



**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 8183 del 2021, proposto da Massimo Ricci, rappresentato e difeso dagli avvocati Franco Coccoli, Marco Di Lullo, Francesco Coronidi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Valentina Antonelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Ministero della Cultura - Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma, non costituiti in giudizio;

***nei confronti***

Claudio Panella, non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

- previa concessione di idonea misura cautelare

a) dell'ordinanza prot. n. 48470 del 17 maggio 2021, con cui l'Ispettorato edilizio del Municipio XV di Roma Capitale ha comunicato al signor Massimo Ricci alcune

carenze documentali relative alla SCIA prot. n. CU/34227 del 13 aprile 2021, disponendo contestualmente la sospensione dell'efficacia della medesima segnalazione certificata;

b) ove occorrer possa, della nota prot. n. 50063 del 20 maggio 2021, con cui l'Amministrazione ha rigettato le osservazioni formulate dal sig. Ricci in relazione alla citata ordinanza prot. n. 48470/2021;

c) ove occorrer possa, della nota prot. n. 52233 del 27 maggio 2021, con cui la P.A. ha ulteriormente confermato il provvedimento impugnato;

d) ove occorrer possa, della nota prot. n. 62269 del 24 giugno 2021, con cui l'Amministrazione comunale ha nuovamente confermato quanto disposto con la gravata ordinanza;

e) di ogni altro atto e/o provvedimento a questi presupposto, collegato, connesso, antecedente o successivo;

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 18 febbraio 2022 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 e DIRITTO

1. Con ricorso del 15 luglio 2021 – depositato il successivo 6 agosto – il sig. Massimo Ricci ha impugnato la nota prot. n. CU/48470 del 17 maggio 2021 con cui l'ispettorato edilizio del Municipio XV di Roma Capitale gli ha ordinato di sospendere i lavori di recupero dei manufatti di sua proprietà siti in Roma alla via dei Due Ponti, nn. 195-197°-201 – opere avviate sulla scorta della SCIA depositata

il 13 aprile 2021 ed assunta a protocollo a n. CU/34227 – in ragione dell’asserito contrasto dell’intervento così avviato con le norme di cui all’art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001 e ss.mm.ii.

1.2. Premette il ricorrente:

- di essere proprietario degli immobili sopra menzionati e che, in tale veste, presentava al competente ufficio municipale la già ricordata SCIA ai sensi dell’art. 23 del d.P.R. n. 380/2001 per effettuare un intervento di recupero del patrimonio edilizio consistente, nel suo nucleo centrale, nella demolizione della parte residenziale di uno degli edifici di cui si compone il compendio – versante in stato di degrado – e nella traslazione della cubatura demolita sul fabbricato principale, con conseguente sopraelevazione del medesimo, rinterro della superficie scoperta e trasformazione dell’attuale piano terra in piano interrato destinato a locali accessori;

- a tal fine, in considerazione del fatto che l’area ove ricadono i predetti edifici – ma non già gli edifici in sé e per sé considerati – risultava gravata da un vincolo di tutela paesaggistica, presentava, sin dal gennaio 2017, istanza di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell’art. 146 del d.lgs. n. 42/2004 ottenendo, in riscontro, il duplice parere favorevole della competente Soprintendenza sia sotto il profilo archeologico – avendo riscontrato quell’ufficio che l’intervento proposto “*non intacca in modo significativo il sottosuolo, già per altro manomesso*” – sia da quello paesaggistico – pur con alcune prescrizioni in ordine alle decorazioni delle superfici esterne dell’edificio – concludendosi il procedimento in questione con il rilascio, nel febbraio 2018, dell’autorizzazione paesaggistica da parte di Roma Capitale;

- a seguito del conseguimento della predetta autorizzazione – essendo nelle more stato approvato il decreto-legge n. 76/2020 (convertito, con modificazioni, in legge n. 120/2020) – il ricorrente, ritenendo che l’intervento in questione integrasse una

ristrutturazione edilizia consentita ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001 – come modificato dal d.l. n. 76/2020 - in data 13 aprile 2021 presentava SCIA alternativa al permesso di costruire, in conformità al disposto dell'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001;

- in riscontro alla segnalazione certificata, il ricorrente riceveva la nota oggetto di impugnazione con l'odierno gravame, con la quale l'amministrazione municipale riteneva non assentibile l'intervento proposto giacché avente ad oggetto un immobile sottoposto a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 per il quale sono ammissibili soltanto quegli interventi di demolizione e ricostruzione che comportino il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria;

- allo scopo di conformare l'intervento prospettato alla citata norma di legge, l'amministrazione resistente invitata il ricorrente a presentare eventuale documentazione integrativa entro trenta giorni dalla ricezione della sopra illustrata nota, adempimento cui il sig. Ricci provvedeva con tre successive note rappresentando la compatibilità dell'intervento in questione con la disciplina sopra ricordata ed evidenziando, soprattutto, come, alla luce del quadro normativo risultante dalle modifiche apportate all'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001, solo gli interventi su immobili sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 fossero da considerarsi quali "nuove costruzioni" mentre nel caso di specie, essendo l'immobile solo ricadente su una più vasta area soggetta a vincolo paesaggistico, non operasse la preclusione alla realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia prevista dalla norma da ultimo ricordata;

- nonostante le interlocuzioni intercorse, Roma Capitale non mutava l'indirizzo assunto e da ultimo, con nota del 24 giugno 2021, informava il ricorrente che l'intervento in questione, da considerarsi "nuova costruzione", andava subordinato

al rilascio di un permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c) del d.P.R. n. 380/2001, con conseguente obbligo di pagamento dei relativi oneri.

1.3. Contro il provvedimento indicato in epigrafe il ricorrente ha proposto impugnazione affidata a due gruppi di motivi.

1.3.1. Primariamente, il sig. Ricci ha censurato il provvedimento sotto il profilo della contraddittorietà del medesimo con gli artt. 3 e 23 del d.P.R. n. 380/2001, con il d.lgs. n. 42/2004 e con gli artt. 12 e 14 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Ad avviso del ricorrente, la determinazione assunta da Roma Capitale contrasterebbe con il tenore letterale della disposizione recata dall'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001, secondo la quale gli interventi di ristrutturazione edilizia attuati attraverso la demolizione e la ricostruzione di edifici preesistenti, se incidenti su immobili sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, sarebbero possibili solo ove siano mantenute sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

Secondo l'odierno ricorrente, la norma sopra ricordata introdurrebbe un limite per gli interventi di ristrutturazione edilizia solamente per gli immobili sottoposti a vincolo ai sensi degli artt. 10 e 136 del d.lgs. n. 42/2004 e non già per quegli edifici – come quello oggetto dell'odierno affare – che pur essendo privi, di per sé, di interesse culturale o di notevole interesse pubblico, insistono comunque su un'area, essa sì, sottoposta a vincolo paesaggistico, *ex lege* ai sensi dell'art. 142 del codice dei beni culturali, o a seguito di apposito provvedimento dichiarativo di notevole interesse pubblico.

In buona sostanza, sostiene il ricorrente che, in presenza di una distinzione operata dal codice dei beni culturali tra “immobili vincolati” e “aree vincolate”, laddove l'edificio non rientri nella prima delle due categorie appena menzionate, ma sorga

su un'area ricompresa nella seconda, non dovrebbe operare il limite che l'art. 3, comma 1, lett. *d*) del d.P.R. n. 380/2001 – come modificato dal d.l. n. 76/2020 e ss.mm.ii. – pone agli interventi di ristrutturazione edilizia aventi ad oggetto “*immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali*”, dovendosi intendere tale espressione, secondo il ricorrente, come riferita esclusivamente agli immobili oggetto di vincolo, con conseguente piena assentibilità delle opere proposte anche nella parte in cui prevedano modifiche alla sagoma, ai prospetti, alle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio nonché incrementi di volumetria.

1.3.2. A sostegno di siffatta interpretazione, il ricorrente invoca una pluralità di indici normativi:

- la l. R. Lazio n. 7/2017, secondo la quale gli interventi di recupero edilizio ivi contemplati – e ai quali pure fa riferimento il progetto elaborato dal ricorrente – includerebbero gli edifici situati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e non quelli sottoposti a vincolo diretto ai sensi del medesimo codice;
- le norme del Piano Territoriale e Paesistico della Regione Lazio – adottate nel corso del 2021 – secondo le quali gli interventi di ristrutturazione edilizia non potrebbero avere ad oggetto manufatti tutelati ai sensi della Parte II del codice dei beni culturali, ma ben potrebbero effettuarsi su immobili solo eretti su aree tutelate ai sensi della Parte III del predetto codice;
- la circolare emanata dai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e della pubblica amministrazione il 2 dicembre 2020 la quale, nel fornire chiarimenti interpretativi in merito alle modifiche apportate con il d.l. n. 76/2020 (convertito, con modificazioni, in legge n. 120/2020), intenderebbe riferire le modifiche normative sopravvenute solo agli “immobili sottoposti a vincolo” e agli “edifici vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42/2004”, così avallando l'interpretazione, fatta propria dal ricorrente, secondo cui il maggior rigore introdotto con le novelle

sopra ricordare sarebbe applicabile solo agli immobili sottoposti a tutela diretta e non anche a quelli che ricadono in aree tutelate ai sensi del codice dei beni culturali.

1.3.3. Ancora, a parere del ricorrente l'interpretazione propugnata dall'amministrazione capitolina sarebbe ingiustificatamente restrittiva del tenore letterale della norma.

In sostanza l'ente resistente – ritenendo applicabili agli immobili ricadenti in aree soggette a tutela paesaggistica i più stringenti requisiti per le ristrutturazioni edilizie che l'art. 3, comma 1, lett. *d*) prevede per gli immobili gravati da vincolo ai sensi del codice dei beni culturali – avrebbe ingiustificatamente adottato un'interpretazione della legge più restrittiva, in violazione dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile a mente del quale nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.

Sempre a giudizio del ricorrente, l'operato dell'amministrazione sarebbe incompatibile anche con l'art. 14 delle cennate disposizioni preliminari.

Infatti, premesso che l'art. 3, comma 1, lett. *d*) del d.P.R. n. 380/2001 – nell'approntare limiti specifici agli interventi di ristrutturazione edilizia aventi ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali – si atterrebbe a norma eccezionale Roma Capitale –

nell'applicare la surriferita norma non solamente agli edifici oggetto di vincolo diretto, ma anche a quelli il cui sedime semplicemente ricada in un'area sottoposta a vincolo ai sensi del codice dei beni culturali – avrebbe violato l'art. 14 delle preleggi facendo applicazione di una norma eccezionale al di fuori dei casi in essa considerati.

A suffragare il carattere eccezionale della disposizione in questione deporrebbe, secondo il ricorrente, il tenore dei lavori preparatori della medesima norma, dai

quali emergerebbe, piuttosto, l'intenzione di consentire gli interventi di demolizione e ricostruzione, anche con modifiche degli elementi caratteristici del preesistente fabbricato, ove abbiano ad oggetto edifici che non presentino un valore storico artistico o testimoniale, viceversa prevedendo limiti alle ristrutturazioni solo con riguardo a quegli immobili oggetto di tutela diretta.

Diversamente opinando si perverrebbe, secondo il ricorrente, alla sostanziale vanificazione dell'obiettivo semplificatorio propugnato dal legislatore, sol che si consideri come, solamente nella Regione Lazio, le aree sottoposte a tutela costituiscono circa il 70 per cento dell'intera superficie regionale.

1.3.3 Sempre a parere del ricorrente, il provvedimento impugnato sarebbe affetto da violazione del principio di proporzionalità.

Infatti, ritenere – come preteso dall'amministrazione resistente – che l'intervento di recupero edilizio promosso dal sig. Ricci debba essere soggetto a permesso di costruire anziché a SCIA ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001 – pur essendo provvisto di autorizzazione paesaggistica e conforme alle disposizioni dei piani di tutela paesistica insistenti sull'area, nonché agli strumenti di programmazione urbanistica – significherebbe imporre un aggravio economico e procedimentale del tutto sproporzionato rispetto agli effettivi vantaggi che potrebbero ricavarne la tutela del paesaggio e dell'ordinato sviluppo urbanistico dell'area.

Piuttosto, la pretesa dell'amministrazione di sottoporre l'intervento in questione a permesso di costruire disvelerebbe, secondo il ricorrente, le reali ragioni sottese a tale richiesta, consistenti nella volontà di conseguire, in violazione della legge, il contributo imposto per gli oneri di urbanizzazione, con conseguente vizio di eccesso di potere *sub specie* di sviamento.

1.4. Avverso il provvedimento impugnato, il sig. Ricci ha dedotto anche un ulteriore profilo di illegittimità, consistente nella violazione del termine per l'esercizio dei poteri inibitori, conformativi e repressivi previsto dall'art. 19, commi

4 e 6-*bis* della legge n. 241/1990 e ss.mm.ii., nonché nella violazione dei presupposti per l'emanazione di determinazioni in autotutela descritti dall'art. 21-*nonies* della medesima legge.

A parere del ricorrente, l'amministrazione resistente avrebbe esercitato i poteri previsti dall'art. 19, commi 3 e 6-*bis* della legge n. 241/90 solo dopo il decorso del termine di trenta giorni normativamente previsto: infatti, la SCIA di cui si controverte sarebbe stata depositata il 13 aprile 2021, mentre il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato il 17 maggio 2021.

Inoltre, anche a voler ritenere che la declaratoria di inefficacia della SCIA possa convertirsi in una determinazione adottata ai sensi del comma 4 dell'art. 19 della legge n. 241/90, essa sarebbe parimenti illegittima per violazione delle condizioni previste dall'art. 21-*nonies* della medesima legge, non avendo l'amministrazione motivato in ordine alle ragioni di interesse pubblico che prevarrebbero sull'interesse del ricorrente al mantenimento del titolo edilizio formatosi *per silentium*.

2. Si è costituita in giudizio Roma Capitale versando in atti documentazione afferente al procedimento, nonché una relazione illustrativa degli uffici.

3. Con ordinanza cautelare n. 10575 del 15 ottobre 2021 il Collegio, ritenuto che le questioni interpretative sottese al presente ricorso “*relative alla riferibilità anche alle aree di sedime soggette a vincolo paesaggistico come quella di proprietà del ricorrente, sottoposta a tutela dal PTP 15/7 Veio-Cesano e dal PTPR Lazio, dell'eccezione prevista dall'art. 3 c. 1 lett. d) del DPR n. 380/2001 (come modificato dal d.l. 76/2020 e succ. int. e mod.) alla realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia, espressamente dettata per gli “immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42” – per la loro rilevanza e complessità debbano essere affrontate con l'approfondimento proprio della fase di merito*” potessero essere adeguatamente affrontate attraverso una sollecita fissazione dell'udienza di discussione della causa, ha fissato

per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 16 febbraio 2022, poi differita al 18 febbraio successivo.

4. In prossimità dell'udienza di merito, le parti hanno scambiato memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a., ribadendo le posizioni già articolate con gli scritti difensivi e i documenti precedentemente depositati.

Parte ricorrente, ad ulteriore sostegno delle proprie ragioni, ha depositato anche un parere reso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici sulla materia oggetto del presente ricorso dal quale si ritrarrebbe conferma della tesi sostenuta in ricorso.

5. All'udienza del 18 febbraio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso non appare meritevole di positivo apprezzamento.

6.1. L'argomento principale fatto valere dal ricorrente per sostenere l'illegittimità del provvedimento impugnato poggia sulla distinzione che, a parere del medesimo è possibile ricavare dal testo del Codice dei beni culturali, tra "*immobili vincolati*" e "*aree vincolate*": alla prima categoria sarebbero ascrivibili i "*beni culturali*" elencati dall'art. 10 del d.lgs. n. 42/2004 e quelli, dotati di non comune bellezza, dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi degli artt. 136 e 140 del medesimo testo normativo; viceversa, alla seconda categoria apparterrebbero le zone sottoposte a tutela *ex lege* ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 42/2004 e le bellezze paesaggistiche ed ambientali di notevole interesse pubblico ai sensi degli artt. 136 e 140 del Codice dei beni culturali.

Nel caso della prima categoria, gli immobili che ne fanno parte sarebbero oggetto di un vincolo di tutela diretto ed immediato; nel caso della seconda categoria, oggetto della tutela diretta ed immediata sarebbero le aree vincolate e non gli immobili ivi ricadenti, a meno che, su ciascuno di essi, non operi un vincolo puntuale tale da determinare l'inclusione dei medesimi nella prima categoria.

Orbene, secondo il ricorrente, l'art. 3, comma 1, lett. *d*) del d.P.R. n. 380/2001 – come risultante dalle modifiche apportate dall'art. 10 del decreto-legge n. 76/2020

convertito, con modificazioni, in legge n. 120/2020 – nell’escludere che gli interventi di demolizione e ricostruzione degli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali possano alterare la sagoma, i prospetti, il sedime e le caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente, o prevedere incrementi di volumetria, dovrebbe interpretarsi nel senso di riferire la cennata esclusione solo agli immobili fatti direttamente oggetto di vincolo ai sensi degli artt. 10, 136 e 140 del d.lgs. n. 42/2004 e non anche a tutti quegli immobili non gravati da vincoli di tutela diretti, bensì insistenti su aree – come quella ove è collocato l’immobile di proprietà del ricorrente – sottoposte a vincolo paesaggistico imposto direttamente dalla legge (art. 142 del d.lgs. n. 42/2004) o dal provvedimento dichiarativo del notevole interesse pubblico ai sensi dell’art. 140 del Codice dei beni culturali.

A sostegno di siffatta interpretazione, il ricorrente adduce diversi indici normativi, nonché gli indirizzi interpretativi in tal senso asseritamente formulati dai Dicasteri competenti e, infine, un argomento di carattere teleologico, riassumibile nel senso che, ove si accedesse all’interpretazione fatta propria dall’autorità comunale con il provvedimento quivi impugnato, la maggior parte degli interventi di demolizione e ricostruzione nel territorio della Regione Lazio – che, secondo il ricorrente, sarebbe gravato da forme di tutela paesistica per oltre il settanta per cento della superficie regionale – non potrebbero considerarsi quali ristrutturazioni edilizie, finendo con l’essere assoggettate alla più rigida disciplina prevista per le nuove costruzioni.

6.2. L’argomento non persuade.

6.2.1. Come noto l’art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001, nel dettare le definizioni degli interventi edilizi, qualifica la “*ristrutturazione edilizia*” come quel complesso di 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*”. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì “*gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche*”, con l'avvertenza, però, che “*con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico*”, gli interventi di demolizione e ricostruzione costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia “*soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria*”.

Il testo della norma sopra riferita è quello scaturito dalla modifica apportata con l'art. 10 del decreto-legge n. 76/2020 – convertito, con modificazioni, in legge n. 120/2020.

Prima della sopra citata novella, il testo della norma di cui trattasi – nella parte di interesse per la definizione del presente contenzioso – così recitava: “*Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente*”.

Dal confronto tra il tenore letterale della norma attualmente vigente e quello antecedente alla modifica apportata nel 2020, emerge con chiarezza che, se in precedenza l'intervento di demolizione e ricostruzione costituente ristrutturazione edilizia consentita richiedeva il rispetto della sagoma originaria solamente con riferimento agli “*immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004,*

n. 42” , adesso, per effetto della novella, il medesimo intervento è qualificabile come ristrutturazione edilizia – a patto di mantenere inalterata non solamente la sagoma dell’edificio preesistente, ma anche prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria - anche per tutti gli “*immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*”.

In altri termini, lo scarto tra le due normative si apprezza proprio dal punto di vista dell’ambito materiale di applicazione del divieto di apportare, con interventi di demolizione e ricostruzione, alterazioni alla sagoma, ai prospetti e alle caratteristiche dell’edificio preesistente, divieto prima limitato solo agli immobili soggetti a vincoli e, per effetto della novella, adesso generalizzato a tutti gli immobili variamente soggetti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali.

6.2.2. In proposito, è noto come il d.lgs. n. 42/2004 – portando a compimento un processo di evoluzione normativa avviato con le leggi nn. 1497 e 1089 del 1939, abbia ricondotto ad unità la tutela dei beni paesaggistici e di quelli culturali, predisponendo un sistema di tutela unitario articolato, poi, in una pluralità di modalità di intervento e protezione.

Alcuni beni (vedi quelli elencati dall’art. 142 del d.lgs. n. 42/2004) sono oggetto di tutela *ex lege*. Altri (come quelli di cui all’art. 10 del medesimo decreto), se di proprietà pubblica sono soggetti ad un vincolo in forza di una presunzione di legge, superabile soltanto a seguito della verifica dell’insussistenza del loro interesse culturale mentre, ove siano di proprietà di privati, sono soggetti a vincolo solo a seguito di un’esplicita dichiarazione di interesse culturale.

Altri ancora (come i beni indicati dall’art. 136 del Codice), sono sottoposti a tutela a seguito di dichiarazione di notevole interesse pubblico da parte delle autorità competenti.

Infine, altre aree possono essere individuate quali aventi notevole interesse pubblico per effetto di piani paesaggistici regionali i quali, oltre a delimitarle, ne determinano le specifiche prescrizioni d'uso.

Un complesso poliedrico e variegato di forme di tutela, variamente calibrato in ragione del valore culturale e paesaggistico dei beni che ne formano oggetto, ma che, tuttavia, risponde ad una *ratio* unificante, rinvenibile nell'esigenza di salvaguardare e valorizzare i beni del patrimonio culturale nazionale.

Di ciò si trae conferma, nel diritto positivo, dall'art. 2 del Codice – che reca una definizione unitaria del patrimonio culturale – e dall'art. 3 del Codice che, nel qualificare la tutela del patrimonio culturale, stabilisce che essa consiste *“nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione”*, funzione di tutela che, eventualmente, può anche esplicarsi attraverso *“provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale”*.

In altre parole, vero è, come sostiene il ricorrente, che nell'ambito dell'ampia categoria dei beni culturali vi sono alcune cose che formano oggetto di vincolo diretto ed immediato (come i beni dichiarati di interesse culturale ai sensi dell'art. 13 del Codice o quelli di cui venga verificato l'interesse culturale ai sensi dell'art. 12 o, ancora, quelli dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136), mentre altre ricadono in aree vincolate (per scelta del legislatore, come nel caso delle aree elencate dall'art. 142, o per valutazione tecnico-discrezionale dell'autorità amministrativa, come nel caso dei beni dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 140 i quali ben possono consistere anche in vaste aree e non beni puntualmente individuati, come nel caso – individuato dalla lett. c) dell'art. 136 – dei *“complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici”*).

Ma, in ogni caso, sia che il bene in questione sia gravato da un vincolo specifico, sia nel caso in cui sorga su una più vasta area vincolata, la sostanza non cambia in quanto, in entrambi i casi, esso è soggetto alla “*tutela*” predisposta dal Codice dei beni culturali e sinteticamente definita dall’art. 3 del medesimo.

6.2.3. In questa prospettiva, si coglie lo “scarto” tra la portata delle due norme che vengono oggi a confrontarsi.

La formulazione previgente dell’art. 3, comma 1, lett. *d*), del d.P.R. n. 380/2001 escludeva la qualificabilità in termini di ristrutturazione edilizia di quegli interventi di demolizione e ricostruzione che non riproducessero le caratteristiche dell’edificio originario aventi ad oggetto “*immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*”.

Il testo della medesima norma vigente per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 76/2020 – conv., con mod. in legge n. 120/2020 – prevede la medesima esclusione per gli “*immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*”.

Appare evidente come la differenza terminologica sia dirimente al fine di individuare la portata della norma attualmente vigente.

Essa, non facendo più riferimento alla sottoposizione a vincoli ma, viceversa, alla sottoposizione a tutela, risulta aver generalizzato l’ambito di applicazione dell’esclusione, dal novero degli interventi di ristrutturazione edilizia consentiti, delle demolizioni e ricostruzioni diverse dal precedente dagli immobili oggetto di uno specifico provvedimento apposito del vincolo a tutti gli immobili insistenti su aree tutelate per legge o per provvedimento dell’autorità amministrativa, inclusi i piani paesaggistici di cui all’art. 143 del Codice.

Una conferma della sopra riferita ermeneusi si trae sempre dal testo dell’art. 3, comma 1, lett. *d*), del d.P.R. n. 380/2001 – sempre nel testo risultante dalle recenti modifiche normative – il quale non consente interventi di ristrutturazione che

conducano ad un organismo diverso dal preesistente non solamente ove gli immobili in questione siano sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma anche nel caso in cui il bene di cui trattasi sia ubicato “*nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico*”.

Tutto un complesso di aree, queste ultime, in cui l'immobile potrebbe pure non essere soggetto ad un provvedimento specifico di apposizione di un vincolo di interesse culturale o pubblico ma in cui, ugualmente, non sono ammissibili interventi di ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione di un edificio con caratteristiche diverse dal preesistente.

In definitiva, il testo dell'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001 – quale risultante per effetto delle modifiche apportate con il d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020 – non consente di qualificare come “ristrutturazioni edilizie” – e, conseguentemente, di ricorrere, quale titolo abilitativo, alla SCIA in sostituzione del permesso di costruire ai sensi dell'art. 23 del medesimo d.P.R., - tutti quegli interventi che si propongono la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con altri aventi sagome, prospetti, sedime e caratteristiche diversi laddove gli stessi abbiano ad oggetto immobili tutelati ai sensi del Codice dei beni culturali, senza che venga in rilievo – al fine di ritenere operativa la preclusione in esame – la sussistenza di un provvedimento di dichiarazione di interesse culturale o di notevole interesse pubblico avente specificamente ad oggetto il bene su cui ci si propone di intervenire.

6.3. Applicando le coordinate sopra illustrate al caso di specie, ne consegue la legittimità del provvedimento impugnato.

Infatti, l'immobile oggetto dei prospettati interventi di ristrutturazione ricade in un'area di sedime ricompresa nel c.d. “*Parco di Vejo*”, zona dichiarata di notevole

interesse pubblico – ai sensi della (allora vigente) legge n. 1497/39 – con Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio del 31 gennaio 1989, in quanto costituente un ambito territoriale che presenta una non comune bellezza di rilevante e particolare pregio per gli intrinseci valori ambientali e paesaggistici.

Pertanto, correttamente Roma Capitale ha inibito l'avvio dei lavori oggetto della SCIA presentata dal ricorrente i quali, se intrapresi, sarebbero contravenuti al disposto dell'art. 3, comma 1, lett. *d*), invitando lo stesso a procurarsi il permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. *c*) del citato d.P.R.

Privo di pregio, infine, è il motivo di ricorso imperniato sulla violazione dei termini per l'esercizio dei poteri inibitori e repressivi previsti dall'art. 19, commi 4 e 6-*bis* della legge n. 241/1990 e sulla mancanza delle condizioni previste dall'art. 21-*nonies* della medesima legge per l'adozione di un provvedimento di riesame.

Infatti, se è vero che il provvedimento in questione è stato emanato dopo lo spirare del termine di trenta giorni previsto dal comma 6-*bis* dell'art. 19 della legge n. 241/1990, è pur vero che l'esiguità del tempo trascorso tra la scadenza di detto termine e l'emanazione dell'atto impugnato (appena tre giorni) non è stato sufficiente a radicare, in capo al ricorrente, un legittimo affidamento sulla stabilità dell'assetto degli interessi definito con la SCIA, affidamento la cui sussistenza deve escludersi anche in considerazione della piena consapevolezza, in capo al ricorrente, della circostanza che l'immobile oggetto dell'intervento progettato era collocato all'interno di un'area soggetta a tutela paesaggistica, consapevolezza attestata dalla presentazione da parte del ricorrente, ben tre anni prima della SCIA, di apposita richiesta di autorizzazione paesaggistica.

Ad ogni modo, anche ove si volesse accedere all'esito demolitorio del provvedimento auspicato dal ricorrente, la natura vincolata dell'accertamento in ordine ai presupposti di legittimità dell'intervento edilizio al quale si sollecita l'assenso mediante presentazione di una SCIA consente di fare applicazione – al

caso di specie – della regola contenuta nell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990.

Pertanto, essendo indubitabile che una nuova riedizione del potere conduca al medesimo esito sfavorevole al ricorrente, appare di tutta evidenza che il provvedimento impugnato, ancorché adottato in violazione di norme procedurali, non sia annullabile poiché il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

In conclusione, il ricorso oggetto del presente giudizio va integralmente respinto.

7. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate, in favore di Roma Capitale, nella misura determinata in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore di Roma Capitale che liquida in Euro 2.500,00.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere

Giuseppe Licheri, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppe Licheri**

**IL PRESIDENTE**  
**Pietro Morabito**

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI