

Publicato il 26/03/2025

N. 06106/2025 REG.PROV.COLL.

N. 06514/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6514 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da OMISSIS, OMISSIS, OMISSIS, OMISSIS, rappresentati e difesi dall'avvocato OMISSIS;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Maria Sclafani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accertamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del silenzio assenso formatosi sulla domanda di permesso di costruire prot. OMISSIS del 13.02.2020 relativa ad un lotto sito in Roma, Via OMISSIS, e per la condanna di Roma Capitale al rilascio del titolo formale ovvero dell'attestazione di cui all'art. 22, comma 8, del D.P.R. n. 380/01, nonché, in via gradata, per

l'accertamento del silenzio inadempiamento serbato da Roma Capitale sulla domanda di permesso di costruire e per l'annullamento ovvero la declaratoria di nullità della nota prot. n. OMISSIS del 17.03.2022 di "*Controdeduzioni alle osservazioni presentate con prot. QI/38393 del 09.03.2022*" e conferma di mancata formazione del silenzio assenso e, per quanto di necessità, del preavviso di diniego del permesso di costruire prot. OMISSIS del 18.02.2022, degli artt. 51, 52 e 53 delle N.T.A. del P.R.G. e dei pareri del Dipartimento P.A.U. di Roma Capitale OMISSIS del 31.01.2014, OMISSIS del 27.06.2014 e OMISSIS del 03.12.2019; nonché di ogni atto presupposto, connesso e conseguente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 23/9/2022:

per l'annullamento, ovvero per la declaratoria di nullità, previa adozione di misure cautelari,

della Determinazione del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, Direzione Edilizia, di Roma Capitale prot. OMISSIS del 16.06.2022, notificata con nota prot. OMISSIS del 20.06.2022, di diniego e mancata formalizzazione del silenzio assenso della domanda di permesso di costruire proposta dai ricorrenti e per l'accertamento del silenzio assenso formatosi sulla domanda di permesso di costruire prot. OMISSIS del 13.02.2020 e per la condanna di Roma Capitale al rilascio del titolo formale ovvero dell'attestazione di cui all'art. 22, comma 8, del D.P.R. n. 380/01; nonché di ogni atto presupposto, connesso e conseguente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti 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 12 marzo 2025 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con atto introduttivo del giudizio notificato il 13 maggio 2022 e depositato il successivo 8 giugno, i ricorrenti avversavano la nota prot. n. OMISSIS del 17 marzo 2022 con cui il Dipartimento programmazione ed attuazione urbanistica di Roma Capitale (D.P.A.U.) rendeva le proprie controdeduzioni alle osservazioni presentate dai ricorrenti il 9 marzo precedente in riscontro al preavviso di rigetto del 18 febbraio 2022 e, contestualmente, domandavano a questo Collegio di accertarsi l'intervenuta formazione del silenzio assenso sulla richiesta di permesso di costruire presentata il 13 marzo 2020.

In punto di fatto, i ricorrenti rappresentavano di essere proprietari di un complesso edilizio ubicato in Roma alla via delle Rondini n. 174, catastalmente identificato in catasto terreni al foglio OMISSIS, particelle OMISSIS ed al catasto fabbricati al foglio OMISSIS, particella OMISSIS, composto da un fabbricato a destinazione residenziale edificato in assenza di titoli e legittimato concessione edilizia in sanatoria n. OMISSIS del 29 novembre 1999.

Proseguivano i ricorrenti esponendo che:

- l'area in questione è attualmente inserita nella componente "Città da ristrutturare-tessuti prevalentemente residenziali" dell'attuale P.R.G. e nell'ambito del programma integrato VIII "Torre Maura";
- nel previgente strumento regolatorio, invece, l'area di cui trattasi aveva destinazione "E3" ed era inclusa nel piano particolareggiato 10/F "Torre Maura" approvato con delibera di Giunta Regionale n. 3014/77, con destinazione parte edificabile, parte tracciato linea metropolitana e parte viabilità;
- l'anzidetto vincolo preordinato all'esproprio non sarebbe mai risultato attuato e, pertanto, fosse da considerare decaduto e non riproposto nel vigente P.R.G.

Premessa ancora l'insussistenza di vincoli sull'area di cui si discorre i ricorrenti, il 13 febbraio 2020, proponevano l'istanza di permesso di costruire prot. n. OMISSIS per

la demolizione del preesistente fabbricato e la ricostruzione del medesimo nel rispetto dell'indice fondiario di 0,3 mc per mq. previsto dallo strumento urbanistico generale.

Decorso il termine di legge per il rilascio del titolo essi, con istanza del 2 febbraio 2022, chiedevano il rilascio del titolo medesimo ovvero dell'attestazione in ordine all'avvenuta formazione tacita del permesso di costruire ai sensi dell'art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380/2001, istanza alla quale replicava Roma Capitale opponendo la comunicazione ex art. 10-bis della legge n. 241/1990, alla quale i ricorrenti replicavano con nota dell'8 marzo 2022.

Infine, con la nota fatta oggetto del gravame introduttivo del presente ricorso, Roma Capitale controdeduceva alle osservazioni e preannunciava l'imminente adozione di un provvedimento espresso di diniego dell'istanza di rilascio del titolo edilizio.

Con il ricorso principale, quindi, i ricorrenti deducevano un unico mezzo di censura con cui lamentavano la violazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001, dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, degli artt. 52 e 53 delle N.T.A. al P.R.G., eccesso di potere per errore nei presupposti di fatto, difetto di istruttoria, sviamento e violazione dei principi in materia di autotutela.

A parere dei ricorrenti sarebbero sussistiti, infatti, tutti i presupposti di legge per il rilascio, anche in forma tacita, del titolo abilitativo, ivi compresi i requisiti di carattere sostanziale che consentirebbero l'effettuazione in via diretta di interventi edilizi nell'area di loro proprietà.

Ad avviso della parte privata, infatti, avrebbe errato l'amministrazione resistente nel ritenere che, per l'area in esame, gli artt. 52 e 53 delle vigenti N.T.A. avrebbero subordinato l'intervento di demolizione e ricostruzione del fabbricato preesistente (DR) all'approvazione di un programma integrato (PRINT).

Infatti, l'art. 52, comma 3 delle N.T.A. escluderebbe l'intervento diretto, nell'ambito della "Città da ristrutturare" solamente per le aree in precedenza qualificate come

zona agricola, verde o servizi pubblici (sottoposte, quindi, a vincoli conformativi) e non per l'area in esame, già destinata in zona edificabile "E3" dal precedente P.R.G. ed individuata quale zona per la nuova linea metropolitana nel piano particolareggiato 10/F "Torre Maura" ora decaduto (e quindi precedentemente sottoposta, secondo i ricorrenti, a vincolo espropriativo ormai cessato).

Al contrario l'art. 53, comma 11 delle N.T.A. – a loro dire erroneamente richiamato nelle note comunali impugnate – atterrebbe all'ipotesi, ritenuta nel caso di specie non sussistente, della previsione, per la formazione dei piani attuativi, di un indice derogatorio rispetto a quello previsto per gli interventi diretti, tuttavia non imponendo comunque, anche in tali ipotesi, il previo ricorso obbligatorio alla pianificazione attuativa.

A conforto di tale impostazione, parte ricorrente citava precedenti giurisprudenziali di questo Tribunale, mentre contestava, invece, l'asserzione contenuta nel provvedimento impugnato (e ricavata da altri precedenti di questa Sezione) secondo cui, ove l'intervento riguardi un immobile situato nei tessuti prevalentemente residenziali del sistema insediativo "Città da ristrutturare", una lettura congiunta degli artt. 52 e 53 delle N.T.A. al P.R.G. avrebbe dovuto condurre a subordinare l'intervento edilizio alla previa predisposizione di un programma attuativo.

Secondo i ricorrenti, infatti, a tale conclusione non potrebbe pervenirsi nel caso di specie in cui l'area aveva, secondo il previgente P.R.G., in parte destinazione edificabile ed in parte era destinata ad esproprio per la realizzazione del tracciato della linea metropolitana, con vincolo decaduto e non riproposto nel vigente piano regolatore.

Infine, intendendo l'atto avverso come provvedimento di riesame del titolo abilitativo tacitamente formatosi, i ricorrenti ne contestavano la legittimità per assenza delle ragioni di pubblico interesse e per decorso del termine ragionevole per la relativa adozione.

Si concludeva il gravame introduttivo con l'articolazione della domanda di tutela cautelare.

Si costituiva in giudizio Roma Capitale resistendo alle pretese avversarie e contestandone, nel merito, la fondatezza.

Con ordinanza del 7 luglio 2022 il Collegio – preso atto dell'istanza di parte ricorrente del 4 luglio precedente intesa ad ottenere un rinvio della trattazione dell'incidente cautelare in vista della proposizione di motivi aggiunti di gravame – dava atto della sopravvenuta carenza di interesse alla trattazione della domanda di sospensiva dell'atto impugnato.

Con atto di ricorso accessorio notificato e depositato nei termini di rito, i ricorrenti avversavano la d.d. rep. n. OMISSIS, prot. n. OMISSIS del 16 giugno 2022 – notificata il successivo 20 giugno – con cui il D.P.A.U. di Roma Capitale dichiarava non formato il silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire presentata dai ricorrenti e, contestualmente, la respingeva.

Premessa in fatto l'esposizione delle circostanze sopra illustrate, i ricorrenti avanzavano, contro il provvedimento sopravvenuto, un unico motivo di censura con il quale, oltre a riproporre gli argomenti già spesi per contestare la legittimità degli atti già fatti oggetto del gravame principale, si soffermavano soprattutto sulla – a loro dire – formazione tacita del titolo abilitativo richiesto, suffragata soprattutto da recenti arresti giurisprudenziali del Giudice amministrativo di appello secondo i quali, ove sussistono i requisiti di formazione del silenzio assenso, il titolo abilitativo dovrebbe ritenersi perfezionato anche con riguardo ad una domanda non conforme a legge e ritenendo, quindi, non consentita l'emanazione di un provvedimento di diniego tardivo, di talché rimanendo consentito all'amministrazione, decorsi i termini di legge, intervenite solamente con provvedimenti di riesame in ordine al titolo edilizio tacitamente formatosi.

Infine, si concludeva il gravame accessorio con la richiesta di sospensione cautelare del provvedimento avverso.

Resisteva anche al ricorso per motivi aggiunti Roma Capitale chiedendone il rigetto per infondatezza delle pretese avversarie.

Alla camera di consiglio del 19 ottobre 2022, l'incidente cautelare non veniva trattato, avendo chiesto il difensore di parte ricorrente l'abbinamento al merito del medesimo e riservandosi egli la presentazione di apposita istanza di prelievo non appena la giurisprudenza citata in ricorso, allora isolata, si sarebbe consolidata.

In vista della trattazione in pubblica udienza del merito dell'affare, parte ricorrente depositava memoria e documenti nei termini di cui all'art. 73 c.p.a., insistendo per l'accoglimento del gravame ed evidenziando, altresì, il consolidamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato in ordine alla formazione per silentium del titolo abilitativo per il solo effetto del decorso del termine di legge non accompagnato dall'esplicito diniego della richiesta da parte dell'amministrazione ed allegando documentazione atta a comprovare, a suo dire, la piena completezza della domanda di rilascio del permesso di costruire avanzata a Roma Capitale.

All'udienza pubblica del 12 marzo 2025, previo avviso di inammissibilità ed improcedibilità del gravame introduttivo ex art. 73, comma 3, c.p.a., la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

La vicenda amministrativa oggetto di esame in questa sede ha preso le mosse il 13 febbraio 2020 con la presentazione, a cura dei ricorrenti, dell'istanza prot. n. OMISSS intesa ad ottenere il rilascio di un permesso di costruire per un intervento di nuova costruzione attraverso la demolizione del preesistente fabbricato di proprietà della parte (avente destinazione residenziale e legittimato in forza di concessione edilizia in sanatoria) e sua ricostruzione con ampliamento tanto di volumetria quanto di superficie utile.

A fronte di tale istanza inevasa, in data 2 febbraio 2022 i ricorrenti dichiaravano formato il silenzio assenso e chiedevano a Roma Capitale il rilascio dell'attestazione di avvenuta formalizzazione dello stesso ai sensi dell'art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380/2001.

A tale richiesta faceva seguito, il 18 febbraio 2022, una comunicazione di mancata formazione del silenzio assenso (anche a valere come preavviso di diniego ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990) con cui il D.P.A.U. di Roma Capitale rendeva noto che:

- l'immobile in questione ricade nel sistema insediativo *“Città da ristrutturare – Tessuti prevalentemente residenziali nei programmi integrati”*, di cui agli artt. 51, 52 e 53 delle N.T.A. e nel PRINT n. 8 *“Torre Maura”*;
- ai sensi del previgente P.R.G. l'area in questione ricadeva, dapprima, in zona *“E3”*, con espansione riservata all'edilizia popolare ed economica da attuarsi mediante piani di zona approvati con D.M. n. 3266 e, successivamente, veniva ricompresa all'interno del piano particolareggiato 10/F *“Torre Maura”*, con destinazione viabilità e tracciato della linea metropolitana;
- così premesso, l'intervento proposto dai ricorrenti non era assentibile in via diretta ma, attuabile solo in modalità indiretta con approvazione del PRINT e secondo gli indici di edificabilità previsti in base alle destinazioni del precedente P.R.G. e ciò in quanto – ricadendo l'area in questione nel piano particolareggiato poc'anzi rammentato – doveva farsi applicazione dell'art. 53, comma 12, delle N.T.A. al P.R.G. vigente, a mente del quale *“Nel caso le aree predette siano già state interessate da Piani attuativi approvati, ancorché decaduti per decorso termine di efficacia, in luogo delle destinazioni di zona del precedente PRG, si applicano le omologhe destinazioni di Piano attuativo”*;
- ad ogni modo, il titolo abilitativo non poteva dirsi formato *per silentium* atteso che la domanda risultava carente di molteplice documentazione.

Alla comunicazione del 18 febbraio 2022 replicavano i ricorrenti senza che, tuttavia, le ragioni poste a fondamento del diniego fossero ritenute superate da Roma Capitale che, in conclusione, riteneva non assentibile in via diretta l'intervento edilizio progettato predicando una lettura congiunta delle previsioni di cui agli artt. 52 e 53 delle N.T.A. al vigente P.R.G.

Una volta promosso il ricorso introduttivo avverso i sopra menzionati atti con cui Roma Capitale aveva ritenuto non formato il silenzio assenso sulla domanda di rilascio del titolo abilitativo (contestualmente preannunciando l'adozione di un provvedimento espresso), con d.d. rep. n. 730/2022 veniva espressamente respinta l'istanza in questione richiamando, nella componente motivazionale dell'atto da ultimo menzionato, tutte le ragioni giustificatrici del diniego già precedentemente espresse.

Tutto quanto sopra premesso, prendendo le mosse dal ricorso introduttivo, esso, ad avviso del Collegio, è in parte improcedibile e, per il resto, irricevibile, inammissibile e, comunque, infondato nel merito.

Infatti, la nota di Roma Capitale prot. n. OMISSIS del 17 marzo 2022 – gravata con il ricorso introduttivo – presenta un contenuto ancipite.

Con essa l'amministrazione capitolina:

- da un lato, ha indicato le ragioni sostanziali per le quali non ha ritenuto assentibile, in via diretta, l'intervento edilizio che i ricorrenti si proponevano di attuare, al riguardo preannunciando la successiva emanazione di un provvedimento espresso di diniego della domanda di rilascio del permesso di costruire del 13 febbraio 2020;
- dall'altro, ha ribadito le motivazioni per le quali ha ritenuto non formato tacitamente il titolo edilizio in questione, *in parte qua* ritenendo non superate le ragioni ostative già comunicate ai ricorrenti con nota prot. n. 28310 del 18 febbraio 2022.

Orbene, è opinione di questo Collegio che, con riguardo alla domanda formulata in via subordinata dai ricorrenti (ed avente ad oggetto la richiesta di annullamento, ovvero di declaratoria di nullità, della nota prot. n. 44493 del 17 marzo 2022 nella parte in cui l'amministrazione resistente ha reso esplicite le ragioni per cui, a proprio giudizio, l'intervento edilizio in questione non avrebbe potuto essere assentito) la stessa sia divenuta improcedibile ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), in quanto il contenuto motivazionale del medesimo (e la relativa attitudine lesiva) è stato superato dalla successiva emanazione della d.d. rep. n. 730 del 16 giugno 2022, pure avversata con l'atto di gravame per motivi aggiunti del 23 settembre 2022, con la quale Roma Capitale ha reso esplicite le ragioni poste a fondamento del diniego di rilascio del permesso di costruire richiesto dai ricorrenti con istanza del 13 febbraio 2020.

Pertanto, in relazione a questo capo di domanda, il ricorso introduttivo è divenuto improcedibile a cagione della sopravvenuta emanazione di un atto autonomamente lesivo e non avente carattere meramente confermativo del precedente.

Discorso diverso è da farsi, invece, con riguardo al capo di domanda formulato in via principale con il ricorso introduttivo, ed avente ad oggetto l'accertamento dell'avvenuta formazione tacita del titolo abilitativo sul progetto presentato dai ricorrenti il 13 febbraio 2020.

Infatti, a prescindere dalla questione dell'ammissibilità o meno nel vigente ordinamento processuale di un'azione di accertamento sull'avvenuta formazione del silenzio assenso – sulla quale vedasi in senso fortemente restrittivo, da ultimo, Cons. St., sez. V, n. 2508 del 15.3.2024, secondo cui *“nel processo amministrativo, l'azione di accertamento è ammessa solo eccezionalmente, in diretta applicazione del principio di effettività della tutela, là dove manchino, nel sistema, strumenti giurisdizionali a protezione di interessi certamente riconosciuti dall'ordinamento (Consiglio di Stato sez. III, 26/5/2023, n. 5207; 7/4/2021, n. 2804; Sez. IV, 7/1/2019, n. 113)”* – non va sottaciuto come la mancata formazione

del silenzio assenso sulla domanda di rilascio del permesso di costruire avanzata dai ricorrenti il 13 febbraio 2020 sia da ricondurre non già alla nota prot. n. n. 44493 del 17 marzo 2022 fatta oggetto del ricorso introduttivo quanto, piuttosto, alla nota prot. n. 28310 del 18 febbraio 2022, con la quale Roma Capitale comunicava formalmente la mancata formazione del silenzio assenso.

Nota quest'ultima che i ricorrenti hanno dimostrato di aver conosciuto quantomeno a partire dal 1° marzo 2022 (data in cui hanno inviato a Roma Capitale una replica contenente osservazioni alla citata nota) e rispetto alla quale la nota prot. n. 44493 del 17 marzo 2022 presenta carattere meramente confermativo di un giudizio di mancata formazione del silenzio assenso già in precedenza espresso con la nota 18 febbraio 2022 (al riguardo, vedasi Cons. St., sez. VI, n. 6240 del 9.9.2021: *“Come precisato da questo Consiglio, “la conferma “è emessa dopo una nuova considerazione della fattispecie concreta, e in particolare dopo una nuova istruttoria; diversamente, l'atto meramente confermativo non fa che ripetere la precedente volontà dell'Amministrazione, che come tale non viene toccata. Di conseguenza, solo nel caso del provvedimento di conferma in senso proprio vi è un procedimento; e, all'esito di questo, un nuovo provvedimento, sia pure di contenuto identico al precedente, che si sostituisce ad esso (C.d.S., Sez. II, 12 giugno 2020, n. 3746; cfr. Sez. V, 17 aprile 2020, m. 2447 e 11 ottobre 2019, n. 6916; Sez. IV, 23 marzo 2020, n. 2035; Sez. III, 27 dicembre 2018, n. 7230; Sez. VI, 11 dicembre 2018, n. 6984)” (Consiglio di Stato, Sez. III, 18 novembre 2020, n. 7172)”*).

Così stando le cose, quindi, la domanda introdotta in via principale con l'atto introduttivo del giudizio è certamente tardiva e, pertanto, irricevibile, mentre inammissibili sono tutte le domande, contenute anche nell'atto recante motivi aggiunti di gravame, con le quali viene lamentata la mancata formazione del silenzio assenso sull'istanza di rilascio del permesso di costruire presentata dai ricorrenti.

Infatti, quand'anche positivamente scrutinabili, le stesse non potrebbero comunque condurre a porre nel nulla un atto, avente carattere provvedimentoale, quale la nota

capitolina del 18 febbraio 2022, che escludeva l'intervenuta formazione del silenzio assenso e che è rimasto inoppugnato.

Ad ogni modo, le censure inerenti l'intervenuta formazione del silenzio assenso sono parimenti infondate.

In proposito, è noto come all'orientamento a lungo prevalente in giurisprudenza – secondo il quale, in materia edilizia, il titolo abilitativo può formarsi tacitamente a condizione che l'intervento proposto sia pienamente conforme alla normativa ed alla strumentazione urbanistica ed edilizia di riferimento (cfr. Cons. St., sez. IV, n. 616 del 28.1.2022 e, più recentemente, Cons. St., sez. II, n. 10459 del 30.12.2024) – si sia affiancato un altro indirizzo incline a ritenere formato *per silentium* il titolo abilitativo a prescindere dalla conformità urbanistico edilizia dell'intervento proposto, a tal fine ritenendo sufficiente il mero decorso del tempo (per tutti, di recente, Cons. St., sez. II, n. 3813 del 26.4.2024).

Aldilà della posizione che si ritenga di assumere in ordine a tale *vexata quaestio*, il Collegio non può comunque fare a meno di rilevare come costituisca tratto comune ad entrambi gli orientamenti la considerazione che, affinché di titolo abilitativo tacitamente formatosi possa discorrersi, presupposto imprescindibile è che l'istanza presentata dal privato sia "*quantomeno aderente al 'modello normativo astratto' prefigurato dal legislatore*" pena la "*inconfigurabilità giuridica*" della stessa, il che significa che la domanda deve essere completa degli elementi essenziali ("*minimali*" secondo Cons. St., sez. IV, 27.12.2023, n. 11217), a pena di inconfigurabilità della stessa.

Orbene, tali elementi minimali non possono ritenersi sussistenti nel caso di specie posto che:

- la relazione tecnica, sottoscritta dal tecnico abilitato, inerente il rispetto delle prescrizioni in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia non reca informazioni circa il dimensionamento e la verifica di conformità degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile e dei dispositivi per l'efficienza

- energetica, nonché delle dichiarazioni concernenti la permeabilità del terreno, i sistemi di accumulo, la riutilizzazione delle acque meteoriche ed il risparmio idrico;
- la dichiarazione di smaltimento dei rifiuti e priva dei requisiti occorrenti per poterla qualificare come piano di gestione dei rifiuti alla stregua della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 34/2012 e della deliberazione di Giunta Capitolina n. 100/2016, non contenendo né una stima congrua dei rifiuti prodotti dalle opere edili né alcuna informazione del relativo tracciamento, risolvendosi la stessa nel mero impegno del progettista ad attenersi alle vigenti normative per lo smaltimento dei materiali di risulta;
 - anche la dichiarazione inerente il rispetto dei requisiti per il superamento delle barriere architettoniche appare una (pretesamente autosufficiente) attestazione della conformità del progetto alla legge n. 13/1989, senza alcuna indicazione relativa all'accessibilità, adattabilità e visitabilità dei locali in questione e senza alcuna dichiarazione di conformità alle norme tecniche in vigore;
 - nessuna dichiarazione è stata resa in ordine all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria né, tantomeno, l'esistenza delle stesse è stata comprovata con documentazione o certificazione rilasciata dalla direzione tecnica del Municipio competente per territorio;
 - ancora, essa è sprovvista del nulla osta archeologico da parte della Soprintendenza Speciale di Roma;
 - l'elaborato grafico di progetto è sprovvisto di numerose informazioni ed indicazioni ed esso non risulta neppure allegato agli atti di causa.

In sostanza, quindi, non pare al Collegio che l'istanza presentata dai ricorrenti sia in possesso neppure di quegli elementi essenziali che permettono di configurare la stessa quale aderente al modello legale e, pertanto, insufficiente a dirsi compiuto il silenzio assenso, anche a voler aderire al più recente (e favorevole alla tesi sostenuta dai ricorrenti) degli indirizzi giurisprudenziali sopra riportati.

In conclusione, quindi, il ricorso introduttivo è, in parte, improcedibile e, per il resto, irricevibile, inammissibile ed infondato.

Si impone, a questo punto, la disamina delle doglianze contenute nel ricorso per motivi aggiunti proposto avverso la d.d. rep. n. 730/2022 con cui il DPAU di Roma Capitale – oltre a ribadire, ancora una volta, la mancata formalizzazione del silenzio assenso sull’istanza di rilascio del permesso di costruire avanzata dai ricorrenti il 13 febbraio 2020 – prendeva posizione esplicitamente su detta istanza respingendola.

Innanzitutto, coerentemente con quanto sopra enunciato, vanno dichiarate inammissibili le censure riproposte, anche con l’atto di motivi aggiunti, contro la mancata formazione del silenzio assenso nonché intese ad ottenere l’accertamento della formazione tacita del titolo abilitativo.

Quanto all’assentibilità dell’intervento edilizio richiesto dai ricorrenti, il ricorso accessorio deve trovare accoglimento nei limiti di quanto segue.

Per cominciare, va precisato che l’intervento che i ricorrenti si propongono di realizzare non ha carattere di ristrutturazione edilizia quanto, piuttosto, di demolizione e ricostruzione di un fabbricato preesistente con relativo aumento di superfici e volumetria, come del resto indicato nella relazione tecnica versata in atti. E’ da escludere quindi che trovi applicazione al caso di specie quanto disposto dall’art. 9, comma 5 delle N.T.A. al P.R.G. vigente dovendosi, piuttosto, applicare il comma 6 del medesimo articolo qualificando, così, l’intervento proposto nell’ambito degli interventi di nuova costruzione.

Quanto, poi, all’inquadramento urbanistico del manufatto preesistente, esso è incluso nei “*Tessuti prevalentemente residenziali*” della “*Città da ristrutturare*”.

In detta parte della città – definita dall’art. 51, comma 1, N.T.A. come “*quella parte della città esistente solo parzialmente configurata e scarsamente definita nelle sue caratteristiche di impianto, morfologiche e di tipologia edilizia, che richiede consistenti interventi di riordino, di miglioramento e/o completamento di tali caratteri nonché di adeguamento ed integrazione della*

viabilità, degli spazi e dei servizi pubblici?” e quindi, in quanto tale, necessitante di interventi finalizzati al perseguimento “dei seguenti obiettivi: a) l’incremento della dotazione dei servizi e di verde attrezzato; b) il miglioramento e l’integrazione della accessibilità e della mobilità; c) la caratterizzazione degli spazi pubblici; d) la qualificazione dell’edilizia” – il pianificatore ha individuato tre componenti: “a) Tessuti, compresi negli Ambiti per Programmi integrati; b) Ambiti per i Programmi di recupero urbano; c) Nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare”.

Dalla lettura di siffatta norma, pare evincersi che tutti i “*Tessuti della città da ristrutturare*” siano ricompresi negli “*Ambiti per Programmi integrati*” di cui all’art. 14 delle N.T.A., che al comma 3 stabilisce che il Programma integrato si applica, nei sopra menzionati tessuti, “*al fine di migliorare la qualità urbana e la dotazione di infrastrutture e servizi pubblici, mediante incentivi urbanistici e il concorso privato nel finanziamento di opere pubbliche*”.

Acclarato che l’immobile in questione ricade nei “*Tessuti prevalentemente residenziali della Città da ristrutturare*” e che, in tale componente urbanistica si applica, ai fini meglio sopra illustrati, il Programma integrato, occorre a questo punto verificare condizioni e limiti di attuabilità delle previsioni di piano, in siffatta componente, attraverso il ricorso ad interventi diretti.

Ad avviso del Collegio, per comprendere se, negli ambiti per i programmi integrati sia possibile il ricorso ad interventi edilizi diretti (non mediati, cioè, dalla previa predisposizione di un Programma integrato) occorre procedere ad un esame coordinato di una pluralità di disposizioni concorrenti nella regolamentazione della fattispecie.

Innanzitutto, viene in rilievo il comma 6 dell’art. 12 delle N.T.A. al P.R.G. il quale, dopo aver individuato (al comma 4) le componenti nelle quali l’intervento diretto costituisce la modalità attuativa ordinaria e (al comma 5) le componenti nelle quali, viceversa, la modalità attuativa ordinaria è costituita dall’intervento indiretto, al

comma 6 stabilisce che, negli Ambiti per i Programmi integrati della Città consolidata e della Città da ristrutturare, *“il PRG si attua mediante interventi diretti e indiretti”*, così fissando un principio di equivalenza, nei tessuti prevalentemente residenziali della Città da ristrutturare (i quali, si ricordi, sono tutti ricompresi negli ambiti per programmi integrati), tra attuazione delle previsioni di piano tramite interventi diretti ed indiretti.

Ancora, viene in rilievo l'art. 52, comma 3, delle N.T.A., a tenore del quale, nei Tessuti della Città da ristrutturare, sono ammessi, per intervento diretto, anche interventi di nuova edificazione (anche tramite demolizione e ricostruzione con superficie e volumetria maggiori), mentre siffatta tipologia di intervento è subordinata al ricorso al Programma integrato (e, quindi, ad un modello attuativo indiretto), *“Nelle aree destinate dal precedente PRG, o sue varianti anche solo adottate, a zona agricola o a verde pubblico e servizi pubblici”*.

E' possibile, a questo punto, fissare un primo *milestone*: l'inclusione dei Tessuti, prevalentemente residenziali, della Città da ristrutturare negli Ambiti per Programmi integrati non comporta, di per sé, la subordinazione di ogni intervento di nuova edificazione (anche se ottenuto attraverso la demolizione e ricostruzione di fabbricati preesistenti con ampliamento dei volumi e delle superfici) alla previa predisposizione ed approvazione di un programma integrato o, il che è equivalente, l'intervento indiretto non costituisce la modalità ordinaria di attuazione nei Tessuti della Città da ristrutturare, convivendo con essa anche l'attuazione in via diretta.

Il vero discrimine è costituito dalla destinazione, o meno, dell'area nel previgente PRG, o sue varianti anche solo adottate, a zona agricola, verde pubblico o servizi pubblici.

Solamente qualora l'area avesse conosciuto, nei precedenti strumenti pianificatori, una siffatta destinazione l'intervento diretto è destinato (salve le opere di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo e

ristrutturazione edilizia) a cedere il passo alla predisposizione di un Programma integrato.

Ciò premesso (e, quindi, acclarato il carattere tendenzialmente residuale dell'attuazione in via indiretta anche nei Tessuti della Città da ristrutturare), l'affermazione, contenuta nel provvedimento impugnato, secondo cui l'intervento proposto dai ricorrenti fosse da considerare “*subordinato all'approvazione del Programma integrato, per effetto del combinato disposto di cui agli art. 52, comma 3 e art. 53 commi 11 e 12 delle NTA del PRG vigente e non attuabile in modalità diretta*”, non può condividersi.

Come appena rilevato, infatti, gli interventi (del genere di quello proposto) di nuova costruzione possono attuarsi in via diretta anche nei Tessuti della Città da ristrutturare e questo ancorché i medesimi siano inclusi negli Ambiti per Programmi integrati, l'attuazione in via indiretta essendo limitata solamente alle aree che, per previsione del precedente PRG o di sue varianti anche solo adottate, fossero destinate a zona agricola, verde pubblico o servizi pubblici.

L'area di proprietà dei ricorrenti risultava destinata invece, nel precedente PRG, a zona E3 mentre, in forza del Piano Particolareggiato 10/F “Torre Maura” approvato con D.G. della Regione Lazio n. 3014 del 12 luglio 1977, essa ricadeva in area destinata alla viabilità ed al tracciato della linea metropolitana, una destinazione quindi non riconducibile alle zone agricole, a verde pubblico o a servizi pubblici di cui all'art. 52, comma 4 delle NTA vigenti.

Ciò non può giustificare, quindi, l'esclusione dell'attuabilità mediante intervento diretto delle previsioni di piano e, quindi, il diniego di rilascio del permesso di costruire opposto da Roma Capitale con l'atto oggetto del ricorso per motivi aggiunti che, quindi, è destinato *in parte qua* all'annullamento.

Coglie nel segno, invece, la lettura coordinata delle disposizioni contenute negli artt. 52 e 53 delle NTA al PRG vigente suggerita da Roma Capitale anche se, come già

preannunciato e come ancora si osserverà a breve, da tale interpretazione non può trarsi la conclusione sfavorevole raggiunta dall'amministrazione resistente.

Invero, è innegabile che tra le previsioni contenute all'art. 52 delle NTA e quelle recate dal successivo art. 53 sussista un'intima connessione tale da imporne una lettura coordinata.

Infatti, l'art. 52 comma 5, nell'attribuire ai tessuti prevalentemente residenziali della Città da ristrutturare un indice di edificabilità, per gli interventi diretti, di 0,3 mq/mq. conosce una deroga apportata proprio dal successivo art. 53, comma 11, a mente del quale *“in deroga a quanto previsto dall'art. 52 per gli interventi diretti, le aree comprese nei Tessuti di cui all'art. 52 esprimono i seguenti indici di edificabilità, articolati in base alle destinazioni del precedente PRG e tenendo conto degli indici per intervento diretto di cui all'art. 52: (...) c) aree già non edificabili (ex zone H, N; viabilità e parcheggi; zone sprovviste di pianificazione urbanistica, ai sensi dell'art. 9, comma 1, DPR 380/2001): 0,3 mq/mq, di cui 0,06 mq/mq a disposizione dei proprietari; 0,06 mq/mq a disposizione dei proprietari ma soggetto a contributo straordinario; 0,18 mq/mq a disposizione del Comune ai sensi dell'art. 18”*.

E allora correttamente Roma Capitale ha postulato una lettura coordinata dell'art. 52 e dell'art. 53, comma 11 delle NTA senza, tuttavia, trarne la conclusione che, dalla disamina delle disposizioni in questione appare, a giudizio del Collegio, l'unica applicabile, ossia che:

- ai sensi dell'art. 52, comma 3, delle NTA al PRG vigente, l'intervento proposto dai ricorrenti – non avendo ad oggetto un'area destinata, in forza del precedente PRG, a zona agricola, a verde pubblico o a servizi pubblici – è attuabile in via diretta;
- ai sensi del successivo comma 5, ad esso andrebbe riconosciuto, in linea di principio, un indice di edificabilità pari a 0,3 mq/mq;
- tuttavia, ai sensi dell'art. 53, comma 11 – in deroga a quanto previsto dal precedente art. 52 – l'indice di edificabilità concretamente attribuibile all'intervento in questione è pari a 0,3 mq/mq ma di cui: 0,06 mq/mq a disposizione dei proprietari; 0,06

mq/mq a disposizione dei proprietari ma soggetto a contributo straordinario; 0,18 mq/mq a disposizione del Comune ai sensi dell'art. 18.

A tale conclusione non può neppure opporsi, come sostenuto dai ricorrenti, l'intervenuta decadenza del vincolo preordinato all'esproprio recato dal Piano Particolareggiato 10/F "Torre Maura".

Infatti, posto che la scadenza delle previsioni ivi contenute – di sicuro tenore espropriativo – non può comportare, per costante insegnamento pretorio, la reviviscenza della pregressa destinazione (da ultimo, cfr. Cons. St., sez. IV, n. 856 del 25.1.2023), deve ritenersi che la decadenza del vincolo espropriativo abbia lasciato il posto al vincolo conformativo previsto dal comma 12 dell'art. 53 delle NTA al PRG vigente, secondo il quale, nel caso le aree in questione *“siano già state interessate da Piani attuativi approvati, ancorché decaduti per decorso termine di efficacia, in luogo delle destinazioni di zona del precedente PRG, si applicano le omologhe destinazioni di Piano attuativo”*, trovando quindi applicazione il già illustrato indice di edificabilità previsto dal comma 11 dell'art. 53.

In questo modo, lungi dal determinarsi la perdita definitiva della proprietà privata, sono state solamente imposte limitazioni all'indice di fabbricabilità dell'area in funzione dell'obiettivo che il pianificatore si è proposto di conseguire per la componente "Città da ristrutturare", ossia pervenire ad interventi di riordino, miglioramento e completamento delle caratteristiche morfologiche, di impianto e di tipologia edilizia e di adeguamento della viabilità, degli spazi e dei servizi pubblici.

In conclusione, quindi, il ricorso per motivi aggiunti va accolto e, di conseguenza, va annullato il provvedimento impugnato, con obbligo di Roma Capitale di rideterminarsi sull'istanza avanzata dai ricorrenti entro 120 giorni dalla comunicazione della presente sentenza – o dalla sua notificazione, se anteriore – adeguandosi al principio direttivo secondo cui l'intervento proposto appare attuabile

in via diretta ma con un indice di edificabilità determinato ai sensi dell'art. 53, commi 11 e 12 delle NTA al PRG vigente.

La reciproca, parziale, soccombenza e la non comune complessità delle questioni dedotte in giudizio giustificano la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara in parte improcedibile e, per il resto, irricevibile, inammissibile e, comunque, infondato il ricorso introduttivo;
- accoglie, nei limiti di cui in motivazione, il ricorso per motivi aggiunti;
- ordina a Roma Capitale di provvedere al riesame dell'istanza di rilascio del permesso di costruire presentata dai ricorrenti entro il termine e nel rispetto del principio di cui alla parte motiva;
- compensa tra le parti le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Giuseppe Licheri, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE
Giuseppe Licheri

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito