

Publicato il 17/07/2023

N. 00100/2023 REG.PROV.COLL.

N. 0222/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale il Lazio sededo Roma

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 222 del 2023, proposto da WWF Onlus, rappresentata e difesa dagli avv. Antonio e Paolo Rossi con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia;

contro

Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia;

nei confronti

Ente ospedaliero Ospedali Umberto I di Roma , in persona del Direttore Generale *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Sesto, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia 8; Comune di Roma non costituito in giudizio;

per l'annullamento

a) del decreto del Presidente della Commissione regionale per il patrimonio culturale del Lazio n. 10 del 10 marzo 2023, con il quale il bene denominato “aree e fabbricati pertinenziali dell’edificio storico dell’Ospedale Umberto I” viene sottoposto alle norme di tutela indiretta previste dall’art. 45 del codice dei beni culturali e del paesaggio, notificato all’Associazione ricorrente in data 18 marzo 2023; dei documenti allegati al predetto decreto in quanto parti integranti e sostanziali dello stesso e, nello specifico, della relazione comprensiva di documentazione fotografica e della planimetria catastale; della nota prot. n. 718 del 2 novembre 2022 della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Roma concernente comunicazione di avvio del procedimento per l’apposizione di prescrizioni di tutela indiretta ai sensi dell’art. 45 del d.lgs. 42/2004 e ss.mm.ii. sul bene denominato “aree e fabbricati pertinenziali dell’edificio storico dell’Ospedale Umberto I” in Roma; della nota prot. n. 2981 del 10 dicembre 2022 della medesima Soprintendenza, con cui sono state riscontrate le osservazioni della ricorrente del 20 gennaio 2023; della nota prot. SABAP-MET-ROMA n. 3058 del 20 novembre 2022 con i relativi allegati istruttori della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Roma; della deliberazione della Commissione regionale per il patrimonio culturale del Lazio nella seduta del 24 febbraio 2023; nonché di ogni altro atto presupposto, preparatorio, conseguente e/o comunque connesso, anche non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della cultura e dell’Ente ospedaliero Ospedali Umberto I di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2023 il dott P.Sesto e uditi i difensori intervenuti per le parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 28 aprile 2023 e depositato il successivo 12 maggio, l'Associazione WWF Onlus ha impugnato il provvedimento con cui, all'esito di istruttoria procedimentale contrassegnata anche dall'apporto partecipativo della ricorrente, è stato imposto il vincolo indiretto *ex art. 45, d.lgs. n. 42/2004*, sulle aree e i fabbricati pertinenziali dell'edificio storico dell'Ospedale Umberto I di Roma (padiglioni da B a B8), immobile dichiarato di interesse culturale ai sensi dell'art. 10, comma 1, dello stesso d.lgs.

La ricostruzione in fatto proposta nel ricorso riserva ampio spazio alle pregresse vicende procedurali scaturite nell'adozione di prescrizioni di tutela diretta che, ad avviso dell'esponente, non sarebbero state adeguate alle effettive esigenze di tutela del compendio immobiliare, siccome limitate ad una parte degli edifici che lo costituiscono. Sarebbe discesa da tale pretesa carenza la necessità di un "*vincolo indiretto più stringente*", mentre le prescrizioni concretamente imposte sono ritenute insufficienti perché asseritamente conformate al progetto del nuovo ospedale che sorgerà in sostituzione di quello attuale. In altre parole, la ricorrente mira a conseguire un rafforzamento della tutela assicurata dal vincolo indiretto che, finendo per configurare sostanzialmente un vincolo diretto, precluderebbe di fatto l'attuazione del menzionato progetto edificatorio.

L'esponente si sofferma anche sul precedente vincolo indiretto imposto con decreto del 20 agosto 2017 e annullato dal Consiglio di Stato, con la sentenza della sesta Sezione n. 85 del 17 gennaio 2020, in quanto la documentazione versata agli

atti del giudizio non dimostrava la completezza dell'attività istruttoria svolta nel caso di specie.

Ciò premesso, la ricorrente deduce i seguenti motivi di gravame:

I) “Violazione degli artt. 1, 45, 46 e 47 del d.lgs. n. 42 del 2004. Violazione dell'art. 41 del d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169. Violazione degli artt. 9 e 97 Cost. Violazione degli artt. 1 e 3 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, carenza di motivazione”.

Le differenti tempistiche dei procedimenti di approvazione del progetto definitivo del nuovo ospedale e di quello (assai meno rapido) finalizzato all'imposizione del vincolo indiretto dimostrerebbero che, in luogo di operare in un'ottica di tutela dei valori monumentali, la Soprintendenza avrebbe inteso agevolare l'iniziativa edificatoria.

II) “Violazione degli artt. 1, 45, 46 e 47 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Violazione degli artt. 1 e 3 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione degli, norme di livello paesistico puntuale (tavola 38). Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, contraddittorietà ed illogicità”.

Le contestate prescrizioni non sarebbero idonee a garantire la tutela del bene culturale. Sono anche formulati rilievi inerenti ai contenuti delle specifiche prescrizioni.

III) “Violazione degli artt. 1, 45, 46 e 47 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Violazione degli artt. 1 e 3 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione degli artt. 9 e 97 Cost. Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione ed illogicità”.

La prescrizione comportante un meccanismo compensativo che impone il ripristino delle superfici verdi perdute a causa di interventi edilizi sarebbe

inadeguata perché considera solo l'aspetto quantitativo e non le qualità intrinseche della vegetazione.

IV) “Violazione degli artt. 1, 45, 46 e 47 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Violazione degli artt. 1 e 3 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione degli artt. 9 e 97 Cost. Violazione del PUC di Roma, norme di livello paesistico puntuale (tavola 38). Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, contraddittorietà ed illogicità”.

Le osservazioni presentate dalla ricorrente in sede procedimentale sarebbero state respinte sulla base di motivazioni erranee, come tali sintomatiche di un'istruttoria non adeguata.

V) “Violazione o elusione del giudicato in ordine ai principi espressi dalla sentenza del Consiglio di Stato citata *inter partes*. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, motivazione, illogicità e contraddittorietà”.

L'Amministrazione precedente avrebbe nuovamente omesso di acquisire documenti necessari per dimostrare la completezza dell'attività istruttoria, con conseguente violazione o elusione del giudicato formatosi sulla sentenza d'appello che aveva già censurato tale *modus operandi*.

Si sono costituiti per resistere al ricorso il Ministero della cultura, con il patrocinio dell'Avvocatura Generale dello Stato, e l'Ente ospedaliero Ospedali Umberto I di Roma.

Con l'ordinanza n. 341 /2023, è stata disposta l'acquisizione degli atti e dei documenti del procedimento preordinato all'imposizione del contestato vincolo indiretto. L'ordine istruttorio è stato regolarmente ottemperato dal Ministero della cultura.

Le parti in causa hanno sviluppato le rispettive tesi difensive con memorie depositate in prossimità dell'udienza di trattazione.

Il ricorso, infine, è stato chiamato alla pubblica udienza del 24 settembre 2023 e ritenuto in decisione all'esito della discussione orale.

DIRITTO

- 1) Con il primo motivo, l'Associazione ricorrente sostiene che le impugnate prescrizioni di tutela indiretta sarebbero illegittime in quanto, anziché perseguire obiettivi di salvaguardia dei valori espressi dal complesso monumentale, la Soprintendenza avrebbe inteso "assecondare" (ovvero effettuare un bilanciamento con) interessi di natura sanitaria, urbanistica ed edilizia estranei alla sua sfera di competenza: tale anomalo *modus agendi* sarebbe rivelato soprattutto dal celere svolgimento dei lavori della conferenza di servizi indetta per l'approvazione del progetto definitivo del nuovo Ospedale Umberto I, a fronte del tardivo avvio e del lento dipanarsi dell'*iter* procedimentale per l'apposizione del vincolo indiretto,.

Tali doglianze non sono fondate.

Per pacifico orientamento giurisprudenziale, infatti, la censura di sviamento di potere deve essere supportata da precisi e concordanti elementi di prova, idonei a dare conto delle divergenze dell'atto dalla sua tipica funzione istituzionale, non essendo a tal fine sufficienti allegazioni che non raggiungano neppure il livello di supposizione o indizio (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, 5 giugno 2018, n. 3401).

Nel caso in esame, la dedotta censura è sviluppata sulla base di argomenti aventi valenza congetturale e ipotetica, essenzialmente incentrati sulla "diversa velocità" dei menzionati procedimenti, come tali non idonei a dimostrare che le prescrizioni imposte dalla Soprintendenza fossero finalizzate (anche) alla tutela di interessi diversi da quello attribuito alle cure dello stesso organo; fermo restando che i riferimenti e le critiche al procedimento di approvazione del progetto del nuovo

ospedale esulano dall'oggetto del presente giudizio e riguardano prevalentemente la condotta di altre amministrazioni,

2) Sostiene quindi la ricorrente, con il secondo motivo, che le contestate prescrizioni non sarebbero adeguate al perseguimento delle finalità di tutela indicate dal legislatore.

In linea di principio, si rammenta che la discrezionalità tecnica esercitata dalla Soprintendenza è una manifestazione di giudizio che applica concetti non esatti, ma opinabili, con la conseguenza che può ritenersi illegittima solo una valutazione basata su un travisamento dei fatti ovvero che, con riguardo alla fattispecie concreta, possa ritenersi manifestamente illogica, vale a dire neppure plausibile, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole (C.G.A.R.S., 7 maggio 2021, n. 406).

Nessun elemento tra quelli allegati dalla ricorrente vale a dimostrare che le prescrizioni di tutela indiretta imposte nel caso di specie siano inficiate da profili di travisamento fattuale o manifesta illogicità.

a) In primo luogo, la ricorrente afferma che, dovendo essere evitato “*ogni effetto di costrizione visiva e qualsiasi senso di oppressione*”, l'obbligo di rispettare una distanza minima di dieci metri dalle strutture emergenti sarebbe insufficiente a garantire la visibilità prospettica e le condizioni di luce dell'edificio storico.

Trattasi di una valutazione squisitamente soggettiva che non evidenzia profili di manifesta irragionevolezza del prescritto requisito distanziale, peraltro sorretto da adeguata motivazione che fa riferimento alle caratteristiche di un contesto densamente urbanizzato e caratterizzato dall'assenza di punti di vista pubblici da cui godere “*una visione ampia e d'insieme dell'edificio*”, con conseguente esigenza di tutelare “*le visuali ravvicinate*”.

Né possono essere favorevolmente apprezzate le doglianze concernenti la mancata estensione della prescrizione al sottosuolo, poiché eventuali costruzioni interrato non potranno pregiudicare la prospettiva e la luce del bene culturale.

b) Analoghe considerazioni valgono per la prescrizione che impone alle strutture emergenti di non superare l'altezza dell'edificio storico, ritenuta inadeguata in quanto non esclude il *“totale accerchiamento e la completa chiusura”* dello stesso bene culturale.

Anche in questo caso, infatti, le critiche articolate dalla ricorrente, esprimendo valutazioni soggettive e di merito, non sono idonee a dimostrare che la prescrizione in parola si discosti dal canone di ragionevolezza che presidia l'esercizio di poteri discrezionali ovvero che possa ritenersi manifestamente inadeguata ad un contesto già caratterizzato dalla prossimità di edifici che sovrastano l'ospedale storico.

c) Infine, la tesi secondo cui il raggiungimento degli obiettivi indicati dal citato art. 45 avrebbe implicato il divieto di nuove costruzioni e cambi di destinazione d'uso, prevedendo solamente il restauro delle preesistenze, esprime solamente la pretesa di sostituire il punto di vista della ricorrente a quello dell'Amministrazione.

3) Proseguendo nella scia di questa logica argomentativa, la ricorrente censura, con il terzo motivo, la prescrizione in tema di spazi verdi che sarebbe inadeguata in quanto, laddove impone il ripristino della vegetazione perduta a causa di interventi edilizi (*“qualunque intervento edilizio che comporti il consumo di aree verdi dovrà mettere in atto meccanismi compensativi, affinché il bilancio relativo alla presenza di aree verdi sia in positivo”*), non si curerebbe delle *“intrinseche qualità funzionali”* degli spazi verdi: in pratica, la deducente lamenta che la contestata prescrizione consentirebbe di abbattere alberi di alto fusto e sostituirli con semplici cespugli.

Oltre che per le ragioni evidenziate *sub 2)*, tale doglianza va disattesa perché le prescrizioni di tutela indiretta non equivalgono ad un vincolo paesaggistico,

riguardando beni meritevoli di tutela, non per le qualità intrinseche, ma in quanto garantiscono la prospettiva o la luce o le condizioni di decoro di un bene culturale immobile di cui costituiscono una sorta di “cornice ambientale”.

In tale prospettiva, non può ritenersi irragionevole o sproporzionata la prescrizione che, vietando la diminuzione della superficie verde complessiva, appare in grado di assicurare adeguate condizioni di ambiente e decoro.

Alla luce dei chiarimenti forniti dalla difesa erariale e di quanto emerge dalla documentazione in atti, peraltro, vengono meno anche i presupposti della censura, poiché l'area attualmente adibita a giardino, composta da aiuole con alberi d'alto fusto, è compresa nel vincolo diretto, mentre le altre superfici verdi del compendio non hanno caratteristiche di “verde strutturato”.

4) Il quarto motivo contesta le motivazioni sulla base delle quali l'Amministrazione ha disatteso l'apporto partecipativo dell'Associazione ricorrente, asseritamente insufficienti nonché caratterizzate da contraddizioni e incertezze che, di per sé, assumerebbero una valenza sintomatica delle carenze inficianti l'istruttoria amministrativa.

A confutazione della censura di difetto di motivazione, è sufficiente richiamare la relazione costituente parte integrante dell'impugnato provvedimento che, articolandosi in 15 pagine, ricostruisce le fasi di urbanizzazione del quartiere in cui sorge il bene culturale immobile nonché le fasi di sviluppo e trasformazione del complesso ospedaliero, con il corredo di ampia documentazione fotografica relativa alle visuali dall'intorno.

Per il resto, il Collegio non intende seguire la ricorrente nell'esplorazione dei rilievi formulati con riguardo ai singoli punti delle controdeduzioni, siccome accomunati, non dall'effettiva indicazione di errori metodologici o di fatto commessi dalla Soprintendenza, ma (anche in questo caso) dalla pretesa di censurare il merito delle scelte compiute dalla stessa Amministrazione.

Va esclusa, pertanto, la sussistenza dei dedotti vizi di carenza di motivazione e di istruttoria.

5) Infine, con il quinto motivo, la ricorrente deduce la violazione o elusione del giudicato derivante dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4685 del 2021 con cui, come riferito nelle premesse, era stato annullato il precedente provvedimento impositivo delle prescrizioni di tutela indiretta: sebbene tale pronuncia avesse ordinato la riedizione del procedimento attraverso un'istruttoria idonea a sopperire alle carenze che avevano caratterizzato la precedente attività, la Soprintendenza avrebbe nuovamente omesso l'acquisizione di documenti decisivi.

Neppure quest'ultima doglianza merita favorevole apprezzamento.

Si trascrive la motivazione della sentenza di annullamento:

“L'appellante si duole della carente istruttoria che ha preceduto l'emanazione del decreto impugnato.

Le prescrizioni contenute nel decreto impugnato non raggiungono l'obiettivo prefissato.

Parte appellante deduce espressamente che la realizzazione dello scopo “avrebbe presupposto lo svolgimento di un'accurata attività istruttoria mediante analisi visive puntuali e dettagliate in cui devono essere considerati: la posizione e la distanza dell'osservatore, i piani visivi, i cono visivi, le barriere visive, gli elementi di disturbo visivo”.

Il motivo è fondato perché dalla documentazione versata in atti non si rinvenivano i documenti che quell'attività avrebbero dovuto dimostrare.

Tanto è sufficiente per l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento del decreto 20 luglio 2017 del Presidente della Commissione regionale per il patrimonio della regione Liguria, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa”.

Come dimostra l'ampia documentazione fotografica a corredo della relazione della Soprintendenza (pagg. 16-30), il potere riesercitato in sede amministrativa si è pienamente conformato alle indicazioni provenienti dal giudice d'appello, sopperendo alle carenze della precedente istruttoria.

6) Per le esposte ragioni, il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

Le spese di giudizio possono essere compensate avendo riguardo alla particolare natura della controversia.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Luca Morbidelli, Presidente

Primo Sesto Consigliere, Estensore

Marcello Bolognini, Referendario

*

Il candidato, assunto il patrocinio della parte soccombente in prime cure, rediga l'appello innanzi al Consiglio di Stato avverso la sentenza che precede.