



«Eliminazione delle barriere architettoniche e tutela paesaggistica e storico artistico »

(Cons. Stato Sez. VI, Sent., 07.03.2016, n. 905)

Tutela paesaggistica – barriere architettoniche – pregiudizio - bene tutelato

Gli interventi di natura edilizia volti a favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche, negli edifici privati che sono sottoposti a disposizioni di tutela per il loro particolare interesse paesaggistico o storico artistico, possono essere non consentiti, dalle amministrazioni cui spetta l'esercizio delle funzioni di tutela, solo se recano un "serio pregiudizio" al bene tutelato. Per effetto delle indicate disposizioni può essere, pertanto, anche ammesso un pregiudizio ad un bene che è tutelato, per il suo particolare valore paesaggistico o storico artistico, tenuto conto del rilievo sociale che assumono (anche) le opere necessarie ad eliminare le barriere architettoniche, purché tale pregiudizio non sia serio e quindi non comprometta in modo rilevante il bene tutelato.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 965 del 2015, proposto dal:
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma, ora Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio del Comune di Roma, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

contro

F.P., M.S. e M.S., rappresentati e difesi dall'avv. Mario Lupi, con domicilio eletto in Roma, Lungotevere dei Mellini, n. 10;

sul ricorso numero di registro generale 607 del 2013, proposto dal:

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

contro

F.P., M.S. e M.S., rappresentati e difesi dall'avv. Mario Lupi, con domicilio eletto in Roma, Lungotevere dei Mellini, n. 10;

per la riforma

- quanto al ricorso n. 965 del 2015:

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione II Quater, n. 11008 del 3 novembre 2014, resa tra le parti;

- quanto al ricorso n. 607 del 2013:

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione II Quater, n. 9321 del 13 novembre 2012, resa tra le parti, concernenti il diniego di autorizzazione per la realizzazione di un ascensore esterno nella chiostrina dello stabile sito in Roma, via di Torre Argentina, n. 47.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di F.P., di M.S. e di M.S.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2016 il Cons. Dante D'Alessio e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia e l'avvocato La Torre, per delega dell'avvocato Mario Lupi;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1.- I signori F.P., M.S. e M.S., proprietari di unità immobiliari situate nello stabile sito in Roma, via di Torre Argentina, n. 47, ricadente in zona di PRG "Città Storica", avevano richiesto alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma, in data 5 agosto 2011, ai sensi dell'art. 24, commi 19-21, delle N.t.a. del P.R.G., il parere per la realizzazione di un ascensore esterno, da posizionare nella chiostrina interna dello stabile.

1.1.- La Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma, in data 6 settembre 2011, esprimeva parere sfavorevole al progetto ritenendo che l'intervento alterava l'impianto architettonico del cortile non solo per il volume dell'elevatore ma anche per le opere che l'installazione richiede, ovvero la creazione di ballatoi e modifiche tipologiche dei vani finestra.

1.2.- I signori P.,S.,S. hanno impugnato il parere sfavorevole davanti al T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, che, con sentenza della Sezione II Quater, n. 9321 del 13 novembre 2012, ha accolto il ricorso ritenendo non sufficientemente motivato il diniego.

2.- La Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma si pronunciava quindi nuovamente sulla richiesta, con atto del 15 marzo 2013, confermando, con più ampia motivazione il suo parere negativo.

2.1.- I signori F.P., M.S. e M.S. hanno impugnato anche tale atto davanti al T.A.R. per il Lazio chiedendo l'ottemperanza alla sentenza n. 9321 del 2012.

2.2.- Il T.A.R. per il Lazio, con sentenza della Sede di Roma, Sezione II Quater, n. 11008 del 3 novembre 2014, dopo aver affermato che non vi erano i presupposti per agire con un giudizio di ottemperanza, ha ritenuto che il ricorso proposto poteva essere convertito in un giudizio ordinario di annullamento, ai sensi dell'art 32 del c.p.a., ed ha accolto il ricorso nel merito.

3.- Il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma, ora Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio del Comune di Roma, ha impugnato, con due distinti ricorsi, le due citate sentenze chiedendone l'annullamento.

3.1.- Ai due appelli si oppongono i signori F.P., M.S. e M.S. che ne hanno chiesto il rigetto perché infondato nel merito.

