pareristica dell'Amministrazione, la Giurisprudenza di legittimità ha chiarito che "*la regola secondo cui l'atto endoprocedimentale non è autonomamente impugnabile trova una eccezione nel caso di pareri vincolanti idonei come tali ad esprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione conclusiva*" (C.d.s., n. 2903/2008).
Il parere che viene in rilievo nel caso di specie è quello che la Soprintendenza è tenuta a rendere ai sensi dell'art. 16 NTA del Piano regolatore vigente, cosicchè il suo contenuto, come meglio si vedrà in seguito, spiega effetti vincolanti per Roma Capitale, che non potrà discostarsene in sede di adozione del provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento amministrativo, incardinato su istanza del privato.
Pertanto, deve ritenersi l'immediata efficacia lesiva di tale parere e la conseguente possibilità dell'interessato di procedere alla sua impugnazione, a fronte del tenore negativo, e pregiudizievole, dello stesso.
Del resto, il menzionato art. 16, comma 10, della Carta – nel subordinare (richiedendo a tal fine il parere favorevole) l'assentibilità degli interventi a siffatto parere favorevole – evidenzia come tale parere sia vincolante per Roma Capitale.
Ciò posto, le medesime considerazioni valgono anche per i pareri successivamente adottati dalla Soprintendenza, trattandosi sempre di atti a efficacia lesiva in danno del privato.
2.2. Passando ora all'esame dei singoli motivi di ricorso, il ricorrente si duole della circostanza per la quale il parere della Soprintendenza capitolina violerebbe le disposizioni di cui al TUE (art. 6, comma 1, lett. e) *quinquies*) e al d. lgs. n. 222/2016 (Tabella A, sez. II-Edilizia-attività 29), in quanto l'installazione della pergotenda, in sostituzione dei precedenti pergolati, rientrando negli interventi di edilizia libera, non necessiterebbe di alcun titolo autorizzativo, né tantomeno di qualsivoglia parere

preventivo ai sensi delle norme tecniche di attuazione adottate da Roma Capitale. In ogni caso, il ricorrente avrebbe depositato la SCIA, il cui provvedimento di inefficacia risulta pure in questa sede impugnato.

Il motivo è privo di pregio.

La c.d. "Carta della Qualità", nell'incidere sullo strumento urbanistico di Roma Capitale, costituisce un elemento non prescrittivo del P.R.G., di cui forma parte integrante, e dunque introduce di fatto un vincolo urbanistico. Del resto, "*in materia urbanistica sussiste, alla luce dei parametri espressi dalla Corte Costituzionale (cfr. n. 378 del 2000), una generale competenza del Comune di individuazione di ambiti di tutela al di là della sottoposizione a vincolo degli immobili, nel senso che il comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali, tutelando così il tessuto urbanistico al rispetto dei valori culturali-storico e architettonici, che assumono rilievo come "qualità" dei Tessuti ed edifici oggetto di tutela specifica*" (TAR Lazio, Roma, II bis, 10 marzo 2014, nr. 2744).

Orbene, l'art. 16, comma 10, della Carta di qualità, anche alla luce della circolare capitolina prot. RI 2727 del 4.2.2019, stabilisce che "*ogni opera esterna, a prescindere dalla categoria di intervento cui la stessa è ascrivibile, sugli immobili che ricadono nella carta di qualità, non tutelati per legge, necessitano del parere preventivo e favorevole della Sovrintendenza, da acquisirsi entro 60 giorni*". In altre parole, ogni intervento che interessi l'immobile attinto dal vincolo in esame, anche se riconducibile all'ambito dell'edilizia libera, deve soggiacere al parere della Soprintendenza.

Applicando tali principi al caso di specie, deve pacificamente ritenersi, sia sulla base dei riscontri fattuali versati in atti dall'Amministrazione, sia perché trattasi di circostanza non contestata dalla parte ricorrente, che l'immobile per cui è causa

soggiaccia ai dettami di cui all'art. 16, comma 1, lett. d) della Carta di qualità, in quanto rientra tra gli "*edifici e complessi edilizi moderni*" ed esso non è tutelato per legge (ossia non è attinto dal vincolo paesaggistico di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Pertanto, risulta irrilevante, ai fini che qui interessano, sia la circostanza per la quale l'opera in questione (sostituzione del pergolato) sarebbe da ricondurre all'edilizia libera e, come tale, non necessiterebbe di alcun parere della Soprintendenza, sia la circostanza per la quale il ricorrente, in ogni caso, avrebbe depositato la SCIA.

In primo luogo e come detto, ogni intervento edilizio sull'immobile *de quo* necessita di parere preventivo e vincolante della Soprintendenza, anche ove si trattasse di edilizia libera.

In secondo luogo, è rimasta infatti indimostrata la legittimità della preesistenza del pergolato, non avendo il ricorrente prodotto i più volte richiesti titoli di realizzazione dell'opera preesistente.

In terzo luogo, la Sovrintendenza ha pure dedotto che "*in merito alla nuova struttura ombreggiante nella documentazione presentata non è stata inserita la descrizione dei materiali, dimensioni o particolari costruttive o foto esplicative*".

Sotto altro e diverso seppure contiguo profilo, deve pure escludersi che l'adozione del parere della Soprintendenza capitolina, oltre il decorso del termine di giorni 60, determini silenzio-assenso (C.d.s., n. 5346/21). Del resto, sia l'art. 20 L. 241/1990, sia l'art. 19 della legge stessa eccettuano dal loro ambito applicativo i casi in cui sussistono vincoli ambientali paesaggistici o culturali; e nel caso di specie ci si trova certamente in presenza di uno di tali vincoli.

2.3. Con il secondo motivo di doglianza, il ricorrente si duole della circostanza per la quale l'annullamento del parere della Sovrintendenza si porrebbe in violazione

delle regole procedimentali di cui agli artt. 7 e 21 *nonies* L. 241/1990. E ciò in quanto, essendo decorsi tra il primo parere del 7.10.2022 (favorevole al ricorrente) e il terzo parere del 26.6.2023 (sfavorevole al ricorrente), oltre 8 mesi, l'annullamento avrebbe dovuto seguire le regole proprie di cui all'art. 21 *nonies* L. 241/90, con conseguente necessità, tra l'altro, della motivazione in ordine alla sussistenza della prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato inciso e della comunicazione di avvio del procedimento *ex* art. art. 7 L. 241/90.

Anche tale doglianza è infondata.

In primo luogo, come precisato dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Sardegna, n. 472/2022), la Soprintendenza esercita un potere volto alla tutela dei beni di interesse storico artistico e di valenza paesaggistica e ambientale che non è statico, ma dinamico e può esprimersi ogni qual volta le azioni di soggetti privati (o anche pubblici) siano in grado di arrecare un possibile danno ai beni tutelati. Se così è, i pareri della Soprintendenza costituiscono espressione di discrezionalità tecnica e di conseguenza sono insindacabili, se non per vizi macroscopici di irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà e infondatezza (C.d.s., n. 3293/2023).

In secondo luogo, i pareri della Soprintendenza, benchè immediatamente impugnabili, ove lesivi della sfera giuridica del privato, rimangono pur sempre atti endoprocedimentali a carattere istruttorio, cosicchè essi sfuggono al regime di cui all'art. 21 *nonies* L. 241/1990, che invece interessa i provvedimenti amministrativi finali. Solo a questi ultimi trovano applicazione le garanzie di cui agli artt. 7 e 21 *nonies* L. 241/1990.

In terzo luogo, a tutto concedere, la Soprintendenza, nel parere impugnato, dà atto di contemperare le opposte esigenze in gioco: da un lato, quella relative alla tutela dei valori storici, artistici e architettonici e, dall'altro, quelle dell'attività di

ristrutturazione del privato; il tutto con ragionevole prevalenza delle prime sulla seconda. Sotto tale aspetto, l'atto gravato è quindi ampiamente motivato perché ha acclarato che l'installazione della pergotenda, per come proposta dal ricorrente, sarebbe impattante sull'edificio, sovrapponendosi alla facciata e sagoma dello stesso. In particolare, tale intervento, percepibile in prospetto, darebbe luogo a disordine e disomogeneità, alterando e danneggiando il decoro della facciata comune.

In ogni caso, non rileverebbe, ai fini che qui interessano, la violazione dell'art. 7 L. 241/90. Sul punto, soccorrerebbe l'art. 21 *octies* L. 241/90: la Soprintendenza ha palesato che il provvedimento in esame, avendo natura tecnica discrezionale tecnica, non avrebbe potuto avere contenuto diverso rispetto a quello effettivo.

