

ECC.MO TAR del LAZIO -Roma

RICORSO

della **V.A.S.** -Associazione di promozione sociale – organizzazione non lucrativa di utilità sociale, “**Verdi, Ambiente e Società – APS**” in persona del Presidente e rappresentante legale p.t. Sig. Stefano Zuppello, con sede in Roma, Corso Vittorio Emanuele II n. 154. (CF: 97078560584), rappresentata e difesa, giusta delega resa su foglio separato allegato al presente atto, dall’ Avv. Sebastiana Dore (C.F.DROSST54R64H501O, fax: 06-32609846 – pec: sebastianadore@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, Via Principessa Clotilde n. 2 e, in via telematica, alla seguente pec: sebastianadore@ordineavvocatiroma.org;

-ricorrente -

CONTRO

- la **Soprintendenza Speciale Archeologica Bella Arti e Paesaggio di Roma** in persona del rappresentante legale p.t.;

-il **Ministero della Cultura** in persona del Ministro p.t.

-resistenti-

E NEI CONFRONTI

della **Finleonardo S.p.a.**, in persona del legale rappresentante pro tempore,
della **Regione Lazio**, in persona del legale rappresentante pro tempore,

-controinteressati-

per l'annullamento

-della nota 0012967-P del 22.03.2022 della Soprintendenza Speciale Archeologica Bella Arti e Paesaggio di Roma;

-della nota prot. SS-Colosseo 8395 del 27.4.2017 richiamata nel provvedimento;

-della nota prot. SS Col n. 6657 del 28.11.2016 richiamata nel provvedimento;

-di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso allo stato non comunicato alla ricorrente;

- per quanto occorra dell’art. 44 comma 19 del PTPR Lazio approvato che sostituisce la disposizione di cui all’art. 43 co.15 del PTPR adottato

FATTO

1. L’Associazione “Verdi Ambiente e Società - V.A.S.- APS” è associazione riconosciuta a carattere nazionale, con il fine di tutelare i valori paesistici, ambientali, architettonici, storici e culturali del Paese. E’ anche componente del Consiglio Nazionale per l’Ambiente ex art. 12 della Legge 8 luglio 1986, n. 349.

Ai sensi del comma 5 dell’art. 3 del proprio Statuto, l’Associazione, tra le proprie finalità sociali, “[...] 5. *promuove e favorisce il recupero e la valorizzazione del patrimonio ambientale,*

naturalistico, paesistico, architettonico, monumentale, storico e culturale del paese, delle sue Regioni, delle sue autonomie e realtà locali e del suo mare;”.

La stessa è, quindi, legittimata, ai sensi degli artt. 13 e 18 della menzionata L. n. 349/86, ad *“intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”* (art.18).

Nell'ambito delle citate finalità la VAS, venuta a conoscenza nell'anno 2020, che Roma Capitale, (e per quanto di competenza le Soprintendenze che hanno rilasciato i pareri positivi), ha consentito alla Finleonardo spa di effettuare, attraverso una serie di SCIA richieste per *“Restauro e Risanamento conservativo”*, interventi di ristrutturazione dell'immobile denominato *“Palazzo Bracci”* e interventi di trasformazione radicale del cortile interno posto al servizio dello stesso, ubicato nel Centro Storico di Roma in zona addirittura dichiarata dall'UNESCO Patrimonio dell'Umanità, senza un preventivo NO paesaggistico, in data 24 agosto 2020 con nota VAS prot. n. 55 denunciava alla Soprintendenza Speciale Archeologica Belle Arti e Paesaggio di Roma tale situazione allegando una relazione sugli interventi edilizi effettuati in loco e chiedeva espressamente *“di voler accertare i vizi di legittimità degli interventi realizzati nel cortile di Palazzo Bracci e di disporre in caso affermativo i dovuti provvedimenti”* visto che i titoli rilasciati erano sprovvisti di NO paesaggistico. La Soprintendenza non ha dato riscontro a tale istanza e per tale ragione veniva in tal senso sollecitata dall'Associazione con nota prot n. 9 dell'11.3.2022, inviata per conoscenza anche al Ministero della Cultura- Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, nella quale si chiedeva un provvedimento espresso *“anche al fine di conoscere se gli interventi edilizi effettuati nella zona individuata necessitano di NO da parte di codesta Amministrazione”* (Centro Storico di Roma).

La Soprintendenza in data 22.3.2022, con la nota qui impugnata, ha risposto che non ritiene di dover esercitare il potere di annullamento (erroneamente qualificato come autotutela) dei titoli edilizi rilasciati dal Comune per gli interventi edilizi realizzati su Palazzo Bracci in quanto *“non essendo l'edificio sottoposto a tutela ai sensi del D.Lgs n. 42/2004 sono stati rilasciati negli anni dei pareri consultivi per i progetti a rilevanza esterna, ai sensi dell'art 24 di NTA di PRG del Comune di Roma, per gli immobili siti nell'ambito del Patrimonio Unesco”*. Inoltre, al rilievo dell'Associazione secondo il quale *“palazzo Bracci è sottoposto a tutela ai sensi del Codice dei Beni culturali e del paesaggio e precisamente ai sensi della lettera c) del 1° comma dell'art 136 che ha sottoposto a vincolo paesaggistico il centro storico di Roma entro cui ricade anche Palazzo Bracci”*, la Soprintendenza afferma: *“si precisa che al Capo IV del PTPR del Lazio art. 43 comma 15 “... le disposizioni del presente articolo non si applicano agli insediamenti urbani storici ricadenti tra i beni paesaggistici di cui all'art 134 co 1 lettera a) del Codice, per i quali valgono le modalità di tutela dei “Paesaggi” e alle parti ricadenti negli insediamenti storici iscritti nella lista del Patrimonio dell'Unesco (Roma-centro storico....”e pertanto il Palazzo non è ricadente nell'art. 136 del Codice”*. Aggiunge, quindi, *“Per la tutela*

architettonica, si richiama e si conferma quanto già espresso con nota prot. SS-Colosseo 8395 del 27/04/2017. Per la tutela archeologica, si rappresenta che i lavori di scavo effettuati nel 2016 sono stati autorizzati con nota prot. SS-Col n. 6657 del 28/11/2016 e [...] Lo scavo non ha evidenziato alcuna emergenza archeologica.”

L'assunto della Soprintendenza, secondo il quale Palazzo Bracci, al pari degli altri immobili non direttamente vincolati che ricadono *negli insediamenti storici iscritti nella lista del Patrimonio dell'Unesco (Roma-centro storico....”* ai sensi dell'art. 43 co.15 del PTPR del Lazio non sono sottoposti all'art. 136 del D.Lgs 42/2004, con conseguente non necessità di NO Paesaggistico per gli interventi edilizi da eseguire sugli stessi, è illegittimo perché incide su valori paesistici, ambientali, architettonici, storici e culturali del centro storico di Roma che l'Associazione VAS è deputata a tutelare.

Con il presente atto, pertanto, la ricorrente impugna la predetta nota della Soprintendenza in quanto illegittima per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Violazione degli artt. 3, 10 23 del DPR 380/2001. Violazione degli artt. 136 e 146 del DLgs.42/2004. Violazione degli artt. 24 e 27 delle NTA del PRG di Roma. Violazione degli artt. 10 e 43 del PTPR Lazio adottato. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, erroneità dei presupposti. Illogicità, irragionevolezza della motivazione.

Nell' istanza della VAS presentata alla Soprintendenza in cui si chiedeva di verificare la legittimità degli interventi edilizi effettuati sull'immobile denominato Palazzo Bracci sito nel Centro Storico di Roma (zona dichiarata patrimonio dell'Umanità dall'UNESCO già dal 1980), e posto all'intersezione tra Via del Corso e Via della Fontanella, cui la Soprintendenza ha dato riscontro con la nota in questa sede impugnata, la ricorrente faceva presente quanto segue.

1. Premetteva innanzitutto che l'immobile oggetto degli interventi edilizi della cui legittimità chiedeva la verifica da parte della Soprintendenza risale addirittura al 1500, ma ha poi assunto la veste attuale nel 1833 quando l'architetto Pietro Bracci eresse per sé e per la sua famiglia il fabbricato che inglobava le costruzioni precedenti e che è stato denominato “Palazzo Bracci” perché rimasto di proprietà di questa famiglia per oltre un secolo (dal 1824 al 1948). L'edificio è attualmente conosciuto come “Casa di Goethe” per il soggiorno che dal 1786 al 1788 vi fece lo scrittore Johann Wolfgang von Goethe al secondo piano del civico n. 18 di via del Corso, poi trasformato in un museo. Al primo piano dal 30 maggio 1997 è stata aperta la casa di Goethe, l'unico museo tedesco all'estero. L'edificio costruito dall' architetto Pietro Bracci aveva un giardino interno, che Goethe amava osservare durante il suo soggiorno romano e che è stato descritto in diverse pagine del celeberrimo libro “Viaggio in Italia”; detto giardino risulta inoltre citato nel Vecchio Catasto agli atti dell'Archivio di Stato nonché nelle planimetrie dei titoli edilizi del 1900 e del 1910. L'accesso al giardino interno dal locale retrostante si trovava ad un livello inferiore del giardino rispetto al quale aveva un dislivello di tre gradini, testimoniato dalla

quota della palma secolare e delle due fontane. Il giardino è sempre stato destinato a verde, pieno di pregiate piante ornamentali, compresi un glicine che saliva fino ai balconi sovrastanti e alberi di alloro e altre essenze, oltre che di una Palma secolare. La zona pavimentata era costituita in parte da lastre di diverse dimensioni semplicemente poggiate sul terreno, ed in parte da due tratti di marciapiede a ridosso del retro del negozio al civico n. 20 di via del Corso, che aveva, sul retro, due finestre con affaccio sul giardino. In esso si trovavano, inoltre, due fontane di coeva costruzione: una di forma ovale con getto d'acqua centrale presso il lato nord est (presente nella mappa catastale di impianto risalente al 1939) e l'altra, più piccola, addossata al muro di fondo (nord est) che attingevano l'acqua dall'antico acquedotto Trevi. Il getto d'acqua centrale era costituito da una alzata contornata da frammenti di rocce simili a quelli che ornano le fontane poste sulla rampa del Pincio. Nella Mappa catastale di primo impianto del 1939 è riportata la vasca ovale del giardino.

Nel 1948 Palazzo Bracci è stato lasciato in eredità ad un sacerdote di Civita Castellana che, a sua volta, lo ha trasmesso alla Mensa vescovile di Civita Castellana la quale, il 10 luglio 1969, vendeva al commerciante Marco Pavoncello alcune parti del palazzo, tra le quali: l'intera area cortilizia compresa tra gli stabili di via del Corso numero 18 e di via della Fontanella n.6; i locali su via del Corso con accesso dai civici 15,16, 17, 19,19/A, 20 e 21; i locali su via della Fontanella con accesso dai civici n. 7, 8, 8/A, 9, 9/A e 10 e il portone al civico n.6. Fino al mese di ottobre del 2016 il giardino interno è rimasto ad uso condominiale con la scala metallica che lo collegava al ballatoio del primo piano.

2. Successivamente la proprietà del cortile interno di Palazzo Bracci e del locale al civico n. 20 di via del Corso è stata acquistata dalla Finleonardo SPA, la quale ha destinato il cortile ad uso commerciale, quale pertinenza del negozio al civico n. 20 di via del Corso.

Prima di mutarne la destinazione la Finleonardo, con atto prot. n. 9579 del 16.6.2016, richiedeva un parere alla Soprintendenza Speciale per il Colosseo e l'Area Archeologica Centrale di Roma come richiede il PRG per effettuare "*lavori di manutenzione straordinaria, rifacimento pavimentazione cortile ed eliminazione scala a chiocciola verso il primo piano*". Successivamente, sempre la Finleonardo in data 10.11.2016 presentava alla Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma una richiesta di rilascio di "*nulla osta per esecuzione di uno scavo volto al ripristino della quota originaria del cortile afferente l'unità immobiliare di via del Corso 20*". Nella relazione tecnica allegata si dichiara che "*l'intervento prevede di abbassare la quota di calpestio del cortile di circa 40 cm, per ripristinare quella che si presume essere la quota originaria*", con scavi di 50-60 cm, di cui, però, non viene fornita alcuna documentazione attestante inequivocabilmente che la quota originaria fosse diversa da quella attuale. Nella stessa relazione si dichiara, inoltre, che "*tale intervento ha ottenuto il nulla osta della Soprintendenza speciale per il Colosseo e l'area archeologica centrale di Roma prot. 977/34. 18.02 del 24.8.2016*" ma ciò non risponde al vero, in quanto il parere riguardava solo

il “**rifacimento della pavimentazione del cortile**”. In ogni caso, la Soprintendenza per i Beni Archeologici dava parere favorevole ai lavori richiesti.

Acquisiti tali pareri la Finleonardo in data 30.11.2016 presentava a Roma Capitale la prima SCIA per effettuare un “intervento di Restauro” della corte interna del Palazzo, consistente nel “*ripristino della quota originaria attraverso la rimozione delle pavimentazioni esistenti e dei relativi massetti; la rimozione della scala metallica che collegava il cortile interno al ballatoio del primo piano [...]; il rifacimento della pavimentazione; la sistemazione del verde; l'inserimento nella pavimentazione di faretti incassati e il restauro della fontana*”.

Tuttavia, **nonostante quanto dichiarato nella suddetta Relazione, le opere effettivamente realizzate dalla Finleonardo nel cortile di Palazzo Bracci non sembrano rientrare in un intervento di “Restauro e Risanamento Conservativo”,** in quanto con le stesse è stata effettuata: **a)** la rimozione di tutta la vegetazione preesistente ad eccezione di una Palma secolare; **b)** la completa rimozione della pavimentazione; **c)** la totale demolizione della vasca ovale con Fontana centrale riportata nella mappa catastale di impianto risalente al 1939; **d)** l'abbassamento di quasi 1 mt della quota del giardino, tanto da far emergere le opere murarie di Fondazione dell'edificio, come si evince dalla documentazione fotografica versata in atti; **e)** la realizzazione di una gettata di cemento con rete elettrosaldata, dello spessore di circa 25 cm, ad eccezione di una piccola zona a contorno della Palma; **f)** la eliminazione di un ballatoio al piano ammezzato.(cfr. documentazione depositata). **Ciò ha comportato il completo stravolgimento dell'architettura del giardino, ormai privo di una delle due fontane e della vegetazione secolare, nonché la modifica della facciata interna del palazzo per l'abbassamento della quota del terreno e la demolizione del ballatoio.** Inoltre, con le successive SCIA in variante, la società ha dichiarato di eseguire opere consistenti nell'accorpamento dei due locali civico 20 e 21 con interventi di rilevanza strutturale sulle preesistenti aperture di collegamento tra i due locali, oltre opere varie di manutenzione straordinaria. Tuttavia, **i progetti presentati sono privi di prospetti, sezioni, quote, ed altro, come invece, prevede il RE.** Inoltre, la SCIA con cui si è provveduto all'accorpamento dei due locali è priva della dimostrazione sulla legittimità edilizia e statica delle due ampie nicchie nel muro portante posto a confine tra i due negozi, attraverso le quali, nel *post operam*, sono stati ricavati i passaggi di collegamento tra i due locali. Le suddette nicchie, dell'ampiezza rispettivamente di metri 2,3 e metri 3,6, non appaiono nelle planimetrie catastali relative al negozio civico 21 (planimetria allegata all'atto notaio Andrea Giuliani di Roma rep. 39.361 del 10/07/1969 e neppure nella planimetria allegata alla licenza edilizia n. 599-bis del 26/05/1971). **Da tali due planimetrie, al contrario,** emerge che il preesistente collegamento tra i due negozi avveniva esclusivamente attraverso uno stretto passaggio dell'ampiezza di soli metri 1,1 circa, del quale peraltro non risulta la legittimità della preesistenza non esistendo nelle planimetrie precedenti (cfr. progetto del 1910). Infine, con ulteriore SCIA prot.4512, la

Finleonardo ha provveduto all'eliminazione delle serrande in lamiera ed i relativi cassonetti che si trovavano sulla facciata del Palazzo aggettante sul giardino, modificando le aperture dei due locali sul cortile attraverso l'ampliamento di una porta finestra e trasformazione di una finestra in porta finestra senza alcuna documentazione urbanistica attestante la legittimità del ripristino eseguito sulla base di semplici presunzioni del richiedente. Infine, con SCIA prot.103157 del 15.06.2017 (non in variante alle precedenti), presentata dal conduttore Lush Italia S.r.l con autorizzazione della Finleonardo, anch'essa per opere di Restauro e Risanamento Conservativo, sono state modificate le forme delle portefinestre da rettangolari ad arco allegando un nuovo parere della sovrintendenza n. 16047 del 26.6.2017 rilasciato ad integrazione del parere n. 2373 del 8.2.2017. Pur non essendo in variante delle precedenti, nella relazione tecnica si afferma: "Completamento delle opere di finitura del cortile, della trasformazione di finestra in porta finestra per accesso al cortile e sostituzione degli infissi prospicienti il cortile.. ecc.". Successivamente, nel locale unico così realizzato, è stata insediata un'attività di vicinato con SCIA prot CA/124482 17/7/2017 settore non alimentare, e la destinazione del cortile da residenziale è stata mutata in commerciale.

Dalla descrizione degli interventi edilizi effettuati nell'immobile si evince che le opere realizzate non potevano essere assentite attraverso presentazione di SCIA, in quanto trattasi di opere che nulla hanno a che vedere con il "ripristino e risanamento conservativo" come dichiarato dalla Finleonardo nelle SCIA, **consistendo in opere di "nuova costruzione" e ristrutturazione edilizia, per le quali è necessario il permesso di costruire ed anche il NO paesaggistico**, posto che l'immobile ricade non solo nel Centro Storico di Roma, iscritto dal 1980 nella lista del Patrimonio UNESCO (Roma Centro storico), ma è ricompreso negli insediamenti urbani storici ricadenti fra i beni paesaggistici di cui all'art. 134 comma 1 lettera a) del Codice secondo il PTPR vigente.

Infatti, le opere realizzate sono riconducibili: a) agli interventi edilizi che il legislatore individua come "interventi di nuova costruzione" per quanto riguarda le opere realizzate nel cortile, b) ad interventi di "ristrutturazione edilizia" per quanto riguarda le opere effettuate sulla facciata dell'edificio. **In entrambi i casi le opere realizzate necessitavano di permesso di costruire o comunque di SCIA alternativa al PdC ex art. 23 del D.P.R. 380/2001 e, quindi, del preventivo NO paesaggistico.**

a) Per quanto concerne il cortile, invero, è indubbio che le opere di sbancamento, livellamento e pavimentazione dello stesso hanno determinato una trasformazione ed alterazione permanente dell'assetto del relativo terreno, tale da qualificare l'intervento come di "*nuova costruzione*" ex art. 3, comma 1, lett. e), D.P.R. n. 380 del 2001, conseguentemente subordinato a permesso di costruire in forza dell'art. 10, comma 1, lett. a) dello stesso DPR. (cfr. in termini T.A.R. Napoli 6218/2018, 3874/2020). Lo scavo è, infatti, da intendersi come un nuovo volume che incide sul tessuto urbanistico, qualificabile come nuova costruzione ai sensi

della disposizione sopra indicata. E' infatti unanime la giurisprudenza nell'affermare che *"il titolo edificatorio è necessario per tutti gli interventi che, indipendentemente dalla realizzazione di volumi, incidono sul tessuto urbanistico del territorio, determinando una trasformazione in via permanente del suolo ineditato, comprendendo, tra questi, la realizzazione di una piattaforma con struttura intelaiata in cemento armato"* (Cons. Stato Sez. VI, 15-04-2019, n. 2438). Anche la giurisprudenza penale, peraltro richiamata anche dal Consiglio di Stato nella suindicata pronuncia, è univoca sul punto nell'affermare che *"è soggetta a permesso di costruire l'esecuzione di interventi finalizzati a realizzare un piazzale mediante apporto di terreno e materiale inerte e successivo sbancamento e livellamento del terreno, in quanto tale attività determina una modificazione permanente dello stato materiale e della conformazione del suolo per adattarlo ad un impiego diverso da quello che gli è proprio"* (Cass. pen. Sez. III 15-11-2016, n. 1308), posto che *"In materia edilizia, sono soggetti a permesso di costruire, sulla base di quanto disposto dal T.U., tutti gli interventi che, indipendentemente dalla realizzazione di volumi, incidono sul tessuto urbanistico del territorio, determinando una trasformazione in via permanente del suolo ineditato. Ne consegue che la realizzazione di una piattaforma con struttura intelaiata in cemento armato costituisce senza dubbio un'opera di trasformazione urbanistica che, in quanto tale, necessita del permesso di costruire"* (Cass. pen. Sez. III, 11-05-2018, n. 31399). L'intervento edilizio operato dalla Finleonardo nel cortile, come sopra descritto e documentato in atti, non poteva, pertanto, essere assentito con una SCIA richiesta per il *"Restauro e Risanamento Conservativo"* dello stesso.

Inoltre, il Comune ha permesso il cambio di destinazione da residenziale a commerciale della stessa area pertinenziale di Palazzo Bracci dopo averla completamente trasformata, in chiara violazione dell'art. 23 ter del DPR 380/2001 per il quale *"salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale"*, con la conseguenza che un siffatto mutamento del cortile poteva realizzarsi solo se assentito con permesso di costruire ai sensi dell'art. 10 dello stesso DPR che subordina espressamente a tale titolo: **"a) gli interventi di nuova costruzione; b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica; c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici **ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei****

beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42". Infatti, Palazzo Bracci ricade in Centro storico zona omogenea A e "anche un mutamento di destinazione d'uso meramente funzionale, ovvero senza la realizzazione di opere edilizie, può determinare una variazione degli standard urbanistici ed è in grado di incidere sul tessuto urbanistico della zona" (Cons. Stato, sez. VI, .18 luglio 2019, n. 5041 e 12 dicembre 2019 n. 8454)" (Cons. Stato Sez. VI, 11-06-2021, n. 4538)

b) Sotto altro profilo, anche le opere che hanno interessato i due locali posti a piano terra del Palazzo, cioè il loro accorpamento realizzato attraverso l'apertura di due ampie nicchie realizzate nelle mura portanti, non risultanti nelle precedenti planimetrie, e la creazione di porte finestre nella facciata aggettante sul cortile, rientrano nell'ambito degli interventi di ristrutturazione di cui all'art. 3 comma 1 lett.d) del DPR 380/2001 il quale dispone che sono *"interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti"*. Le opere realizzate dalla Finleonardo dovevano quindi essere assentite con permesso di costruire, o con SCIA alternativa al p.d.c. ai sensi dell'art. 23 del DPR 380/2001: ma, nel caso di specie, la SCIA presentata dalla Finleonardo non può essere considerata come alternativa al PdC. Infatti, pur essendo un atto soggettivamente e oggettivamente privato che abilita all'esecuzione di determinate categorie di interventi edilizi, la SCIA contemplata dall'art. 23 del TU necessita di tutti gli altri presupposti richiesti dalla normativa, in carenza dei quali la stessa non può esplicare alcun effetto. **Nel caso di specie sia la SCIA del Novembre 2016, sia le successive SCIA in variante, sono tutte carenti dell'autorizzazione paesaggistica della Soprintendenza** e, come afferma la giurisprudenza, la SCIA ex art. 23 del DPR 380/2001, priva dell'autorizzazione paesaggistica, è inefficace atteso che *"Nel caso di beni soggetti a vincolo paesaggistico la denuncia di inizio attività in assenza dell'autorizzazione paesaggistica non produce effetti e le opere costruite in relazione ad essa possono ritenersi al pari di opere realizzate in assenza di titolo abilitativo"*. (T.A.R. Lombardia Milano Sez. IV, 14-06-2021, n. 1437; in termini TAR Lombardia, Milano, II, 9 luglio 2020 n. 1303; TAR Marche, Ancona, I, 18 giugno 2016 n. 409).

In tale contesto appare evidente l'illegittimità della nota della Soprintendenza ove si dichiara e si assume che le opere realizzate dalla Finleonardo nel Centro Storico di Roma, attraverso le quali è stata distrutta la memoria di un giardino storico e plurisecolare, e si è intervenuti sulla facciata dello stesso immobile, anch'esso storico seppure non specificamente vincolato, sono pienamente legittime in quanto non necessitavano di NO paesaggistico, nonostante Palazzo Bracci ricada nella perimetrazione del "centro storico" di Roma.

Al contrario di quanto assume la Soprintendenza, infatti, sono del tutto irrilevanti le dichiarazioni di cui alla nota della Soprintendenza Speciale per il Colosseo e l'Area Archeologica Centrale di Roma del 2017, che ha reso il parere sulle opere realizzate nell'immobile. Tale parere, infatti, attesta solo che Palazzo Bracci non è specificamente "vincolato", ma non esclude che la zona in cui è ubicato, - perimetro del Centro Storico -, sia comunque paesaggisticamente vincolata ai sensi del D.Lgs. 42/2004.

Dal canto suo la Soprintendenza interpellata esclude vi sia un vincolo paesaggistico per il quale le opere realizzate in Centro Storico necessitano del preventivo parere della Soprintendenza proprio perché il Centro Storico di Roma ove è ubicato il Palazzo ricade nell'ambito del Patrimonio Unesco e le disposizioni del PTPR Lazio prevedono che le norme di cui all'art. 136 l co lettera c) del DLgs 42/004 *non si applicano agli insediamenti urbani storici ricadenti tra i beni paesaggistici di cui all'art 134 co 1 lettera a) del Codice, per i quali valgono le modalità di tutela dei "Paesaggi" e alle parti ricadenti negli insediamenti storici iscritti nella lista del Patrimonio dell'Unesco (Roma-centro storico...." e pertanto il Palazzo non è ricadente nell'art. 136 del Codice".*

L'assunto della Soprintendenza, sotto tale profilo, è errato e contrasta con le disposizioni del Codice per le seguenti ragioni.

La seconda parte del D.Lgs. 42/2004 disciplina i "beni paesaggistici", fra i quali rientrano i vincoli dei cosiddetti "beni tipizzati" ivi compresi i "centri storici" e quindi anche quello del Comune di Roma che nel corso della 14° Sessione del Consiglio Esecutivo, sessione primaverile dal 15 al 23 maggio 1980, **l'UNESCO ha addirittura iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale ("World Heritage List"), includendovi nel 1990 anche le Mura di Urbano VIII – Gianicolensi.** Ai sensi della lettera c) del 1° comma dell'art. 136 del D.Lgs. n. 42/2004 *"sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico: ... c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici".*

Inoltre, anche la lettera d) del 1° comma del successivo art. 143 ("Piano paesistico"), prevede che *"l'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: [...] d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1" e il Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.) del Lazio, recependo quanto sopra, ha sottoposto a vincolo paesaggistico il Centro Storico di Roma, individuato con i confini del Municipio I di Roma, includendolo fra i "beni tipizzati" di cui alla Tavola 24_374_B.*

Palazzo Bracci, quindi, ricade all'interno del vincolo paesistico, il quale comporta – sul piano delle procedure -il rilascio della specifica autorizzazione da parte del Comune di Roma nel

potere di subdelega, previo parere vincolante della Soprintendenza, per poter effettuare qualsiasi opera edilizia sugli immobili ricadenti nella zona vincolata. Infatti, il 1° comma dell'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 prevede che *“i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini degli articoli 136, ..., non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione”* e il successivo comma 2 che *“i soggetti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.”*

Peraltro, la stessa identica previsione si rinviene nelle Norme del P.T.P.R. adottato e poi definitivamente approvato con delibera del CR n. 5 del 21 Aprile 2021. **L'art. 10 delle NTA del P.T.P.R.** al I comma delle Norme così come adottate dispone: ***“I beni paesaggistici inerenti gli immobili e le aree tipizzati ed individuati dal PTPR, ai sensi dell'art. 134 lettera c, ... individuati nelle tavole B sono: ... b) gli insediamenti urbani storici e territori contermini per una fascia di 150 (centocinquanta) metri”*** e al II comma che ***“l'autorizzazione paesistica è obbligatoria per i progetti delle trasformazioni dei luoghi ricadenti nei beni paesaggistici tipizzati e individuati dal PTPR e nelle relative fasce di rispetto a decorrere dalla data di pubblicazione sul BURL del PTPR adottato”***, vale a dire dal 14 febbraio del 2008.

Quindi, per i lavori da eseguirsi su Palazzo Bracci, il Comune di Roma avrebbe dovuto richiedere la preventiva autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza: autorizzazione che non ha nulla a che vedere con i pareri, pure necessari, rilasciati alla Finleonardo dalla Soprintendenza Speciale per il Colosseo e l'Area Archeologica Centrale di Roma. Infatti, tali pareri, peraltro di natura consultiva, sono previsti dal comma 19 dell'art. 24 delle N.T.A. del P.R.G. il quale dispone che *“nella parte di Città storica interna alle Mura Aureliane - dichiarata dall'UNESCO patrimonio dell'umanità - le competenze consultive assegnate al “Comitato per la qualità urbana e edilizia”, ai sensi dei commi 9, lett. c), e 12, e dell'art. 25, comma 8, sono esercitate dalla Soprintendenza statale per i beni architettonici e per il paesaggio per il Comune di Roma [ora Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Comune di Roma, ndr.], organo periferico del Ministero per i beni e le attività culturali; in tal caso, il parere consultivo di cui al comma 12 è esteso agli interventi di categoria MS e RC, nonché agli interventi da abilitare tramite DIA, ai sensi del comma 21”*. Quindi il “parere consultivo” reso dalla Soprintendenza Speciale per il Colosseo e l'Area Archeologica Centrale di Roma sull'intervento di cui alla SCIA presentata dalla Finleonardo, oltre a non essere vincolante, **non riguarda affatto il vincolo paesaggistico impresso sul “Centro storico” di Roma** e l'Amministrazione ha consentito, del tutto illegittimamente, che fossero eseguiti lavori su un Palazzo storico in zona sottoposta a vincolo **senza il preventivo parere vincolante della Soprintendenza la quale, incomprensibilmente, sebbene notiziata in tal**

senso, ritiene non sia necessario perché Palazzo Bracci ricade nel perimetro del Patrimonio Unesco e quindi al di fuori dell'ambito di applicabilità dell'art. 136 del DLgs. 42/2004.

L'assunto della Soprintendenza è privo di fondamento.

Sulla necessità del NO paesistico per qualsivoglia intervento edilizio da effettuarsi sugli immobili ricompresi all'interno della perimetrazione del Centro Storico di Roma si è, infatti, già espresso codesto Ecc.mo TAR con sentenza 29-05-2020, n. 5757 (Sez. II quater) nella quale si riconosce l'operatività del vincolo paesaggistico nel perimetro del Centro Storico di Roma nonostante il PTPR adottato nel 2008 all'art. 43 comma 15 preveda una "disciplina speciale" per l'Area del Patrimonio UNESCO, rimandando esclusivamente alle disposizioni di tutela recate dal "Piano Generale di gestione UNESCO" che è stato adottato nel 2016. Codesto TAR, infatti, nella suindicata pronuncia ha correttamente rilevato " *che la rilevanza costituzionale dei valori tutelati dal vincolo paesistico e le previsioni di legge a tutela di tali beni non consentono al PTPR di vanificare tale vincolo mediante norme derogatorie come quella prevista dall'art. 43 PTPR adottato dalla Regione, il quale, dopo aver richiamato, in generale, l'obbligo della previa autorizzazione ai sensi dell'art. 146 per tutti gli interventi in area tutelata, introduce, al comma 15, una disposizione "derogatoria" per i siti Unesco statuendo che: "Le disposizioni del presente articolo non si applicano (...) alle parti ricadenti negli insediamenti storici iscritti nella lista del Patrimonio dell'Unesco (...) per i quali è prescritta la redazione del Piano generale di gestione per la tutela e la valorizzazione previsto dalla Convenzione Unesco".*

*È evidente che l'obbligo sancito dal legislatore statale all'art. 146 del Codice - e ribadito dal legislatore regionale all'art. 25 della L.R. n. 24 del 1998 - di sottoporre i progetti di lavori comportanti l'alterazione dello stato dei luoghi di una località protetta alla valutazione di conformità e compatibilità della competente Soprintendenza, a salvaguardia di beni tutelati dall'art. 9 della Costituzione, ritenuti dal Ministero dei Beni Culturali di interesse assolutamente eccezionale tanto da sollecitarne l'inserimento nella lista UNESCO e da quest'ultimo dichiarati "Patrimonio Comune dell'Umanità" ai sensi della Convenzione firmata a Parigi il 10 novembre 1972 e ratificata con L. 6 aprile 1977, n. 184 (da cui scaturiscono impegni per lo Stato di appartenenza di assicurare la salvaguardia del bene dichiarato tale, come sopra ricordato), **non è suscettibile di essere arbitrariamente derogato dallo strumento pianificatorio, previsto dall'art. 135 che può solo dare concreta attuazione a quelle previsioni poste da fonte di rango primario e non disattenderle.***

L'art. 43 del PTPR, anziché disciplinare "gli usi compatibili" del territorio, nell'ambito vincolato dal PTP, opera un "rinvio alle prescrizioni d'uso del Piano di Gestione Unesco" che non trova alcun fondamento normativo ed anzi si pone in contrasto con l'art. 135 al co 4 del Codice che prevede che "Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e

previsioni ordinate in particolare: d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO".

Il PTPR adottato dalla Regione, pertanto, disattende tale compito nel momento in cui "rinuncia" a prescrivere modalità d'uso a tutela dei siti Unesco, "delegando" la disciplina paesaggistica di questi all'adottando Piano di "gestione e valorizzazione" del sito UNESCO - a cui rinvia - disciplinato dalla L. n. 77 del 2006, che ha oggetto diverso e che è indirizzato a tutt'altra finalità rispetto a quella perseguita dal PTPR. Pertanto, il rinvio al Piano di Gestione sopraindicato, operato dal PTPR in violazione dell'art. 134 Cod. BBCC (e senza alcun ancoraggio normativo nella L. n. 77 del 2006), determina un pericoloso "vuoto di tutela" proprio per aree di maggior valore, addirittura di livello "universale" - dichiarate "Patrimonio Comune dell'Umanità" proprio in base al riconoscimento della loro assolutamente "eccezionale" importanza (quindi di un'importanza di grado superiore rispetto all'importanza di grado solo "notevole" richiesto nell'ordinamento interno per la sottoposizione a vincolo paesistico ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. n. 42 del 2004) - con evidenti risultati paradossali, inammissibili sul piano logico, ancor prima che giuridico.

Si finirebbe, infatti, per non assicurare a luoghi di valore simbolico "assolutamente eccezionale" per qualunque Popolo della Terra nemmeno la stessa tutela che deve essere garantita ad un qualsiasi "grazioso borgo" vincolato ai sensi dell'art. 136 cod. bbcc. in ragione di un valore molto più modesto del suo "aspetto caratteristico di rilevante valore estetico e tradizionale", con conseguente palese violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità dei mezzi di tutela rispetto al "valore" del bene tutelato.

Sotto il profilo del diritto internazionale, va infatti ricordato che l'inserimento di un bene nella "lista del patrimonio mondiale" non viene operata d'ufficio dall'UNESCO, ma avviene sulla base della richiesta dello Stato interessato, che, a mezzo del Ministero competente alla tutela dei beni culturali e paesaggistici, sottopone ad un apposito Comitato intergovernativo la richiesta di includere un bene presente nel suo territorio nella predetta lista in considerazione del suo valore "assolutamente eccezionale per l'Umanità intera".

Risulta pertanto inammissibile che la Regione, che dovrebbe con il proprio PTPR prevedere un elevato grado di tutela di tali beni, ritenuti di interesse "assolutamente eccezionale" dal Ministero che ne ha promosso l'inserimento nella lista UNESCO (e riconosciuti come tali dal Comitato Intergovernativo con la dichiarazione di "patrimonio dell'Umanità"), possa con una previsione come quella dell'art. 43 co. 15 lasciarli del tutto privi di protezione - in contrasto con gli impegni assunti dallo Stato Italiano in base alla Convenzione Unesco - procrastinandone e condizionandone la tutela al momento

dell'adozione di un "piano di gestione" che ha oggetto e finalità diverse rispetto al piano paesistico nell'ordinamento interno."

Conseguentemente non è sufficiente acquisire il parere consultivo della Soprintendenza prescritto dall'art. 24 delle NTA del PRG per effettuare lavori edilizi sugli immobili del Centro Storico di Roma anche se ricadenti nella perimetrazione della lista del Patrimonio dell'Unesco, ma è necessaria la preventiva autorizzazione paesistica rilasciata dal Comune di Roma, previo parere vincolante della Soprintendenza ex Dlgs 42/2004, allo stato del tutto mancante.

L'illegittimità, per quanto innanzi evidenziato, della nota della Soprintendenza trova conferma nella circostanza che l'intervento edilizio effettuato su Palazzo Bracci e la distruzione del suo giardino interno con cambio di destinazione da residenziale a commerciale, del tutto incompatibile con il suo interesse culturale, contrasta con quanto prevede anche l'art. 20 del D.Lgs. n. 42/2004 il quale dispone che *"i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione."*

Per tali ragioni con il presente atto l'Associazione rassegna le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia codesto Ecc.mo TAR annullare i provvedimenti impugnati, con ogni conseguente pronuncia anche in ordine a spese ed onorari di giudizio.

Ai sensi del DPR 115/2002 e smi si dichiara che il Contributo Unificato è dovuto nell'importo di € 650,00.

Roma, 3.05.2022

Avv. Sebastiana Dore