4.- Deve essere preliminarmente disposta la riunione per connessione, ai sensi dell'art. 70 del c.p.a., dei due ricorsi che sono stati proposti nei confronti di due sentenze emesse dal T.A.R. per il Lazio fra le stesse parti ed in relazione alla stessa vicenda, riguardante la realizzazione di un ascensore esterno da posizionare nella chiostrina interna dello stabile sito in Roma, via di Torre Argentina, n. 47.

5.- Deve essere poi dichiarata l'improcedibilità dell'appello proposto avverso la sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione II Quater, n. 9321 del 13 novembre 2012, tenuto conto che il primo parere negativo espresso dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma, in data 6 settembre 2011, annullato dal T.A.R. per difetto di motivazione, è stato superato dal nuovo parere negativo, emesso dalla Soprintendenza il 15 marzo 2013, oggetto dell'appello avverso la sentenza del T.A.R. per il Lazio n. 11008 del 3 novembre 2014.

6.- Nel suo secondo parere la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma ha preliminarmente ricordato che il palazzo oggetto dell'intervento è collocato nel cuore di Roma, in una zona immediatamente prospiciente gli scavi dell'Area Sacra di Largo Argentina, e che tale palazzo è aderente al settecentesco Teatro Argentina ed è il risultato ottocentesco di successivi interventi che prendono origine fin dall'alto medioevo, caratterizzato da due corti interne complementari l'una all'altra e collegati da passaggi che consentono fin dall'esterno una visione armonica dei due cortili.

6.1.- La Soprintendenza ha poi sostenuto che il progetto esaminato "altera significativamente l'impianto architettonico del primo cortile di accesso al palazzo - il più visibile dall'esterno - con la creazione di un manufatto che percorre in verticale uno dei prospetti, aggettandosi in modo significativo all'interno del cortile e impegnando visivamente anche una parte dell'arco a piano terra che segna l'ingresso al cortile stesso. Ciò rende l'impianto progettato parzialmente visibile dalla pubblica strada, oltre a modificare la prospettiva".

6.2.- Inoltre, ha aggiunto la Soprintendenza, "la progettata creazione di ballatoi esterni... nonché la trasformazione dei vani finestra originari del palazzo in vani porta... costituiscono un'ulteriore modificazione della struttura come storicamente determinatasi nel corso dei secoli... ulteriormente alterata sia a piano terra ove il previsto ascensore occlude il pilastro di base ed il relativo capitello sia nei piani superiori ove lo stesso nasconde le modanature delle finestre dei differenti piani; l'impianto elevatore, in tal modo, impedisce la lettura completa dell'arco di ingresso al cortile ed, in generale, una corretta lettura dell'impianto architettonico".

6.3.- Infine la Soprintendenza ha evidenziato la fattibilità dell'inserimento, in alternativa, di un impianto interno "servo scala" "che consentirebbe di venire incontro alle legittime esigenze di soggetti con difficoltà deambulatorie,

salvaguardando nel contempo l'armonia compositiva di un edificio posto al centro della Roma repubblicana e meritevole di una attenta e rigorosa tutela".

7.- Il T.A.R. per il Lazio, con l'appellata sentenza, ha ritenuto non condivisibili le conclusioni raggiunte dalla Soprintendenza perché "l'ordinamento ha dato particolare rilevanza alle opere necessarie ad eliminare le barriere architettoniche, tanto da ritenerle prevalenti anche rispetto alla tutela del vincolo a cui è sottoposto il bene, a meno di un pregiudizio concreto per detto bene tutelato", ed ha aggiunto che "il legislatore, nel bilanciamento degli interessi in gioco inerenti da una parte alla tutela del patrimonio storico ed artistico nazionale e dall'altra alla salvaguardia dei diritti alla salute ed al normale svolgimento della vita di relazione e socializzazione dei soggetti in minorate condizioni fisiche - espressamente tutelati dagli artt. 3, comma 2 e 32 della Costituzione - ha inteso dare prevalenza ai menzionati diritti della persona relegando il diniego dell'autorizzazione ai soli casi di accertato e motivato "serio pregiudizio" del bene vincolato" che, nella specie, non è stato adeguatamente dimostrato.

Mentre, secondo il T.A.R., nella fattispecie, la valutazione della Soprintendenza doveva "ritenersi ancora più stringente con riferimento agli elementi di pregiudizio, considerando che l'immobile in questione non è sottoposto a vincolo specifico, ma la amministrazione dei beni culturali è tenuta a rendere il parere ai sensi dell'art 21 delle N.t.a. del p.r.g. del Comune di Roma, trattandosi di immobile ricadente all'interno del perimetro delle mura aureliane della città storica".