3. Passando ora alle doglianze relative al provvedimento di contrasto della SCIA del 28.10.2022, il ricorrente si duole della circostanza per la quale tale provvedimento sarebbe stato adottato in violazione del termine perentorio di giorni 30 di cui all'art. 19, comma 3, l. 241/1990, cosicchè il potere repressivo della P.A. si sarebbe consumato, con conseguente illegittimità del provvedimento impugnato. A tutto concedere, secondo la tesi del ricorrente, la P.A. avrebbe dovuto agire nel rispetto dei dettami di cui all'art. 19, comma 4, L. 241/1990 che richiama gli artt. 7 e 21 *nonies* L. 241/1990.

Inoltre, il ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento in parola perché lo stesso sarebbe privo di motivazione, limitandosi a richiamare, pedissequamente, il parere della Soprintendenza.

La doglianza è infondata.

In primo luogo, non trova applicazione, ai fini che qui interessano, la disciplina di cui all'art. 19 L. 241/1990, venendo in rilievo interessi di natura culturale, monumentale, architettonico, archeologico, a tutela della conservazione e

valorizzazione dell'immobile che in questa sede ci occupa. Infatti, l'art. 19 comma 1, L. 241/90 in parola esclude espressamente l'utilizzo della SCIA nel caso "*in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali*".

In secondo luogo, il provvedimento impugnato è di fatto un atto a contenuto vincolato, non potendo Roma Capitale discostarsi dalle determinazioni contenute nel parere emesso dalla Soprintendenza ai sensi dell'art. 16 NTA del Piano regolatore vigente.

Quanto precede dà origine a un duplice ordine di conseguenze.

Da un lato, l'atto impugnato contiene una motivazione *per relationem*, ben potendo esso rinviare - sia per il carattere vincolato dell'attività amministrativa oggetto di censura, sia per la natura tecnica degli interessi coinvolti – al parere della Soprintendenza.

Dall'altro, l'eventuale violazione delle garanzie procedimentali ben può essere emendata ai sensi dell'art. 21 *octies*, comma 2, L. 241/1990, essendo palese che il provvedimento gravato non avrebbe potuto avere contenuto diverso.

4. Alla luce di tutto quanto precede, il Collegio rigetta l'istanza di annullamento degli atti gravati perché infondata.

5. A questo punto, il Collegio è chiamato a esaminare la domanda proposta dal ricorrente, avente a oggetto il risarcimento dal danno dallo stesso patito per lesione dell'affidamento, attesa la condotta ambigua della Soprintendenza che avrebbe "ritrattato" l'originario parere favorevole al ricorrente dalla stessa emesso. In particolare, il ricorrente lamenta di aver subito il nocumento economico pari alla somma di € 129.480,12, per l'acquisto dei materiali, per la progettazione, per i compensi del tecnico, per il rilascio dei provvedimenti amministrativi. A tale somma,

dovrebbe essere aggiunta, a titolo di danno non patrimoniale, l'ulteriore importo di € 20.000,00.

Anche la domanda in esame è infondata.

In primo luogo, il parere della Soprintendenza, essendo atto endoprocedimentale a carattere istruttorio, non accorda al privato il bene della vita, cosicchè tale atto, benchè autonomamente lesivo, è solo prodromico al provvedimento di consolidamento degli effetti della SCIA (atto quest'ultimo che, ove avesse avuto contenuto positivo, avrebbe accordato al privato il bene della vita).

In secondo luogo, l'attività edilizia svolta dal privato in violazione della legge - perché trattasi di attività edilizia per la sostituzione del pergolato per cui è causa, condotta in spregio delle norme di cui alla Carta di qualità - non determina alcun legittimo affidamento in capo al ricorrente.

D'altra parte, il breve lasso di tempo (otto mesi) intercorso tra l'adozione del parere della Soprintendenza parzialmente favorevole al ricorrente e quello a esso sfavorevole, unito *i*) alla complessità della vicenda, *ii*) alla natura squisitamente tecnica degli interessi coinvolti e *iii*) all'illegittimità dell'*agere* del privato, non appaiono circostanze idonee a fondare, in capo a quest'ultimo, il prospettato legittimo affidamento.

In terzo luogo, la tipologia di danno di cui si chiede il risarcimento, avendo a oggetto la lesione dell'interesse positivo conseguente all' omesso conseguimento del bene della vita, non può essere qualificato quale danno da lesione dell'affidamento.

6. La peculiarità della vicenda consente al Tribunale di compensare integralmente le spese di lite del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Roma, Sezione II *bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile in relazione alle domande proposte da Roberto Tripi e lo rigetta in relazione alle domande proposte da Valerio Di Filippo.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Giuseppe Licheri, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Christian Corbi

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO

ASITES