8.- Il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo ha, nel suo appello, sostenuto l'erroneità delle conclusioni raggiunte dal T.A.R. sostenendo che dal testo e dalla ratio della L. n. 13 del 1989 non può desumersi la vigenza di un principio di superabilità e derogabilità assoluta ed automatica dei vincoli posti sugli immobili per finalità di tutela storico culturale o paesistico ambientale che permangono anche quando vi sono esigenze di tutela di soggetti portatori di minorazioni fisiche, se la realizzazione delle opere rechi un serio pregiudizio all'interesse culturale protetto, con il solo limite dell'obbligo di adeguata e congrua motivazione, sugli elementi che caratterizzano il pregiudizio e la sua serietà, dell'eventuale provvedimento di diniego di autorizzazione da parte della Soprintendenza.

Nella fattispecie, ha aggiunto l'Amministrazione appellante, le valutazioni espresse dalla Soprintendenza sul progetto in questione non consentono di ritenere che non sia stato debitamente valutato il serio pregiudizio che l'installazione dell'ascensore potrebbe avere su un immobile di pregio.

L'Amministrazione ha poi sostenuto che la sentenza ha anche scarsamente approfondito la fattibilità delle soluzioni alternative prospettate. Senza contare che l'ultimo piano dello stabile è già servito da un impianto di ascensore con accesso dall'adiacente numero civico 44 del quale già si servono i signori Pisaneschi e Salvini, attuali appellati.

9.- Ciò premesso, si deve ricordare che la L. n. 13 del 9 gennaio 1989 , nel dettare "Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati", ha disciplinato, agli articoli 4 e 5,

anche il caso in cui i relativi interventi riguardino i beni sottoposti a disposizioni di tutela per il loro valore paesaggistico o per l'esistenza di un vincolo di natura storico ed artistico.

9.1.- In particolare, l'art. 4 della citata legge, oltre a dettare i tempi per il rilascio dei necessari atti autorizzativi, ha previsto che "l'autorizzazione può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato" (comma 4) e che "il diniego deve essere motivato con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio, della sua rilevanza in rapporto al complesso in cui l'opera si colloca e con riferimento a tutte le alternative eventualmente prospettate dall'interessato" (comma 5).

9.2.- L'art. 5 della L. n. 13 del 1989 prevede poi che, per gli immobili sottoposti alle disposizioni di tutela per il loro valore storico ed artistico, si "applicano le disposizioni di cui all'articolo 4, commi 2, 4 e 5" e che la "competente soprintendenza è tenuta a provvedere entro centoventi giorni dalla presentazione della domanda, anche impartendo, ove necessario, apposite prescrizioni".

10.- In una valutazione comparativa fra diversi interessi di forte rilevanza sociale, il legislatore ha ritenuto, quindi, che gli interventi di natura edilizia volti a favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche, negli edifici privati che sono sottoposti a disposizioni di tutela per il loro particolare interesse paesaggistico o storico artistico, possono essere non consentiti, dalle amministrazioni cui spetta l'esercizio delle funzioni di tutela, solo se recano un "serio pregiudizio" al bene tutelato.

Per effetto delle indicate disposizioni può essere, pertanto, anche ammesso un pregiudizio ad un bene che è tutelato, per il suo particolare valore paesaggistico o storico artistico, tenuto conto del rilievo sociale che assumono (anche) le opere necessarie ad eliminare le barriere architettoniche, purché tale pregiudizio non sia serio e quindi non comprometta in modo rilevante il bene tutelato.

11.- Alle amministrazioni che esercitano le funzioni di tutela spetta quindi il delicato compito di valutare la rilevanza del pregiudizio che il bene tutelato potrebbe subire per effetto dell'intervento edilizio progettato al fine di eliminare le barriere architettoniche.

Tale attività valutativa si connota peraltro di una sua peculiarità rispetto alle valutazioni che sono da tali amministrazioni normalmente compiute nell'esercizio del loro potere/dovere di tutela, perché, quando l'intervento edilizio è progettato al fine di eliminare le barriere architettoniche, le amministrazioni di tutela possono ritenere possibili anche interventi in grado di arrecare un pregiudizio (purché non sia rilevante) al bene tutelato e consentire, quindi, anche una parziale alterazione di un bene che altrimenti non potrebbe essere alterato.

12.- L'indicata normativa, per rafforzare tale previsione, prevede quindi che l'Amministrazione, quando si esprime in modo negativo sulla autorizzazione richiesta deve indicare gli elementi che caratterizzano il pregiudizio e la sua serietà, in concreto e in rapporto alle caratteristiche proprie del bene culturale

in cui l'intervento andrebbe a collocarsi (in termini, Consiglio di Stato. Sez. VI, 12 febbraio 2014, n. 682).

13.- Per mitigare gli effetti degli interventi resi necessari per eliminare le barriere architettoniche e per rendere ancora più lieve la (non seria) alterazione del bene tutelato, il legislatore, per i beni di interesse storico artistico, ha assegnato agli organi di tutela anche il potere di imporre "apposite prescrizioni" sulle opere da realizzare (art. 5, comma 1, della L. n. 13 del 1989).

13.1- Pur mancando un richiamo a tale espressa previsione nel precedente comma 4, il potere di imporre prescrizioni per mitigare gli effetti di un pregiudizio (non serio) al bene tutelato, determinato da un intervento edilizio progettato al fine di eliminare le barriere architettoniche, deve ritenersi pacificamente consentito, facendo applicazione dei principi generali in materia, anche alle amministrazioni cui spetta l'esercizio delle funzioni di tutela paesaggistica.

14.- Facendo applicazione di tali principi l'appello proposto avverso la sentenza, n. 11008 del 3 novembre 2014, con la quale il T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione II Quater, ha accolto il ricorso proposto dai signori F.P., M.S. e M.S. ed ha, quindi, annullato il (secondo) parere negativo espresso dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma sul progetto presentato per la realizzazione di un ascensore esterno nel cortile dello stabile sito in Roma, via di Torre Argentina, n. 47, deve essere confermata, sia pure in parte con diversa motivazione.

15.- Si deve, infatti, preliminarmente condividere quanto affermato dall'Amministrazione appellante quando ha sostenuto che dal testo e dalla ratio della L. n. 13 del 1989 non può desumersi la vigenza di un principio di superabilità e derogabilità assoluta ed automatica dei vincoli posti sugli immobili per finalità di tutela storico culturale o paesistico ambientale che permangono anche quando vi sono esigenze di tutela di soggetti portatori di minorazioni fisiche se la realizzazione delle opere rechi un serio pregiudizio all'interesse culturale protetto.

15.1.- In conseguenza la sentenza appellata non può essere condivisa, nella sua motivazione, quando, in diversi punti, ha affermato che il legislatore ha assegnato una (generale) "prevalenza" alla eliminazione delle barriere architettoniche anche rispetto ai beni vincolati, per il loro valore storico artistico o paesaggistico, "relegando" il diniego di autorizzazione ai soli casi di accertato e motivato serio pregiudizio al bene vincolato.

Si è, infatti, prima chiarito che non vi è una generale prevalenza per le opere necessarie alla eliminazione delle barriere architettoniche, (anche) quando da effettuarsi su beni sottoposti a disposizioni di tutela per il loro interesse paesaggistico o storico artistico, dovendo in ogni caso essere valutato l'impatto di tali opere sui beni in questione e potendo tali opere essere consentite solo se non arrecano un serio pregiudizio ai beni vincolati.

16.- Ciò precisato, nella fattispecie, come ha ritenuto il T.A.R., le motivazioni espresse dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma (e l'esame degli atti di causa) non fanno emergere l'esistenza

di un pregiudizio al bene tutelato tanto "serio" da poter impedire, la realizzazione, con le necessarie prescrizioni, del progettato ascensore.

17.- Preliminarmente, si deve osservare che dagli atti (ed anche dal parere impugnato) non si evincono ragioni di particolare tutela dell'immobile per le sue caratteristiche storico artistiche ed architettoniche.

Come anche la Soprintendenza ha ricordato, infatti, l'immobile oggetto dell'intervento, pur collocato in una zona di assoluta rilevanza storica, è di costruzione ottocentesca e non è sottoposto ad un vincolo specifico per le sue caratteristiche di pregio ma è oggetto di tutela solo per la sua collocazione all'interno del perimetro delle mura aureliane della città storica e per essere il risultato ottocentesco di successivi interventi che prendono origine fin dall'alto medioevo.

18.- In effetti, l'asserita rilevanza del pregiudizio al bene tutelato, come emerge dalle motivazioni del parere impugnato (che si sono prima sinteticamente esposte), risulta essenzialmente dovuta alla collocazione dell'immobile in via di Torre Argentina, in un'area che è di assoluto valore storico ed artistico, e che per questo è sottoposta alla necessaria tutela, e dalla (parziale) visibilità del progettato impianto dalla pubblica via.

Secondo la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma il progettato ascensore, come si è già ricordato, altera, infatti, significativamente l'impianto architettonico del primo cortile di accesso al palazzo, il più visibile dall'esterno, con la creazione di un manufatto che percorre in verticale uno dei prospetti, aggettandosi in modo significativo all'interno del cortile e impegnando visivamente anche una parte dell'arco a piano terra che segna l'ingresso al cortile stesso, ciò che rende l'impianto progettato parzialmente visibile dalla pubblica strada, oltre a modificare la prospettiva.

19.- Tuttavia, in concreto, gli elaborati (in atti) dimostrano, da un lato, che il progetto risulta scarsamente visibile dalla strada, essendo stata progettata la realizzazione dell'ascensore su una delle pareti interne del cortile (dal lato della strada), tanto che, come risulta dalla simulazione fotografica in atti, dalla via di Torre Argentina sarebbe visibile solo una parete laterale del manufatto, e, dall'altro, che non risultano particolarmente significative le previste alterazioni dell'impianto architettonico (peraltro privo di particolare pregio).

20.- Tenuto conto di tali elementi si devono ritenere esenti da censure le conclusioni raggiunte dal T.A.R. per il Lazio che ha ritenuto illegittimo il diniego di assenso al progetto in questione non risultando insuperabile (anche mediante idonee prescrizioni) il reale pregiudizio che la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma ha ritenuto sarebbe stato arrecato all'immobile tutelato (essenzialmente determinato dalla visibilità del manufatto dalla pubblica via in un'area di altissimo valore storico ed artistico).

21.- La Soprintendenza, invece di negare il suo assenso al progetto, tenuto conto dell'esigenza manifestata dai richiedenti di realizzare l'ascensore sulla base di disposizioni normative che sono state dettate per consentire il superamento delle barriere architettoniche, (quando possibile) anche in

immobili sottoposti a disposizioni di tutela, avrebbe potuto piuttosto prevedere, utilizzando il suo potere di dettare prescrizioni (art. 5, comma 1, della L. n. 13 del 1989), un riposizionamento dell'ascensore sulla parete occupata (o un suo ridimensionamento), tale da renderlo praticamente non visibile dalla strada. Ed avrebbe potuto poi dettare anche altre prescrizioni sull'uso dei materiali e dei colori per mitigare, anche all'interno del cortile, l'impatto del manufatto e degli interventi resi necessari per la realizzazione dell'ascensore e rendere, quindi, ancora meno evidente l'alterazione del bene tutelato.

22.- Si devono quindi condividere le conclusioni raggiunte dal T.A.R. che ha ritenuto che, nella fattispecie, non risultava dimostrato un pregiudizio al bene tutelato tale da poter impedire la realizzazione di un'opera volta al superamento delle barriere architettoniche.

23.- In conclusione, per tutto gli esposti motivi, deve essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, l'appello proposto avverso la sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione II Quater, n. 9321 del 13 novembre 2012, e deve essere respinto l'appello proposto avverso la sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione II Quater, n. 11008 del 3 novembre 2014 che deve essere confermata, in parte con diversa motivazione.

24.- Sono fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione finalizzati, in particolare, ad imporre le necessarie prescrizioni volte a mitigare il pregiudizio per il bene tutelato del progettato intervento.

25.- Le spese di giudizio, considerata la particolare natura della controversia, possono essere integralmente compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti, come in epigrafe proposti:

- dichiara improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, l'appello proposto avverso la sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione II Quater, n. 9321 del 13 novembre 2012;
- respinge l'appello proposto avverso la sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione II Quater, n. 11008 del 3 novembre 2014, confermando la decisione appellata, in parte con diversa motivazione;
- dispone la compensazione integrale fra le parti delle spese e competenze del grado di appello;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere, Estensore

Andrea Pannone, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere