

SOMMARIO  
MUNUS 3/2019  
ISSN 2240-4732  
DOI 10.26321/MUNUS/3\_2019

**Editoriale**

ALDO SANDULLI, *Quali riforme per la pubblica amministrazione?* ..... v

**Saggi**

IL SERVIZIO IDRICO TRA PRESENTE E FUTURO

FEDERICO CAPORALE, *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive* ..... 747

GIORGIO MOCAVINI, *Le tre dimensioni della tariffa del servizio idrico integrato*.....773

**Articoli**

APPALTI PUBBLICI, MA NON PER TUTTI

ROCCO STEFFENONI, *La resistibile ascesa dell'illecito antitrust come causa di esclusione nel settore degli appalti pubblici*.....795

CECILIA SERENI LUCARELLI, *Esclusione del concorrente non in regola con il fisco e principio di proporzionalità* .....827

PIETRO ZOLI, *Infiltrazioni criminali e appalti pubblici*..... 859

NICOLA POSTERARO, *Dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale: problemi e prospettive* .....893

LUCA GALLI, *La responsabilità amministrativa per incarichi extra officio dei docenti universitari*.....935

**Opinioni**

ALDO SANDULLI, *Il Codice dei contratti pubblici tra resistenze nazionali e spinte europee* ..... 969

## sommario

GIUSEPPE PIPERATA, <i>Le nuove coordinate organizzative per l'amministrazione locale "satellite" in forma privatistica</i> .....	975
JACOPO BERCELLI, <i>Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP) come disciplina dell'attività amministrativa tramite società di capitali</i> .....	983
CHIARA ANTONIA D'ALESSANDRO, <i>Riflessioni giuridiche su difesa e valorizzazione del patrimonio culturale al tempo della globalizzazione</i> .....	993
NOTIZIE SUGLI AUTORI .....	1005
INDICE DELL'ANNATA .....	1007

NICOLA POSTERARO

DELL'ACCESSIBILITÀ DELLE PERSONE DISABILI  
AGLI EDIFICI DI INTERESSE CULTURALE:  
PROBLEMI E PROSPETTIVE

SOMMARIO: 1. L'oggetto dell'indagine. – 2. Superamento delle barriere architettoniche, edifici culturali e fruizione del patrimonio culturale: premesse generali. – 3. Sulle difficoltà riscontrate dalle persone disabili che vogliono partecipare alla vita culturale del Paese tramite accesso agli edifici culturali (ovvero, degli interventi progettati – e apprestati – in spregio alle disposizioni). – 4. Accessibilità agli edifici culturali e interesse alla conservazione dei beni sottoposti a vincolo storico-artistico: il caso degli edifici privati. – 4.1. (*segue*) Il potere autorizzatorio della Soprintendenza. – 4.2. (*segue*) Del provvedimento di diniego opposto dalla Soprintendenza: sui vizi di legittimità maggiormente ricorrenti e sul sindacato del giudice amministrativo. – 5. Alcune osservazioni sui rapporti tra interventi diretti ad assicurare l'accessibilità e gli edifici di interesse culturale pubblici. – 6. Riflessioni conclusive.

### 1. L'oggetto dell'indagine

Il tema dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale (da intendersi in senso lato)<sup>1</sup> può essere considerato sotto molteplici punti di vista.

Si può ad esempio indagare col fine di verificare quali siano i problemi pratici cui vadano incontro le persone con particolari necessità laddove vogliono partecipare alla vita culturale del Paese tramite accesso agli edifici in parola (e, dunque, con lo scopo di appurare quanto le norme sul superamento delle barriere architettoniche, sia per come sono scritte,

<sup>1</sup> In senso stretto, dal punto di vista giuridico, gli edifici «di interesse culturale» sono quelli su cui grava un vincolo di tipo storico-artistico; latamente, il concetto è invece da intendersi in senso più ampio: sono edifici di interesse culturale, ad esempio, anche i musei (pubblici o privati) di nuova costruzione. In questo scritto, la locuzione sarà da intendersi in senso lato. Agli edifici di interesse culturale in senso stretto, invece, sarà dedicata una riflessione specifica ai § 4 e 5.

sia per come sono concretamente applicate, riescano davvero a garantire l'inclusione della persona disabile nel contesto culturale della società<sup>2</sup>); ma lo si può anche approfondire con l'intento di constatare come e se l'interesse al superamento delle barriere architettoniche possa concretamente trovare soddisfacimento nel caso in cui gli interventi astrattamente atti ad assicurarlo siano da effettuare su edifici vincolati perché di interesse storico-artistico.

In questa breve analisi, pur senza alcuna pretesa di esaustività, verranno percorse entrambe le "strade" (che, com'è evidente, non sono del tutto sovrapponibili).

Il lavoro è frutto di una ricerca che è stata condotta, oltre che attraverso lo studio delle norme, della dottrina e della giurisprudenza intervenuta sul punto, anche grazie all'apporto concretamente fornito da associazioni di categoria, da persone con particolari necessità direttamente interessate dalla questione e da professionisti (architetti) impegnati nel settore della progettazione.

## **2. Superamento delle barriere architettoniche, edifici culturali e fruizione del patrimonio culturale: premesse generali**

Com'è noto, il concetto di accessibilità (cui pure si riferisce, non a caso, il nuovo codice degli appalti pubblici<sup>3</sup>) è stato introdotto, a livello normativo, nel nostro ordinamento, nell'ambito delle strutture edilizie e delle immediate pertinenze. In questo settore, essa viene intesa come possibilità, anche per le persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, di raggiungere l'edificio e le sue singole unità immobiliari e ambientali, di entrarvi agevolmente e di fruirne spazi e attrezzature in condizioni di adeguata sicurezza e autonomia<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Come affermato da G. Griffo, *Persone con disabilità e diritti umani*, in *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, a cura di T. Casadei, Torino, Giappichelli, 2012, 150, l'inclusione è un «diritto/processo che interviene per riscrivere le regole della società che esclude».

<sup>3</sup> Il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, modificato da ultimo con l. 27 dicembre 2017, n. 205, contiene riferimenti all'accessibilità. In quest'ottica, anche il diritto dei contratti «si è evoluto alla luce del progressivo affermarsi della tutela del disabile e degli altri soggetti a vario titolo discriminati» (così G. Tucci, *La partecipazione del disabile alla vita sociale*, in *Questione Giustizia*, 2018).

<sup>4</sup> La definizione è quella di cui alla lettera g) dell'art. 2, decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236 («Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica, ai fini del

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

Sul piano pratico, il suddetto concetto è strettamente connesso a quello di barriera architettonica, posto che, al fine di garantire “l’entrata agevole” in un edificio già esistente, occorre, concretamente, eliminare tutti quegli ostacoli esistenti che la renderebbero altrimenti impossibile (o, comunque, difficile)<sup>5</sup>.

Generalmente, si afferma che la normativa italiana in tema di superamento delle barriere architettoniche è di tipo avanzato<sup>6</sup>: essa, composta da

superamento e dell’eliminazione delle barriere architettoniche». Il principio della “accessibilità”, come si nota, è rafforzato, in questa definizione, dal principio della “autonomia”, che, volto a tutelare la dignità della persona con disabilità, è stato ribadito alla Conferenza europea sulla disabilità di Madrid nel 2002 e confermato dall’Italia, nel 2003, a Bari, nella II Conferenza nazionale sulle politiche per la disabilità. Tale principio è riscontrabile anche nella normativa nazionale (ad esempio nella l. 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali») e nello stesso principio della “sussidiarietà”. Occorre precisare che l’accessibilità non è correlata ai soli immobili/edifici; essa, al contrario, va garantita con riferimento a tutti i «luoghi di interesse culturale» (centri storici, aree archeologiche, parchi e giardini storici, siti di interesse paesaggistico). In genere, sull’argomento, cfr. A. Tamaro, *Le barriere architettoniche: normativa e modelli progettuali in favore degli invalidi civili*, Roma, Bulzoni, 1983; Id., *Barriere architettoniche: strumenti per il loro superamento*, Rimini, Maggioli, 1990; I. Argentin, *Eliminazione barriere architettoniche, progettare per un’utenza ampliata*, Roma, Dei editore, 2004; G. Del Zanna, *Progettare l’accessibilità*, Palermo, Grafill, 1999.

<sup>5</sup> Ci si riferisce agli edifici già esistenti perché, a rigore, nel caso di nuove costruzioni non si tratta di “superare barriere architettoniche”, ma di progettare e costruire secondo regole che consentano fin dall’inizio una effettiva e piena accessibilità dei singoli al nuovo edificio culturale.

<sup>6</sup> Le disposizioni in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche, secondo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo, cfr. C. cost., 5 maggio, 2014, n. 111), attengono alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di cui all’art. 117, c. 2, lett. m), Cost., che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Sulla base di questa considerazione, C. cost., 18 ottobre 2016, n. 272, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma della l.r.g. Liguria, 7 aprile 2015, n. 12 («Disposizioni di adeguamento della normativa regionale»), che apportava «una significativa deroga» alla disciplina statale: con riferimento alla realizzazione di opere di «ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico», la norma regionale si limitava a prescrivere che esse non determinassero un «peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse», e questo a fronte della previsione nella legge statale dell’obbligo generale di conformare le strutture immobiliari ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni barriera architettonica. Secondo la Corte, la norma, limitandosi a prescrivere un obbligo di non peggioramento delle «caratteristiche originarie di accessibilità» per la realizzazione di opere edilizie sugli edifici esistenti, «invade l’ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rese in favore delle

disposizioni immediatamente precettive – direttamente attuative, tra gli altri, dell’art. 32 Cost.<sup>7</sup> – attribuisce alle persone disabili, nella prospettiva della giurisprudenza nazionale, un vero e proprio diritto soggettivo all’eliminazione delle barriere architettoniche<sup>8</sup> e si colloca nella più ampia politica dell’inclusione sociale<sup>9</sup>.

Tale normativa, come rilevato anche dalla giurisprudenza, ha elevato il livello di tutela dei soggetti disabili, facendo sì che questo, non più relegato ad un ristretto ambito soggettivo ed individuale, sia oggi concretamente considerato come un interesse primario dell’intera collettività<sup>10</sup>, da

persone portatrici di handicap, alterando la delicata graduazione di interessi rimessa, nel sistema di tutela delle persone disabili, al legislatore statale».

<sup>7</sup> Il Giudice delle leggi ha da tempo evidenziato come qualsiasi norma che impedisca o ostacoli l’accessibilità e, quale riflesso necessario, la socializzazione dei portatori di *handicap*, comporti anche una lesione del loro fondamentale diritto alla salute (cfr., ad esempio, C. cost., 10 maggio 1999, n. 167). In questo senso, anche la recente Cass., sez. II, 28 marzo 2017, n. 7938, secondo cui le disposizioni in materia di eliminazione di barriere architettoniche costituiscono norme imperative ed inderogabili, direttamente attuative, in verità, non solo dell’art 32 Cost., ma anche dell’art. 42 Cost.

<sup>8</sup> Cfr. Cass., sez. III, 23 settembre 2016, n. 18762, che parla di un vero e proprio diritto soggettivo delle persone disabili all’accesso agli edifici (ovvero, di un loro diritto all’eliminazione delle barriere architettoniche). In quest’ottica, poiché le disposizioni appaiono idonee a far ritenere prive di qualsivoglia legittima giustificazione la discriminazione o la situazione di svantaggio in cui si vengano a trovare le persone disabili, è a loro consentito il ricorso alla tutela antidiscriminatoria quando l’accessibilità sia impedita o limitata (a prescindere dall’esistenza di una norma regolamentare apposita che attribuisca la qualificazione di barriera architettonica ad un determinato stato dei luoghi).

<sup>9</sup> P. Cendon, *Le attività realizzatrici della persona*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 2412.

<sup>10</sup> I giudici della Corte di cassazione hanno spiegato che, in tema di eliminazione delle barriere architettoniche, la legge (e, in particolare, la 9 gennaio 1989, n. 13, su cui, meglio, *infra*) costituisce l’espressione di un principio di solidarietà sociale, ma persegue anche finalità di carattere pubblicistico, perché favorisce l’accessibilità agli edifici nell’interesse generale (Cass., sez. II, 12 aprile 2018, n. 9101; nello stesso senso, cfr. Cass., n. 7938/2017 e, prima ancora, Cass., sez. II, 25 ottobre 2012, n. 18334, oltre che C. cost., 10 maggio 1999, n. 167). Secondo Cass., n. 7938/2017, proprio perché la legge in questione, in base ad un’interpretazione costituzionalmente orientata, esprime il principio secondo il quale i problemi delle persone affette da una qualche invalidità devono essere assunti dall’intera collettività, ha in tal senso imposto in via generale che nella costruzione di edifici privati e nella ristrutturazione di quelli preesistenti, le barriere architettoniche siano eliminate indipendentemente dalla effettiva utilizzazione degli edifici stessi da parte di persone disabili, trattandosi comunque di garantire diritti fondamentali (C. cost., n. 167/1999; Cass. n. 18334/2012; Cons. St., sez. VI, 18 ottobre 2017, n. 4824) e non di accordare diritti personali ed intransmissibili a titolo di concessione alla persona disabile in quanto tale (cfr. anche Cass., sez. II, 26 febbraio 2016, n. 3858). Al riguardo, rileva quell’orientamento giurisprudenziale, formatosi in tema di applicazione della l. n. 13/1989, che riconosce in via

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

soddisfare con interventi diretti sia a creare *ex novo* ambienti inclusivi, sia a rimuovere ostacoli (barriere architettoniche, appunto) esistenti<sup>11</sup>, preclusivi dello sviluppo della persona e dello svolgimento di una sua normale vita di relazione<sup>12</sup>.

generale ai singoli condomini la legittimazione a richiedere l'eliminazione delle barriere architettoniche, anche in assenza di soggetti disabili nel condominio, «essendo unicamente rilevante l'obiettivo di atteggiamento dell'edificio, anche privato, ad essere fruito da parte di qualsiasi soggetto», prescindendosi quindi dall'esistenza di un diritto reale o personale di godimento in capo a soggetti portatori di disabilità (TAR Sicilia, Catania, sez. I, 13 maggio 2016, n. 1321; TAR Veneto, Venezia, sez. II, n. 5 aprile 2007, n. 1122).

<sup>11</sup> Come rilevato da A. Arengi, *Venezia, accessibilità ai ponti*, in *Ananke*, 2013, 92, tuttavia, la normativa italiana in materia di superamento delle barriere architettoniche «è, di fatto, pensata per le nuove costruzioni, e si adatta con molte difficoltà al costruito, specie se sottoposto a vincolo di carattere monumentale» (su questo ultimo aspetto, si veda *infra*).

<sup>12</sup> Cass., n. 18334/2012; Cass., n. 7938/2017, n. 7938. Per un *excursus* sull'evoluzione della normativa italiana ed internazionale si rimanda a: A. Ornati, *Architettura e barriere. Storia e fatti delle barriere architettoniche in Italia e all'estero*, Milano, Franco Angeli, 2000; F. Marafini, *Barriere architettoniche*, Roma, Legislazione tecnica, 2007. La circolare del Ministero dei lavori pubblici del 29 gennaio 1967, n. 425 «Standard residenziali» (in particolare punto 1.6) si è occupata per prima dell'argomento (fornendo indicazioni non vincolanti). È seguita, poi, la circolare del Ministero dei lavori pubblici 19 giugno 1968, n. 4809 «Norme per assicurare la utilizzazione degli edifici sociali da parte dei minorati fisici e per migliorare la godibilità generale», in cui sono state riportate per la prima volta indicazioni dimensionali in gran parte riprese nei provvedimenti successivi. Tuttavia, il primo vero provvedimento legislativo in materia (seppur limitato agli edifici pubblici o aperti al pubblico) è la l. 30 marzo 1971, n. 118 «Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili» (in particolare l'art. 27 «barriere architettoniche e trasporti»); esso ha prescritto l'obbligo di realizzare le nuove costruzioni in conformità alla circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 4809/1968, anche apportando le possibili e conformi varianti agli edifici appaltati o già costruiti (il regolamento di attuazione è stato emanato con d.P.R. 27 aprile 1978, n. 384, successivamente sostituito dal d.P.R. 24 luglio 1996, n. 503). Rileva, in questo senso, anche la l. 28 febbraio 1986, n. 41 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (l. finanziaria 1986): in particolare il c. 20 dell'art. 32, il quale prescrive che non possono essere approvati e finanziati progetti di costruzione di opere pubbliche che non siano conformi alle disposizioni del d.P.R. n. 384/1978 (nello stesso articolo viene, inoltre, introdotto l'obbligo da parte di tutti gli enti pubblici di dotarsi di uno specifico «Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche» – PEBA). Con la l. 9 gennaio 1989, n. 13 (modificata dalla legge 27 febbraio 1989, n. 62) «Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati» e la relativa circolare esplicativa circolare del Ministero dei lavori pubblici 22 giugno 1989, n. 1669, l'obbligo di favorire la fruizione degli edifici di nuova costruzione o in fase di ristrutturazione da parte di persone con disabilità viene esteso anche agli edifici privati indipendentemente dalla loro destinazione d'uso (rileva, in questo contesto, il d.m. n. 236/1989 «Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residen-

Ciononostante, nel caso degli edifici di interesse culturale (sia qualora siano da costruire *ex novo*, sia qualora siano da ristrutturare, in quanto già esistenti) non sembra che siffatta normativa venga sempre correttamente interpretata da chi sia tenuto ad applicarla. Pare, anzi, che, come si proverà a rappresentare *infra*, i problemi riscontrati dalle persone disabili che vogliono accedere a siffatti immobili siano ancora numerosi.

Eppure, se è vero che il nostro ordinamento riconosce ai singoli il diritto soggettivo a *fruire* del patrimonio culturale della Nazione<sup>13</sup> e che dunque la cultura è un *bene* libero che deve essere accessibile a tutti<sup>14</sup>, al-

ziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche», che è regolamento di attuazione della l. n. 13/89: esso rappresenta un radicale cambiamento rispetto alle norme precedenti; vengono fornite delle nuove definizioni e indicazioni progettuali anche di tipo prestazionale che modificano la filosofia degli obblighi per il superamento delle barriere architettoniche). Riveste una importanza non indifferente, per il tema, anche la l. 5 febbraio 1992, n. 104 (integrata e modificata con l. 28 gennaio 1999, n. 17) «Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate», in particolare l'art. 24, che ha apportato alcune modifiche ed integrazioni sia alla l. n. 118/1971, che alla l. n. 13/89 ed ai relativi decreti di attuazione. In particolare, ha reso obbligatorio l'adeguamento degli edifici per qualsiasi tipologia di intervento anche se relativo a singole parti. Ha inoltre stabilito l'obbligo di estendere il piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche, introdotto dalla l. 28 febbraio 1986, n. 41, all'accessibilità urbana. Infine, occorre dar conto del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»), in particolare, degli artt. 77 ss. del suo capo III, titolo IV, parte II («Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico»): nei siffatti articoli sono confluiti, in particolare, gli artt. da 1 a 3, 6 e 8 della L. 13/1989 e l'art. 24 della L. 104/1992. Varie sono poi le norme regionali che riportano indicazioni tecniche o disposizioni integrative o di recepimento del d.m. n. 236/1989 e del d.P.R. n. 503/1996.

<sup>13</sup> In questo senso, R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 2016, 498. L'art. 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 parla di un diritto assoluto di ciascun individuo a fruire liberamente della vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare ai benefici del progresso scientifico; sul punto, E. Stamatopoulou, *Cultural rights in international law: article 27 of the UDHR and beyond*, Leiden-Boston, 2007, 37 ss. Come rilevato da R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, cit., 504, l'enunciato della dichiarazione ha trovato «specificazione nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, infine nella Convenzione quadro del Consiglio d'Europa di Faro del 27 ottobre 2005, che hanno chiaramente attribuito a chiunque il diritto – individuale o collettivo – a godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni, nonché di trarre beneficio dal bene “cultural heritage”».

<sup>14</sup> Cfr. G. Zagrebelsky, *Fondata sulla cultura: arte, scienza e Costituzione*, Torino, Giapichelli, 2014; dello stesso autore, rileva la recente intervista rilasciata a *Il Fatto quotidiano*, disponibile in: [ilfattoquotidiano.it/tag/gustavo-zagrebelsky/](http://ilfattoquotidiano.it/tag/gustavo-zagrebelsky/). Sul punto, cfr. anche l'art. 12 della Convenzione di Faro («Accesso all'eredità culturale e partecipazione democratica») che



## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

lora è altrettanto vero che di essa devono potere godere anche le persone con particolari necessità<sup>15</sup> e che, per assicurare realmente il pieno raggiungimento del suddetto risultato, risulta primariamente necessario garantire a queste persone, tra le altre cose, la piena *accessibilità* ai suddetti edifici di interesse culturale. In altre parole, il soddisfacimento dell'interesse a partecipare alla vita culturale del Paese dipende, concretamente, anche dal previo soddisfacimento dell'interesse ad accedere agli edifici che alla cultura sono correlati<sup>16</sup>.

Il principio surriferito riveste una importanza fondamentale nel caso in cui gli interventi debbano essere apprestati dai soggetti pubblici, i quali, ai sensi dei c. 3 e 4 dell'art. 1, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, oltre che assicurare la conservazione del patrimonio culturale<sup>17</sup>, devono garantire ai sin-

evidenzia la necessità di «promuovere azioni per migliorare l'accesso all'eredità culturale, in particolare per i giovani e le persone svantaggiate, al fine di aumentare la consapevolezza sul suo valore, sulla necessità di conservarlo e preservarlo e sui benefici che ne possono derivare». In dottrina, anche per altri riferimenti bibliografici, si v. S. Settis, *Il diritto alla cultura nella Costituzione italiana*, Udine, Forum editrice, 2016.

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 6 del codice dei beni culturali e del paesaggio, dopotutto, «la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura».

<sup>16</sup> Senza contare che studi in materia hanno evidenziato come l'arte e le occupazioni creative, veicolo di integrazione (cfr. il programma europeo "Cultura 2000" – decisione n. 508/20-00/CE – istituito per il periodo 1 gennaio 2000-31 dicembre 2006), possano svolgere un ruolo di sussidio nelle terapie cui sottoporre certe persone disabili, poiché agiscono sui circuiti emozionali che, rispetto a quelli cognitivi, restano preservati più a lungo nel decorso della malattia, migliorando l'umore e l'autostima degli individui interessati da tale patologia (ad esempio, rileva, a questo proposito, il progetto realizzato dalla direzione generale in partenariato con la Soprintendenza alla Galleria nazionale di arte moderna e contemporanea di Roma, dedicato a persone con morbo di Alzheimer, che consiste in una serie di visite guidate opportunamente predisposte per i pazienti e i loro accompagnatori).

<sup>17</sup> Ai sensi del c. 3, invero, gli enti territoriali devono anche «sostenere la conservazione» e «assicurare la valorizzazione del patrimonio culturale». Gli altri soggetti pubblici, per la precisione, ex c. 4, devono assicurare «la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale». Ai sensi del c. 5, sui privati proprietari possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale grava il mero obbligo di garantire la conservazione di tali beni: tale obbligo ha la consistenza di un *patti* — un dovere negativo di sopportazione delle conseguenze giuridicamente discendenti dall'esercizio di poteri unilaterali altrui — piuttosto che quella di un vero e proprio obbligo di *facere* (in termini, A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, Giappichelli, 2014, 11 ss.).

goli, tra le altre cose, la possibilità di *fruire* del *patrimonio culturale*<sup>18</sup> (inteso, quale reputazione della Nazione<sup>19</sup>, nella sua più ampia accezione).

La questione rileva in particolare, poi, laddove gli enti pubblici in questione siano enti territoriali, posto che questi, in attuazione dell'art. 9 Cost.<sup>20</sup> (e prima ancora, dell'art. 3 Cost.), tramite la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale<sup>21</sup>, sono tenuti a promuovere lo sviluppo

<sup>18</sup> “Nel *genus* “patrimonio culturale” s’individuano normalmente due *species*: i beni culturali (storici, artistici, etnoantropologici, archeologici) e quelli paesaggistici e si afferma che «la protezione della libertà comprende sia l’attività sia il suo risultato, tanto il “bene immateriale” opera dell’ingegno; quanto la cosa bene culturale, la conservazione e la fruizione (...)» (R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, cit., 498). Parla di statuto unitario per tutti i beni a valore culturale F. Merusi, *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione, Art. 1-12. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Ed. Foro italiano, 1974, 447. Sulla unitarietà della categoria e sui motivi che hanno indotto a riconoscerla, M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 10. Non è questa la sede per indugiare sull’argomento; basti qui evidenziare che l’espressione *beni culturali* è entrata a far parte del linguaggio giuridico intorno agli anni Sessanta, ad opera della “Commissione Franceschini” istituita con l. 26 aprile 1964, n. 310, su proposta del Ministero della pubblica istruzione; successivamente, è stata riproposta dalla “Commissione Papaldo” insediata il 9 aprile 1968 dal Ministero della pubblica istruzione. Sull’argomento, cfr. L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 651.

<sup>19</sup> Cfr. R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, cit., 499, il quale riprende S. Baia Curi e P. Dubini, *La gestione del patrimonio culturale in Italia: la relazione tra tutela e valorizzazione*, Rapporto Ufficio Studi Intesa S. Paolo, 2011, 14.

<sup>20</sup> Si tratta di una norma che contribuisce a delineare «il volto della Repubblica» (A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio*, cit., 282). Sull’art. 9, F. Merusi, *Art. 9*, cit., 434 ss.

<sup>21</sup> Tali enti sono tenuti alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali ai sensi dell’art. 1 del codice dei beni culturali e del paesaggio (alla tutela, essi sono tenuti, invero, prima ancora, ai sensi dell’art. 9, c. 2, Cost.). Le due nozioni, secondo G. Severini, *I principi del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 471, anche se sono state riformulate dagli artt. 3 e 6 del codice, hanno un significato corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa (posto dagli artt. 148 ss. d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112). Sulla tutela, cfr. S. Foà, *La tutela dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 473 e ss.; sulla valorizzazione, L. Casini, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 478 e ss. (dello stesso a., per uno studio del concetto di valorizzazione prima dell’entrata in vigore del codice dei beni culturali e del paesaggio, si veda L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit. La valorizzazione assume una posizione complementare, ancillare rispetto alla tutela (G. Pastori, *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2004; secondo S. Foà, *La tutela dei beni culturali*, cit., «nel nuovo quadro normativo la valorizzazione attiene alla gestione efficiente ed efficace del bene culturale per migliorarne la fruizione ed è posta in un necessario rapporto di subordinazione rispetto alla tutela, che rappresenta al contempo “parametro e limite” per il suo esercizio»).

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

della cultura<sup>22</sup>, al fine di preservare la memoria della comunità nazionale<sup>23</sup>.

Tuttavia, sebbene siano stati predisposti, anche di recente, diversi interventi diretti ad assicurare la partecipazione delle persone disabili alla vita culturale del Paese tramite accesso a questo tipo di “spazi preziosi”<sup>24</sup>, non sembra che le pubbliche amministrazioni riescano davvero a favorire la *pubblica fruizione* del patrimonio culturale<sup>25</sup>. È proprio in questo contesto diffi-

<sup>22</sup> La Repubblica è tenuta a promuovere lo sviluppo della cultura *ex art.* 9 Cost. Due, in questo senso, sono le anime dell'articolo 9 Cost.: da un lato, esso affida alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica; dall'altro, quello di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico artistico della nazione (cfr. M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Commento all'art. 9*, in *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di A. Angiuli e V. Caputi Jambrenghi, Torino, Giappichelli, 2005, 30). La promozione dello sviluppo della cultura viene ripresa nell'art. 1, c. 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, a mente del quale tutela e valorizzazione «concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura». Siffatto scopo «muove da una consolidata concezione attiva e promozionale, implicita nella dimensione pubblicistica della culturalità dei beni e nel loro orientamento alla fruizione pubblica» (così, G. Severini, *I principi del codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 470-471, secondo l'insegnamento di M.S. Giannini, *I beni culturali*, cit., 3 e ss.; anche l'art. 6 del codice, invero, dedicato alla valorizzazione, si riferisce alla promozione dello sviluppo della cultura).

<sup>23</sup> Secondo, G. Severini, *I principi del codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 471, «il riferimento alla valenza identitaria (...) si riferisce ad una costante della tradizione italiana del settore, ma rimasta spesso latente: essa deriva dall'art. 9 Cost., che riferisce la funzione lata di tutela al patrimonio «della Nazione».

<sup>24</sup> Così, i generici luoghi di interesse culturale vengono definiti dalle linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale, ai sensi del d.m. del 28 marzo 2008.

<sup>25</sup> Il superamento delle barriere architettoniche, cognitive e sensoriali ha rappresentato negli ultimi anni uno degli interventi di maggiore spessore messi a frutto dal Ministero dei beni e delle attività culturali e per il turismo, anche attraverso l'istituzione di una Commissione ministeriale che, nel 2008, ha pubblicato le linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale. Di recente, proprio per integrare i contenuti di tali linee guida, la Direzione generale musei ha istituito un gruppo di lavoro per la formulazione di provvedimenti inerenti al superamento delle barriere culturali, cognitive e psicosensoriali nei luoghi della cultura di competenza del MIBACT (decreto dirigenziale del 27 giugno 2017). A conclusione dei lavori, il 6 luglio 2018 sono state pubblicate con circolare interna le linee guida per la redazione del piano di eliminazione delle barriere architettoniche (PEBA) nei musei, complessi museali, aree e parchi archeologici. Tra le altre cose, grazie a un progetto curato dalla Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici, Artistici ed etnoantropologici per le province di Firenze, Pistoia e Prato, nel complesso monumentale delle cappelle medicee di Firenze è stato realizzato un ascensore che collega il piano d'ingresso della cripta al primo piano, dove si trovano le cappelle dei principi e la sagrestia nuova (ed è stata creata una pedana a scomparsa che permette di superare dei gradini ineliminabili, facenti parte della struttura originaria). Ancora, la Soprintendenza per i beni archeologici dell'Etruria

cile, infatti, che intervengono, spesso, il Terzo settore, le realtà associative e gli enti privati, che, più del pubblico, riescono ad immaginare interventi mirati, semplici e anche economici con cui rendere la vita (non solo culturale, invero) delle persone disabili più agevole: si moltiplicano, ad esempio, i progetti italiani di piattaforme online e *app* rivolte ai viaggiatori disabili interessati a conoscere il patrimonio culturale italiano<sup>26</sup>.

meridionale ha portato avanti un progetto che consente a tutti di visitare la celebre tomba della Pulcella, capolavoro del V sec. a.C. con i suoi pregevoli affreschi, tramite un percorso di accesso facilitato e una postazione multisensoriale con un pannello a leggio con informazioni sulla tomba stessa, ausili per non udenti con traduzione in lingua italiana dei segni (LIS) e supporto audio per non vedenti. Con un progetto curato dalla Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma è stata poi realizzata una rampa di dolce pendenza all'area archeologica del Palatino, che permette di superare con facilità una ripida salita, originariamente raccordata da alti gradini.

<sup>26</sup> Sul piano internazionale, particolare importanza riveste, sul tema, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, il primo trattato sui diritti umani del XXI secolo, approvato dall'ONU: con la Convenzione, l'importanza dell'accessibilità è riconosciuta tra i punti cardine del Preambolo e tra gli otto principi generali elencati nell'art. 3, par. f., quale possibilità per le persone con disabilità di godere pienamente di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, tra cui il diritto di partecipare alla vita culturale sancito dall'art. 30, su base di uguaglianza con gli altri e nel rispetto del principio di non discriminazione. Rileva, poi, l'art. 9, che, sancendo il diritto all'accessibilità e sottolineando l'impegno preso da parte degli Stati parti a prendere misure appropriate per assicurarlo alle persone con disabilità, sulla base dell'eguaglianza con gli altri, specifica che esso comprende l'accesso all'ambiente fisico, sociale, economico e culturale, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico (tale ampia accezione è stata confermata dal Comitato sui diritti delle persone con disabilità nel Commento generale n. 2/2014 sull'art. 9 (CRPD/C/GC/2, 22 May 2014). Tra gli atti più rilevanti emanati dalle Nazioni Unite, rilevano, poi, in tema di accessibilità, anche delle norme internazionali di indirizzo (Regole standard per il raggiungimento delle pari opportunità per le persone con disabilità – risoluzione n. 48/1996 dell'Assemblea generale dell'ONU del 20 dicembre 1993). La regola 5 "Accessibilità" raccomanda agli Stati di riconoscere l'importanza centrale dell'accessibilità nel processo di realizzazione delle pari opportunità in ogni sfera della vita sociale e, pertanto, di introdurre programmi di azione per rendere accessibili – alle persone con disabilità di ogni tipo – gli ambienti fisici e trovare gli strumenti per rendere accessibili l'informazione e la comunicazione. La regola 10 "Cultura" chiede agli Stati di promuovere l'accessibilità e la disponibilità di spazi per manifestazioni e servizi culturali, come i teatri, i musei, i cinema e le biblioteche per le persone con disabilità. Secondo G. Tucci, *La partecipazione del disabile alla vita sociale*, in *Questione Giustizia*, 2018, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità si ispira non più alla sola idea della protezione del disabile dalle discriminazioni, di cui è stato vittima nei secoli, ma a quella della partecipazione del disabile alla vita sociale e dell'inclusione dello stesso in tutti i rapporti interindividuali come strumento di effettiva salvaguardia dell'equilibrio fisico e psichico dello stesso. Sulla convenzione, cfr. N. Foggetti, *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità. La Convenzione delle Nazioni Unite del 13 febbraio 2006*, in *Riv. coop. giur. int.*, 2009, 104 e ss.; F. Seatzu, *La Convenzione sui*

### **3. Sulle difficoltà riscontrate dalle persone disabili che vogliono partecipare alla vita culturale del Paese tramite accesso agli edifici culturali (ovvero, degli interventi progettati – e apprestati – in spregio alle disposizioni)**

A prescindere da quale sia la natura del soggetto tenuto ad applicare le disposizioni in questione, sul piano pratico, non sembra che, concretamente, il rispetto delle norme positive valga ad assicurare il pieno raggiungimento dello scopo alla cui realizzazione esse sono state predisposte.

Anzitutto, pare che, nell'approntare i dovuti interventi, i progettisti si

*diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2008, 25 ss.; P. Addis, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2016. Con l. 3 marzo 2009, n. 18, l'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e il relativo Protocollo opzionale, e pertanto, è obbligata a darvi esecuzione adeguando la propria normativa alle disposizioni convenzionali e adempiendo agli obblighi che la Convenzione prevede in materia di accessibilità. La Convenzione stabilisce, infatti, obblighi giuridici vincolanti per le parti, prevedendo un sistema di monitoraggio nazionale e internazionale per controllare il loro rispetto da parte degli Stati. Sull'accessibilità, cfr. anche la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che, all'art. 21 vieta qualsiasi forma di discriminazione e all'art. 26 promuove l'inserimento delle persone disabili, stabilendo che l'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità. Quali norme dell'UE, vincolanti, rilevano, invece, la Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti delle persone con disabilità 2017-2023 (in cui l'accessibilità rientra tra le cinque aree prioritarie con un riferimento esplicito agli artt. 9 e 21 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (par. 55 e 57) e la decisione UE n. 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 (tra le finalità dell'anno europeo del patrimonio culturale 2018, la decisione UE n. 2017/864 richiama l'art. 30 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e prevede all'art. 2, par. 2, lett. d), di «promuovere soluzioni che rendano il patrimonio culturale accessibile a tutti, anche per mezzo di strumenti digitali, attraverso l'eliminazione delle barriere sociali, culturali e fisiche, tenendo conto delle persone con particolari esigenze»). Rilevano in tema di accessibilità anche degli atti dell'UE, non vincolanti (cfr. Strategia europea sulla disabilità 2010-2020, delineata dalla Commissione europea con comunicazione del 15 novembre 2010, in cui si riconosce che ancora esistono barriere che impediscono alle persone con disabilità di esercitare pienamente i loro diritti fondamentali, in cui è compreso il diritto di prendere pienamente parte alle attività culturali, ricreative e sportive. L'impegno assunto dalla Commissione, pertanto, è di migliorare l'accessibilità di attività, eventi, strutture, beni e servizi culturali). Secondo G. Tucci, *La partecipazione del disabile alla vita sociale*, in *Questione Giustizia*, 2018, «la tutela internazionale e, più genericamente, sovranazionale del disabile registra negli ultimi tempi una notevole accelerazione che conferma, nel settore specifico, l'imperatività globale dei diritti umani, rilevata da un grande studioso dei problemi attuali della giustizia, anche se oggi, proprio nello stesso settore, si manifestano, in termini simmetrici, pericolose tendenze di regressione della coscienza sociale». Cfr. anche N. Foggetti, *La tutela delle persone con disabilità nel diritto internazionale*, Vicalvi, Key editore, 2017.

limitino generalmente a identificare le barriere architettoniche con i meri ostacoli fisici che impediscono alla persona disabile l'ingresso al (e, consequenzialmente, la visita del) luogo di interesse culturale: pare, ad esempio, che, in occasione d'una costruzione, ovvero di una ristrutturazione, ci si limiti a predisporre rampe, ascensori, servoscala, servizi igienici "speciali", *et similia*.

Al contrario, il concetto di barriera architettonica è molto più esteso e articolato di quanto possa apparire a prima vista. Non lo si può leggere in un senso ristretto (e, dunque, non lo si può correlare ai soli disabili con problemi fisici); lo si deve riferire, invece, anche alle persone con *problemi sensoriali*, le quali si scontrano con pericolose barriere percettive, che, sebbene vengano spesso sottovalutate, al pari di quelle "materiali" ostacolano senza alcun dubbio l'accessibilità del disabile all'edificio, quand'anche questi non abbia problemi a livello "fisico"<sup>27</sup>. In tema di edilizia, dopotutto, sono le norme stesse a considerare espressamente i disabili sensoriali tra quelle persone con particolari necessità di cui occorre tenere conto nel momento in cui si intervenga per garantire l'accesso agli edifici<sup>28</sup>: la locuzione barriere architettoniche veniva infatti utilizzata per indicare i soli ostacoli fisici esclusivamente nei primi riferimenti normativi; con l'emanazione della l. 9 gennaio 1989, n. 13, e del suo regolamento di attuazione d.m. 14 giugno 1989, n. 236, invece, il significato del termine (ripreso espressamente dal d.P.R. 24 luglio 1996, n. 503, per quanto attiene agli edifici pubblici<sup>29</sup>) è stato notevolmente ampliato<sup>30</sup>. Eppure, scarseggiano, tra le altre cose, accorgimenti e segnalazioni che permettano l'orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo anche per i non vedenti, per gli ipovedenti e per i sordi: ad esempio, mancano, in corrispondenza degli ascensori, idonei accorgimenti per la loro riconoscibilità da parte delle persone con disabilità visive ed ulteriori dispositivi per consen-

<sup>27</sup> Anche le linee guida redatte dal MIBACT nel 2008 *supra* citate danno conto di questo problema pratico.

<sup>28</sup> L'accessibilità agli edifici da parte delle persone con una capacità deambulatoria ridotta o assente, oppure con deficit sensoriali, non è stata considerata problematica per molto tempo. Sul punto, M.G. Bernardini, *Universal design, for example. Diritto, architettura e il soggetto a-vitruviano*, in *The Cardoso Electronic Law Bulletin*, 2017, 10.

<sup>29</sup> Cfr. art. 1, d.P.R. n. 503/1996.

<sup>30</sup> Le "barriere architettoniche" sono quindi state definite, all'art. 2, d.m. n. 236/1989, come «1. gli ostacoli fisici che sono fonte di disagio per la mobilità di chiunque ed in particolare di coloro che, per qualsiasi causa, hanno una capacità motoria ridotta o impedita in forma permanente o temporanea; 2. gli ostacoli che limitano o impediscono a chiunque la comoda e sicura utilizzazione di parti, attrezzature o componenti; 3. la mancanza di accorgimenti e segnalazioni che permettono l'orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo per chiunque e in particolare per i non vedenti, per gli ipovedenti e per i sordi».

## **dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale**

tirne l'uso sicuro da parte di persone con disabilità uditive<sup>31</sup>. Pertanto, devono consequenzialmente ritenersi non conformi alle leggi dello Stato tutte quelle azioni che, apprestate, non soddisfino appieno “le richieste” avanzate a monte dal legislatore. Invero, occorre rilevare che sotto lo specifico profilo dell'orientamento, non esistono, allo stato attuale, precisi riferimenti normativi; è per questo, forse, che tale aspetto viene spesso sottovalutato<sup>32</sup>.

Al di là dell'accesso all'edificio e del movimento all'interno di questo, i disabili sensoriali incontrano poi dei problemi pratici insuperabili anche nel momento in cui vogliano concretamente fruire dei beni culturali (quadri, statue, volumi, ecc.) che si trovino in esso.

Difficilmente vengono apprestati meccanismi che consentano loro di prendere contezza della cultura che popola l'edificio (museo, biblioteca, ecc.). Eppure, dato anche il progresso tecnologico intervenuto negli anni, i mezzi per potere agire in questo senso sarebbero davvero i più svariati; ad esempio, con riferimento alle statue nei musei, potrebbero essere allestiti percorsi tattili che permettano ai videolesi, guidati dal personale museale opportunamente preparato, di esplorare, indossando guanti in lattice, le opere originali custodite all'interno degli spazi espositivi. Senza considerare che, per quanto concerne i beni librari, si potrebbe lavorare per assicurare la più ampia consultazione dei testi scritti anche alle persone con difficoltà visive<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> B. Marziale, *Sordità: una disabilità in diverse prospettive. La lingua dei segni come strumento di cittadinanza*, in *Questione Giustizia*, 2018.

<sup>32</sup> Come precisato nelle succitate linee guida del 2008 (19), l'orientamento va inteso non solo come la capacità soggettiva di conoscere la propria collocazione nell'ambiente, sia in senso assoluto sia rispetto al punto di partenza e a quello d'arrivo, ma anche come esperienza «intimamente legata al senso di benessere», in quanto coinvolgente aspetti cognitivo-percettivi nonché emotivi. Un processo, quindi, di raccolta ed elaborazione delle informazioni sensoriali provenienti dall'ambiente e dal proprio corpo, importante per chiunque. Nelle stesse linee guida (20), si riportano quali esempi di punti di riferimento per favorire l'orientamento: una cabina per l'attesa degli autobus (indizio tattile, rilevabile attraverso il bastone, e acustico, rilevabile attraverso la riflessione del suono), la pendenza di una rampa (indizio vestibolare), una fontana (indizio acustico), un bar o ristorante (indizio acustico e olfattivo), una sala proiezioni (indizio acustico), ecc. (cfr. decreto del MIBACT del 10 maggio 2001 «Atto di Indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei» (art. 150, c. 6, d.l. n. 112/1998), che, nella parte dedicata alle «Dotazioni fisse e servizi primari», affronta il tema dell'orientamento del visitatore, da attuare attraverso un'adeguata segnaletica, posizionata anche all'esterno, lungo i principali percorsi viari e alle fermate dei mezzi pubblici. La segnaletica interna, finalizzata all'orientamento della visita, deve indicare la mappa del sito e i servizi (bagni, aree di sosta, bookshop, caffetteria). Al punto 1.3 di questa parte si afferma un importante principio: «è appena il caso di raccomandare che, ove si profili un conflitto tra i valori estetici dell'allestimento e la chiarezza della comunicazione, si tenda a privilegiare quest'ultima».

<sup>33</sup> Rileva, a questo proposito, il trattato di Marrakech, ratificato dal Parlamento eu-

Rileva, quale esempio positivo sul tema nell'ambito della prospettiva museale<sup>34</sup>, l'esperienza del Museo Medma di Rosarno, nato nel 2014 quasi come "costola" del Museo di Reggio Calabria, che è divenuto un piccolo polo di sperimentazione per l'accessibilità sensoriale, in particolare per le persone cieche e ipovedenti: le sue tre sale sono state munite di percorso podotattile, mentre all'ingresso è stata installata una pianta del museo in rilievo; nelle sale al piano superiore, raggiungibili tramite un ascensore, sono state installate due postazioni con la riproduzione di alcuni reperti da toccare; le tecnologie in dotazione alle basi su cui poggiano i reperti, inoltre, consentono di ascoltare anche un voce che descrive la parte del pezzo che si sta toccando. Anche il Museo Archeologico di Reggio Calabria (MARRC) dimostra di essere particolarmente all'avanguardia, sul punto: esso, per riprendere la targa che sul suo ingresso è stata posta, "parla lis", nel senso che è dotato di particolare e numerosa tecnologia posta al servizio dei visitatori sordi. In concreto, accanto alle teche dei reperti, vi sono piattaforme digitali e tablet con la video-guida lis, che rendono fruibili tutte le sale della struttura, dal primo all'ultimo piano, grazie ad un sistema gratuito, semplice e intuitivo<sup>35</sup>.

La questione consente di operare una differenza tra l'*accessibilità* e la

ropeo a luglio 2017, che stabilisce una serie di norme internazionali che garantiscono la presenza di limitazioni o eccezioni alle norme in materia di diritto d'autore a beneficio delle persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa (e che consente inoltre lo scambio transfrontaliero di copie di opere pubblicate realizzate in formato accessibile).

<sup>34</sup> Relativamente all'ambito specifico dei musei, il tema della fruizione intesa in senso ampliato è stato affrontato dal MIBACT con il d.m. del 20 maggio 2001 «Atto di Indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei», ove si rinnova l'obbligo per ogni museo, anche nel rispetto della normativa vigente, a dedicare impegno e risorse affinché l'accesso al museo sia garantito a tutte le categorie di visitatori/utenti dei servizi, rimuovendo barriere architettoniche e ostacoli di ogni genere che possano impedirne o limitarne la fruizione a tutti i livelli. Nel d.m. si precisa che «al dovere della conservazione del proprio patrimonio, garantendo tutti gli standard di sicurezza necessari, ogni museo affianca la missione della fruibilità degli ambienti a varie e diversificate fasce di utenti» e che «la possibilità di godere delle sale espositive e delle collezioni rappresenta un aspetto fondamentale e integrante della stessa ragion d'essere di ogni luogo della cultura». Rileva, in quest'ottica, anche se in termini generici e non legati alla disabilità, la pubblicazione, avvenuta nel 2015, delle linee guida per la comunicazione nei musei (segnaletica interna, didascalie e pannelli), redatte a cura della Direzione generale musei. Il testo affronta il tema della progettazione degli apparati di comunicazione quali strumenti chiave per rafforzare il legame tra un numero più ampio di persone e il patrimonio culturale.

<sup>35</sup> In genere, sarebbe più opportuno agire sui "musei tradizionali", al fine di renderli adatti a tutti, piuttosto che alimentare le differenze procedendo con la creazione di "musei speciali" (in Italia esistono due importanti musei, accessibili comunque a tutti, ma nati per un pubblico di persone con minorazioni visive: l'Anteros a Bologna e l'Omero ad Ancona).



## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

*fruibilità*, posto che la seconda, sebbene passi per la prima (nel senso che un edificio, per essere davvero direttamente fruibile, deve essere, prima ancora, accessibile) non coincide con essa e abbisogna spesso di qualcosa in più, per potere effettivamente sussistere. I due termini, dunque, non possono essere considerati quali sinonimi; il tema è particolarmente importante soprattutto laddove si consideri l'ipotesi in cui l'accessibilità (intesa nel senso di cui alla definizione normativa suddetta, dunque qualificabile come "diretta") non sia concretamente assicurabile (si veda il caso di edifici di interesse culturale vincolati, su cui *infra*): in questo caso, ad esempio, qualora si tratti di edifici pubblici, resta valido quanto disposto dall'art. 2 del codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi del quale essi sono destinati alla "fruizione della collettività": andrebbero pertanto apprestati dei meccanismi sostitutivi atti ad assicurare quantomeno una accessibilità "indiretta" all'edificio invalidabile (postazioni multimediali, telecamere in presa diretta, modelli tridimensionali, ecc.). Tuttavia, dalla ricerca effettuata emerge che difficilmente vengono predisposte delle *adequate misure compensative* di questo tipo, che al contrario permetterebbero comunque, seppur in forma indiretta, la conoscenza e la valorizzazione degli edifici vincolati.

Più in generale, sembra, inoltre, che il più delle volte ci si limiti a considerare i soli ostacoli architettonici all'ingresso e non ci si preoccupi, invece, di garantire una effettiva partecipazione della persona disabile alla vita culturale del Paese, una volta che questa sia riuscita ad accedere al luogo di interesse culturale: i box informazioni e le didascalie descrittive delle opere, ad esempio, sono troppo alti per potere essere raggiunti/lette dalle persone che si muovono su una sedia a due ruote. Il problema, in altre parole, è che l'edificio, benché valicabile, resta in sostanza inaccessibile, ovvero concretamente non fruibile al suo interno, per via di corridoi, disimpegni, sale, servizi igienici, arredi e attrezzature che non consentono alla persona disabile di muoversi liberamente/autonomamente (a titolo esemplificativo, si pensi alle sale lettura degli edifici di interesse culturale adibiti a biblioteche: in esse mancano, spesso, delle postazioni che siano utilizzabili anche dall'uomo "a-vitruviano").

Succede spesso, inoltre, che un edificio di interesse culturale, astrattamente accessibile, non lo sia, poi, in sostanza, per mancanza di manutenzione: vari sono i casi in cui gli strumenti pensati per – e astrattamente utili a – superare le difficoltà incontrate dalle persone disabili siano concretamente inutilizzabili perché guasti (si consideri a titolo esemplificativo il caso di un ascensore interno atto ad assicurare la piena fruibilità dell'intero edificio).

Infine, occorre considerare che non risulta quasi mai assicurata la *visibilità* dell'edificio culturale non completamente accessibile, intesa dal diritto

positivo quale possibilità, anche da parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, di accedere agli spazi di relazione e ad almeno un servizio igienico di ogni unità immobiliare<sup>36</sup>: eppure, essa, richiedendo interventi più mirati e meno invasivi, sarebbe sicuramente più compatibile con certe situazioni particolari (tipiche, ad esempio, di immobili particolarmente stratificati e articolati).

#### **4. Accessibilità agli edifici culturali e interesse alla conservazione dei beni sottoposti a vincolo storico-artistico: il caso degli edifici privati**

Il diritto ad accedere agli edifici culturali trova un limite nell'interesse pubblico alla conservazione del bene vincolato per motivi storico-artistici?

Il tema (e così iniziamo a percorrere il secondo sentiero) è particolarmente sentito nell'ambito dell'edilizia privata, laddove gli interventi siano richiesti da chi debba accedere ad appartamenti siti in complessi condominiali vincolati: copiosa la giurisprudenza amministrativa che, anche negli ultimi anni, si è pronunciata sull'argomento, adita da chi aveva contestato la legittimità di un diniego opposto dalla competente Soprintendenza alla sua richiesta di adeguamento del bene tramite installazione di un ascensore<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. art. 2, lett. h), d.P.R. n. 236/1989. Sono spazi di relazione gli spazi di soggiorno o pranzo dell'alloggio e quelli dei luoghi di lavoro, servizio ed incontro, nei quali il cittadino entra in rapporto con la funzione ivi svolta.

<sup>37</sup> Secondo la costante giurisprudenza, «l'installazione di un ascensore rientra fra le opere dirette ad eliminare le barriere architettoniche, di cui all'art. 27, c. 1, l. 3 marzo 1971, n. 118, e all'art. 1, c. 1, d.P.R. 27 aprile 1978, n. 384 [...]» (Cass., sez. II, 27 dicembre 2011, n. 28920; sul punto, cfr. anche Cass., sez. VI, 9 marzo 2017, n. 6129; Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2014, n. 102; Cass., sez. II, 20 aprile 2005, n. 8286; Cass., sez. II, 29 luglio 2004, n. 14384). I lavori di installazione di ascensori risultano pienamente riconducibili agli interventi di rimozione di barriere architettoniche, essendo l'impianto idoneo a rimuovere l'ostacolo costituito dalle scale dei palazzi a più piani, «non affrontabili in assoluto da soggetti deambulanti con sussidi ortopedici» o con «ridotte capacità di compiere sforzi fisici». Ciò anche quando l'installazione dell'ascensore non abbia totalmente eliminato gli ostacoli impeditivi, ma solo migliorato la fruibilità dell'immobile. È irrilevante la circostanza che la quota di prima fermata dell'ascensore coincida con il piano rialzato e mai con il piano terreno dell'edificio (mantenendo in tal modo ulteriori rampe di alcuni scalini non superabili autonomamente da persone disabili) in quanto né la l. n. 13/1989 né le relative norme di attuazione del d.m. n. 236/1989 impongono la "totale" rimozione delle barriere. Cfr. Cons. St., sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1032 (che conferma peraltro l'orientamento di primo grado del TAR Lazio, Roma, sez. II-quater, 14 maggio 2007, n. 4347). La giurisprudenza ha chiarito che sono opere di «eliminazione delle barriere architettoniche» solo quelle tecnicamente necessarie a garan-

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

Sembra che, generalmente, si tenda *ex ante* a reputare che l'interesse a ottenere l'abbattimento delle barriere architettoniche non possa essere soddisfatto laddove l'intervento atto a garantirlo sia da apprestare su di edifici di interesse storico-artistico; sembra, cioè, che l'interesse pubblico alla conservazione del bene vincolato venga considerato sicuramente destinato a prevalere, *ex se*, su quello vantato dalle persone con particolari necessità ad accedere liberamente agli edifici tutelati.

Tuttavia, non esiste una aprioristica incompatibilità tra i suddetti interessi<sup>38</sup>. È errato, quindi, ritenere che l'interesse alla conservazione del bene culturale (di cui è depositaria l'amministrazione deputata alla tutela degli edifici sottoposti a vincolo, cui va concretamente presentato il progetto di intervento redatto secondo le prescrizioni di legge) sia un interesse destinato a prevalere sempre su quello all'accessibilità. Esso, al contrario, è un interesse che può anche recedere, laddove si accerti che, in concreto, non sussistano limiti all'applicazione delle regole (predisposte dall'ordinamento) dirette al soddisfacimento del diritto delle persone disabili a ottenere l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Infatti, se è vero che la tutela del patrimonio storico e artistico è stata innalzata a principio fondamentale della Costituzione (art. 9 Cost.) e che «i cataloghi di principi fondamentali che da quasi un secolo aprono le costituzioni contemporanee hanno l'essenziale funzione di sottrarre il loro oggetto, per l'importanza definitiva che riveste per l'interesse generale, alla disponibilità delle contingenti maggioranze politiche come all'alea delle continue comparazioni con altri interessi», è altrettanto vero che il rilievo costituzionale di un interesse non ne determina la prevalenza assoluta e incondizionata, ma comporta la necessità che tale interesse sia sempre preso in considerazione nei possibili bilanciamenti compiuti dal legislatore (o dalle pubbliche amministrazioni)<sup>39</sup>.

tire l'accessibilità, l'adattabilità e la "visitabilità" degli edifici privati e non quelle dirette alla migliore fruibilità dell'edificio e alla maggior comodità dei residenti (TAR Campania, Salerno, sez. II, 19 aprile 2013, n. 952; TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 24 febbraio 2012, n. 87; TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 8 novembre 2011, n. 526) e che l'intervento innovativo è legittimo a condizione che sia idoneo, anche se non ad eliminare del tutto, quantomeno ad attenuare sensibilmente le condizioni di disagio nella fruizione del bene primario dell'abitazione (cfr. Cass., sez. II, 12 aprile 2018, n. 9101).

<sup>38</sup> Recentemente, tra le tante, cfr. Cass., sez. II, 12 aprile 2018, n. 9101. Prima ancora, Cons. St., sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 543.

<sup>39</sup> Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196. In effetti, risulta difficile «pensare ad una legge, o ad una teoria che voglia tutelare il monumento e non le persone, ad una cultura che prescindere dall'uso nel senso più ampio del termine» (A. Bellini, *La pura contemplazione non appartiene all'architettura*, in *TeMa*, 1998, 2): è insomma impossibile credere che due valori

Volendo riprendere gli studi intervenuti sul tema nel settore dell'architettura, dunque, si può affermare che, pacificamente accantonata la tesi del Croce – il cui pensiero si esprime compiutamente nella formula «l'arte per l'arte» – va concretamente sposata, oggi, quella del Bellini, secondo cui un bene non è tale se non è fruibile<sup>40</sup>.

Sono le stesse norme, dopotutto, a confermare questa asserzione: ci si riferisce, in particolare, agli artt. 4 e 5 della legge n. 13 del 1989, i quali, nel momento in cui regolano, sul piano procedurale, il caso in cui l'interesse tutelato dall'intervento da apprestare per il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati possa scontrarsi con valori storicamente e/o artisticamente rilevanti e tanto forti da dovere essere tutelati da una amministrazione posta dall'ordinamento a garanzia della loro tutela, riconoscono, indirettamente, che l'intervento diretto al superamento degli ostacoli possa/debba essere apprestato anche su edifici sottoposti a vincolo<sup>41</sup>.

E anzi, sembra che, per come le disposizioni sul tema sono state “strutturate”, i termini della questione possano addirittura essere “capovolti”:

Pare, cioè, che il legislatore, pur escludendo la assoluta «vigenza di un principio di superabilità e derogabilità assoluta e automatica dei vincoli posti sugli immobili per finalità di tutela storico culturale (...)»<sup>42</sup>, abbia *ex ante*

fondamentali da salvaguardare, come quello della tutela delle testimonianze storico-artistiche presenti in un edificio e quello della sua fruibilità, siano necessariamente incompatibili.

<sup>40</sup> A. Bellini, *La pura contemplazione non appartiene all'architettura*, cit., 2). «L'arte [...] non può essere tale in sé, ma esiste solo se “appartiene”, cioè è fruita dall'uomo [...]. Ogni ostacolo che si frappone tra l'uomo e l'arte, che in qualche modo ne impedisce la fruizione o nel limita il campo di relazione, o la “zona di esperienza” [...], è negazione dell'arte stessa e dei principi che presiedono una corretta pratica di salvaguardia» (G.P. Treccani, *Barriere architettoniche e tutela del costruito*, in *TeMA*, 9 e ss.). Sul punto, cfr. anche C. Chenis, *I beni culturali: tipologia e geografia in I beni culturali: un nuovo approccio alla Storia della Chiesa. Atti del II forum dell'Associazione Italiana dei Professori di Storia della Chiesa*, fascicolo monografico del Notiziario dell'Ufficio nazionale beni culturali ecclesiastici, 2003, 1, secondo cui «i beni culturali sin dalla loro creazione non sussistono per se stessi, ma sono uno strumento formativo posto al servizio della collettività, e sono patrimonio dell'intera umanità. Essi sono l'elemento materiale che esprime il *fabbricare* dell'uomo che genera cultura. Non possono essere considerati isolatamente dal complesso a cui appartengono e devono perciò subordinarsi alla promozione personale e all'azione sociale. Entrano pertanto nel bagaglio storico di un popolo, per cui, in quanto *bene*, sono parte della sua azione di autodeterminazione».

<sup>41</sup> Nello stesso senso, A. Arengi, *Venezia, accessibilità ai ponti*, cit., 92.

<sup>42</sup> In questo senso, TAR Campania, Napoli, sez. IV, 15 settembre 2011, n. 4402; TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 28 settembre 2011, n. 7597; TAR Umbria, sez. I, 17 gennaio 2000, n. 17. Le norme riconoscono, infatti, che l'eliminazione delle barriere architettoniche, benché rappresenti certamente un obiettivo meritevole della normativa edilizia, perché diretto

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

– legittimamente<sup>43</sup> – considerato l'interesse alla conservazione del patrimonio vincolato di regola *recessivo* di fronte all'interesse all'accessibilità (*recte*, di fronte alla «garanzia della dignità della persona e del diritto alla salute (artt. 2, 3 e 32)»<sup>44</sup>, stabilendo che esso possa prevalere soltanto in casi del tutto eccezionali (laddove, cioè, l'intervento obbligatorio da apprestare possa arrecare un pregiudizio serio al bene immobile oggetto di tutela)<sup>45</sup>.

### 4.1. (segue) *Il potere autorizzatorio della Soprintendenza*

Concretamente, l'apprestamento di certi interventi sui beni vincolati può ledere le peculiarità materiche e formali che di esso si vogliono salvaguardare; ma, in questo senso, assumerà una certa importanza, da un parte, la creatività del progettista, il quale potrà realizzare un progetto di intervento proponendo l'apprestamento di “soluzioni alternative”, diverse da quelle “minime” previste dalla legge<sup>46</sup>; dall'altra, il ruolo svolto dall'autorità

a migliorare concretamente la qualità della vita delle persone con particolari necessità, può confliggere con l'altrettanto meritevole necessità di tutelare il patrimonio artistico e culturale della Nazione (Cons. St., sez.VI, 7 marzo 2016, n. 905, punto 15 e Cons. St., sez.VI, 12 febbraio 2014, n. 682, punto 3).

<sup>43</sup> Sul fatto che i valori primari possano essere bilanciati dal legislatore ordinario, cfr. G. Sciuillo, “*Interessi differenziati*” e procedimento amministrativo, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 83 ss.; A. Morrone, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali II-2*, Milano, Giuffrè, 2008, 185 e ss.

<sup>44</sup> Cfr. G. Sciuillo, *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico-artistici e paesaggistici*, in *Aedon*, 2018. C. cost., 4 luglio 2008, n. 251, punto 11; TAR Sicilia, Palermo, 4 febbraio 2011, n. 218; F. Pellizzer, Commento agli artt. 4-6 della legge 9 gennaio 1989, n. 3, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 1991, 356 e M. Brocca, *Barriere architettoniche e beni culturali: interessi a confronto*, in *Urb. App.*, 2007, 11.

<sup>45</sup> «È certo che il legislatore ha esplicitamente ammesso il sacrificio dell'interesse insito nei beni vincolati allorché lo richiedano esigenze di protezione di soggetti con disabilità» (Cfr. G. Sciuillo, *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico-artistici e paesaggistici*, cit.). Secondo Cons. St., sez.VI, 18 ottobre 2017, n. 4824, la legge, nelle disposizioni in commento, «afferma la prevalenza dell'interesse alla protezione della persona svantaggiata di fronte alla tutela del patrimonio artistico, interesse che può soccombere solo in casi eccezionali»; il Collegio precisa che è proprio «da tale prevalenza» che «deriva per l'Amministrazione un onere motivazionale particolarmente intenso circa il serio pregiudizio per il bene storico-artistico derivante dall'intervento di eliminazione delle barriere architettoniche» (sull'onere motivazionale rafforzato, cfr. *infra*). Nello stesso senso, TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 25 luglio 2017, n. 8928; Id., sez. II-*quater*, 2 marzo 2018 n. 2343.

<sup>46</sup> Tale possibilità, sia per gli edifici privati che per quelli pubblici, è prevista espressamente dalla legge (cfr. art. 7.2 del d.m. n. 236/1989, per quanto attiene agli edifici privati, e art. 19, c. 5, d.P.R. n. 503/1996 per quanto riguarda gli edifici pubblici). «La soluzione alternativa deve essere migliorativa rispetto a quanto prospettato dal d.m. n. 236/1989, e ciò costituisce una sfida quando

preposta alla tutela del vincolo, cui è espressamente demandato, dal diritto positivo di cui s'è dato conto *supra*, il compito di verificare che l'intervento progettato (secondo le norme di legge, ovvero con proposte di soluzioni alternative) sia davvero compatibile con le – tutelate – caratteristiche storiche dell'edificio su cui occorre intervenire (e che, dunque, non ricorra una eccezione atta a sovvertire, in concreto, la suesposta regola)<sup>47</sup>.

Nel caso degli edifici privati, la motivazione di un diniego presuppone un livello di pregiudizio più elevato rispetto a quello generalmente previsto dall'art. 20, c. 1, d.lgs. n. 42/2004 (cui deve attenersi l'autorità di tutela tenuta ad autorizzare un intervento ai sensi dell'art. 21 dello stesso codice): la Soprintendenza, ricevuto il progetto di intervento, può concretamente negare l'autorizzazione a intervenire sul bene vincolato laddove accerti che

si opera in contesti storici»: così, A. Arengi, *Accessibilità agli edifici storici e vincolati*, cit., il quale specifica che «il progettista ha il compito di concepire una soluzione che contemperi la salvaguardia dei messaggi testimoniali in esso racchiusi, la conservazione della materia della fabbrica perché unica ed irripetibile, l'adeguamento alle attuali esigenze prestazionali sia per una piena e sicura fruibilità del bene da parte di tutti, sia per una preservazione del bene stesso» (A. Arengi, *Gli apparecchi elevatori. Criteri di scelta, nuove proposte e stato della normativa*, in *T&Ma*, 1998, 52). «Intervenire su un edificio storico», continua l'a. «diventa quindi particolarmente impegnativo e presuppone che il progettista non solo conosca la storia, i materiali e le tecniche costruttive dell'architettura su cui interviene, ma che sia anche aggiornato circa le metodologie e le tecnologie moderne, che sappia correlare le diverse normative attualmente in vigore in tema di abbattimento delle barriere architettoniche, di salvaguardia del valore storico-artistico dell'immobile e di sicurezza, che si riferisca a una 'utenza reale' (consapevole anche del fatto che soluzioni a favore di un tipo di disabilità possono a volte diventare ostacolo per altri tipi di disabilità) e abbia ben presente la destinazione d'uso. Il progetto diventa quindi un'operazione di sintesi, non standardizzato o definito a priori, ma calato di volta in volta nel contesto specifico, in cui tutte le componenti in gioco, barriere architettoniche comprese, devono venire accuratamente valutate e studiate fin dall'inizio, dal momento in cui si organizzano gli spazi e si scelgono le funzioni da attribuire all'edificio».

<sup>47</sup> Gli atti autorizzatori rilasciati dalla Soprintendenza si ritiene che, afferendo al *genus* dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, siano assoggettati al termine di diciotto mesi, di cui all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990 (in questo stesso senso, G. Sciallo, *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in *Aedon*, 2015). Sulla nozione "ampia" di atto autorizzativo, ovvero attributivo di vantaggio economico, cfr. M. Ramajoli, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 99 ss.; si condividono, perciò, le posizioni espresse da M. Trimarchi, *Decisione amministrativa di secondo grado ed esaurimento del potere*, in *Persona e amministrazione*, 2017, 202, secondo cui questa soluzione è in sintonia con la nozione europea di autorizzazione, «che comprende le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze approvazioni o concessioni, ma anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, ruolo o in una banca dati, di essere convenzionato con un organismo o di ottenere una tessera professionale» (considerando 39, dir. 2006/123/Ce del 12 dicembre 2006, c.d. direttiva servizi). In senso restrittivo, invece, G. La Rosa, *Il nuovo volto dell'autotutela decisoria a seguito della l. n. 164/2014*, in *Dir. econ.*, 2015, 588 e ss.

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

l'attività edile da porre in essere andrebbe ad arrecare un pregiudizio "serio" al bene oggetto di tutela (art. 4, c. 4, l. n. 13/1989). A essa spetta quindi il delicato compito di dar corso, in concreto, al collegamento delle disposizioni di tutela del codice con quelle della legislazione in tema di contrasto delle barriere architettoniche<sup>48</sup> e di valutare, in questi casi, non l'"esistenza" del pregiudizio eventuale che il bene tutelato potrebbe subire per effetto dell'intervento edilizio progettato, ma la sua "rilevanza".

Per effetto delle indicate disposizioni, dunque, tenuto conto del rilievo sociale che assumono le opere necessarie ad eliminare le barriere architettoniche, l'amministrazione adita può in sostanza consentire l'alterazione di un bene culturale vincolato che, altrimenti, non potrebbe essere alterato<sup>49</sup>.

La risposta deve pervenire nei centoventi giorni successivi alla presentazione della richiesta e la mancata pronuncia sull'istanza di autorizzazione in questo termine di legge equivale ad assenso<sup>50</sup>: si tratta di una ipotesi di

<sup>48</sup> Cfr. Cons. St., n. 682/2014.

<sup>49</sup> È per questo che la giurisprudenza ha precisato che il livello del «serio pregiudizio» per il diniego di autorizzazione è richiesto soltanto quando si tratta di equiparare con nuove opere l'accessibilità delle persone con disabilità a quella, già materialmente esistente, delle persone senza disabilità. Non già per innalzare, con innovazioni – per caratteri, funzionalità e dimensioni – essenzialmente di uso generale, il livello materiale di accessibilità di entrambe. In un siffatto caso il livello del diniego rimane quello ordinario della mera non compatibilità, posto che il riferimento all'accessibilità dei disabili non può essere utilizzato a pretesto per eludere e superare la soglia ordinaria di valutazione TRGA Bolzano, 31 agosto 2018, n. 264

<sup>50</sup> Interessante, in questo senso, Cons. St., n. 1032/2014: nella pronuncia si dà conto dell'assenso formatosi in costanza d'una istanza presentata ai sensi degli artt. 4 e 5, l. n. 39/1989. La sentenza, intervenuta prima della legge Madia, precisa che, dopo la maturazione del silenzio assenso, la pubblica amministrazione può solo ricorrere all'esercizio della potestà di autotutela. Sul punto, si v. la ricostruzione del contrasto operata da G. Mari, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi alla relativa violazione*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 175 ss.; sia consentito inoltre rimandare a N. Posteraro, *Domande manifestamente inaccoglibili e dovere di provvedere*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 126, nota 36, e alla bibliografia ivi richiamata. Cfr. Cons. St., n. 1032/2014, che qualifica come «perentorio» il termine di centoventi giorni e afferma che «la formulazione della norma, che prevede [...] l'assenso con prescrizioni o il diniego motivato ma solo in presenza di serio pregiudizio del bene tutelato, rende realmente marginale la possibilità di sospendere il termine perentorio in questione, se non nell'ipotesi eccezionale di istanza gravemente incompleta e inidonea a consentire l'avvio di qualsiasi istruttoria». Sulla istanza inidonea a consentire l'avvio di qualsiasi istruttoria, se si vuole, N. Posteraro, *Domande manifestamente inaccoglibili e dovere di provvedere*, cit., 167 ss. TAR Lazio, Roma, sez. II *quater*, 14 maggio 2007, n. 4347, n. 4347/2007, ha sul punto rilevato che «l'istituto del silenzio assenso per gli interventi volti a superare le barriere architettoniche trova applicazione anche nei riguardi di immobili oggetto di vincolo storico-artistico, in virtù dell'esplicito richiamo al comma 2 dell'art. 4 effettuato dall'art. 5 della legge n. 13/1989. [...] Il problema del coordinamento tra

silenzio-assenso in tema di patrimonio culturale che, non apparendo affatto coerente con quanto disposto dall'art. 20, c. 4, l. 7 agosto 1990, n. 241, potrebbe essere considerata incompatibile col dettato costituzionale<sup>51</sup>.

A questo proposito, occorre evidenziare che il serio pregiudizio legittimante l'esercizio negativo del potere autorizzativo non va inteso come danneggiamento fisico dell'immobile, bensì come rischio di nocumento per il valore tutelato con il vincolo<sup>52</sup>; esso (che ben può riguardare solo singoli

le norme generali che impongono la previa autorizzazione per le modifiche sugli immobili oggetto di vincolo storico-artistico e la normativa speciale volta ad agevolare l'autonomia di movimento dei soggetti disabili è stato perciò risolto, a monte, dal legislatore, estendendo l'istituto di semplificazione in esame ai procedimenti autorizzatori delle opere di rimozione delle barriere architettoniche, sicché le relative previsioni, in quanto *lex specialis*, prevalgono rispetto all'ordinaria disciplina dettata in via generale a tutela degli immobili di elevato pregio culturale».

<sup>51</sup> Cfr. G. Sciuolo, *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico-artistici e paesaggistici*, cit., il quale evidenzia che «detta previsione (da porsi presumibilmente in rapporto con il particolare interesse sociale che ha inteso soddisfare), a quanto consta, non è stata fatta oggetto, nei non pochi anni della sua vigenza, né di questioni di legittimità costituzionale né di rilievi critici da quanti hanno espresso contrarietà all'istituto del silenzio assenso in tema di patrimonio culturale». Sul rapporto tra silenzio assenso e interessi sensibili, cfr. Id., *Gli interessi sensibili in recenti prese di posizione del Consiglio di Stato*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 56 ss. Com'è noto, recentemente, il Consiglio di Stato ha rilevato che dalla giurisprudenza costituzionale non è evincibile un principio di insuperabile incompatibilità tra silenzio assenso ed interessi pubblici sensibili, posto che essa si limita a «esaminare la questione con riferimento ai rapporti tra legislazione regionale e legislazione statale, sancendo la preclusione per il legislatore regionale di introdurre ipotesi di silenzio assenso ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge nei procedimenti diretti alla tutela di interessi sensibili» (Cons. St., comm. spec., 13 luglio 2016, n. 1640; Cons. St., ad. plen., 27 luglio 2016, n. 17). Per una critica a questa impostazione, cfr. G. Mari, *L'obbligo di provvedere*, cit., 178 e ss., che richiama, nelle riflessioni, G. Sciuolo, *"Interessi differenziati" e procedimento amministrativo*, in *giustamm.it*, 2016.

<sup>52</sup> Nel decidere, l'amministrazione deve evidentemente tener conto di quell'autorevole orientamento giurisprudenziale che, per quanto attiene alla portata del vincolo, esclude la possibilità di circoscrivere l'efficacia del vincolo storico-artistico alle sole parti di un edificio che siano specificamente individuate nel decreto impositivo e ritiene al contrario che le imposizioni riguardino l'immobile nella sua globalità. Pertanto, «il fatto che la motivazione del decreto impositivo del vincolo faccia specifico e prevalente riferimento ad alcune caratteristiche esterne dell'edificio, non è di per sé sufficiente per ritenere che il vincolo sia circoscritto alle sole parti esterne (e, segnatamente, a quelle testualmente evidenziate nella motivazione del citato decreto) e non si estenda, invece, anche alle parti interne, e a parti esterne diverse da quelle specificamente considerate. In altri termini, non si può ritenere che l'ambito oggettivo di estensione del vincolo debba ricavarsi esclusivamente dalla sua motivazione. Ciò perché, in sede di motivazione, l'amministrazione può limitarsi a menzionare, anche a titolo esemplificativo, soltanto alcuni degli elementi caratteristici da cui può desumersi il particolare valore storico – artistico del relativo immobile, inteso nel suo insieme. Diversamente opinando, si giungerebbe al paradosso di dover descrivere analiticamente, nel provvedimento



## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

elementi dell'immobile, componenti della complessiva connotazione storico-artistica che è a base della qualificazione di bene culturale<sup>53</sup>) si può rintracciare nel caso in cui l'intervento progettato, se assentito, comporterebbe una "chiara e sicura" menomazione del *pregio culturale* dell'edificio<sup>54</sup>.

Dalla lettura delle norme, emerge che il legislatore non fa assurgere la circostanza dell'impossibilità di soluzioni alternative a criterio determinante rispetto al rilascio dell'autorizzazione (l'inesistenza di soluzioni alternative, cioè, non può indirizzare in modo differente la scelta negativa)<sup>55</sup>. Tuttavia, laddove l'istante abbia prospettato delle soluzioni alternative, esse

di vincolo, il particolare pregio di ogni singola porzione dell'immobile, con l'effetto pratico di dover escludere dal regime di bene culturale quelle parti di minor prestigio e di rendere il vincolo stesso nel suo complesso contraddittorio e di assai difficile gestione. In realtà l'edificio sottoposto a vincolo storico – artistico va considerato, dal punto di vista della sua funzione di testimonianza materiale di civiltà come un organismo unitario, dove il carattere meritevole di tutela culturale di alcune sue porzioni si estende senz'altro alle altre, salvo che, nel caso concreto, non sia testualmente precisato il contrario per specifiche ragioni» (cfr. Cons. St., sez.VI, 2 luglio 2013, n. 3545). Secondo Cons. St., n. 682/2014, «del resto, basta osservare che l'art. 21, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22.1.2004, n. 42) stabilisce che l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente e non limita l'efficacia di detta previsione ai soli elementi menzionati nel decreto di vincolo».

<sup>53</sup> Cons. St., n. 682/2014.

<sup>54</sup> Cons. St., n. 682/2014; Cons. St., n. 543/2013. A questo proposito, cfr. G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon*, 2016, il quale, riferendosi al caso in cui l'amministrazione debba decidere se apporre vincolo sul bene, oppure no, precisa che «[l']oggetto del vincolo [...] non è la cosa in sé, ma il bene culturale che essa rappresenta e di cui costituisce il supporto [...]»; l'a. giunge consequenzialmente ad affermare che, pena il contrasto della preservazione col principio di proporzionalità, va esclusa «dall'azione di tutela la preservazione di elementi aggiuntivi alla res, non intrinseci al suo pregio storico-artistico e dunque all'identità storica del manufatto che ha condotto al vincolo (ad esempio, una pur apprezzabile pavimentazione novecentesca in un palazzo barocco non appare un valore salvaguardato dal vincolo e perciò non si addice alla sua tutela)».

<sup>55</sup> *Contra*, se non ci si inganna, Cons. St., sez.VI, 28 dicembre 2015, n. 5845, che sembra ammettere la illegittimità del provvedimento di diniego per non avere la pubblica amministrazione, tra le altre cose, «parametrato la serietà del pregiudizio alle alternative possibili, ivi compresa quella dell'installazione di un impianto servo scala (in tal modo evidenziando un ulteriore profilo di divergenza rispetto alle previsioni di cui all'art. 4, l. n. 13/1989)». L'errore commesso dalla pronuncia si evince, poi anche dalla parte della sentenza in cui si legge che il Collegio ha chiesto al CTU nominato di esprimere le proprie valutazioni anche «con riferimento a tutte le alternative possibili e prospettabili (c. 5 dell'art. 4, l. n. 13/1989)» (le valutazioni erano da esprimere in ordine al seguente quesito: «se, in base allo stato di fatto riscontrabile in loco, nonché in relazione alla documentazione in atti e alle ulteriori circostanze nel caso di specie rilevanti, possa ritenersi che la realizzazione degli interventi previsti nell'ambito dell'originaria richiesta di nulla-osta, relativo alla realizzazione di un impianto ascensore da

dovranno necessariamente «entrare a far parte del provvedimento finale», posto che l'amministrazione, ai sensi dello stesso art. 5, sarà tenuta a considerarle nel motivare l'eventuale diniego che voglia opporre all'istanza di intervento<sup>56</sup>.

Infine, è opportuno precisare che, ai sensi del c. 1 dell'art. 5, l. n. 13/1989, la Soprintendenza, nel momento in cui provveda sulla domanda di autorizzazione avanzata dall'istante, può anche decidere di impartire, se necessario, apposite prescrizioni.

Sembra, così, che la disposizione consenta alla pubblica amministrazione di agire in due modi differenti: da un lato, essa può decidere di impartire prescrizioni al fine di mitigare gli effetti degli interventi da assentire, rendendo ancora più lieve la (non seria) alterazione del bene tutelato<sup>57</sup> (la Soprintendenza, cioè, accertata a monte la fattibilità dell'intervento progettato, può prescrivere all'istante di agire sul bene vincolato in un modo diverso da quello: essa potrebbe ad esempio dettare prescrizioni sull'uso dei materiali e dei colori da utilizzare, nell'ottica di raggiungere l'effetto di mitigare l'impatto dell'intervento prospettato – e autorizzato perché inidoneo ad arrecare serio pregiudizio – e di rendere, quindi, ancora meno evidente l'alterazione, di base non seria, del bene tutelato). Dall'altro, in costanza d'un progetto che, così per come formulato, non potrebbe essere assentito perché arrecherebbe un serio pregiudizio, può impartire prescrizioni al fine di rendere edotto il privato del fatto che l'intervento non autorizzabile può essere in verità assentito nel caso in cui venga realizzato con le modifiche da essa indicate nel provvedimento di assenso (il potere di impartire prescrizioni può diventare, così, potere di indicare soluzioni

posizionare nel vano scala dello stabile, fosse idonea ad arrecare un "serio pregiudizio" al bene tutelato ai sensi del c. 4 dell'art. 4, l. n. 13/1989»).

<sup>56</sup> La norma espressamente precisa che l'amministrazione deve motivare anche con riferimento a tutte le alternative eventualmente prospettate dall'interessato.

<sup>57</sup> Lo stesso principio vale nel caso in cui gli interventi siano da effettuare su beni paesaggistici vincolati; in questo caso, tuttavia, l'amministrazione deve provvedere entro novanta giorni da quando l'istanza è stata presentata. Pure in tale eventualità, l'amministrazione, nel verificare che l'intervento progettato non arrechi un serio pregiudizio al bene, può impartire, ove necessario, apposite prescrizioni: lo dispone espressamente il c. 1 dell'art. 4; non è chiaro, quindi, perché delle pronunce intervenute sul tema abbiano specificato che «[p]ur 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» (*ex multis*, Cons. St., n. 905/2016).

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

alternative a quelle pensate<sup>58</sup>)<sup>59</sup>. La disposizione, in tal modo, riconosce alle pubbliche amministrazioni il potere di agire al fine di evitare di emanare un provvedimento di diniego che andrebbe inutilmente a ledere l'interesse del disabile all'accessibilità e che porterebbe il privato a chiedere una nuova autorizzazione, in costanza di un progetto nuovo e magari ancora una volta non del tutto compatibile.

In entrambi i casi, comunque, l'amministrazione emana una autorizzazione che appare "condizionata"<sup>60</sup>.

Per come strutturato dalle norme (la legge afferma che l'amministrazione, ove necessario, «può» impartire prescrizioni), il potere di impartire prescrizioni appare discrezionale nell'*an*: il suo mancato esercizio, dunque, non può costituire motivo di illegittimità dell'opposto diniego<sup>61</sup>.

Tuttavia, se si accede alla teoria della generale doverosità nell'*an* del potere pubblico (sulla base del fatto che, come rilevato in apertura, la legge sul superamento delle barriere architettoniche persegue anche finalità di carattere pubblicistico, perché favorisce l'accessibilità agli edifici nell'interesse generale) e si ritiene dunque che la pubblica amministrazione, al ricorrere dei presupposti di legge – quindi, «ove necessario» – debba necessariamente attivarsi per valutare come e se esercitare il potere attribuitole dalle norme, si perviene a una diversa soluzione<sup>62</sup>: può infatti ritenersi viziato da illegittimità, in quest'ottica, quel provvedimento amministrativo negativo che, nella motivazione, non dia conto del perché la pubblica amministrazione decidente, valutata obbligatoriamente, in costanza d'un procedimento in corso, l'opportunità di farlo, abbia ritenuto di non potere impartire delle prescrizioni atte a rendere assentibile un progetto che, per come pensato, appariva tecnicamente non autorizzabile<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Anche se, invero, potrebbe leggersi solo come potere di "correggere" il progetto presentato in modo che diventi accettabile sul piano tecnico, non anche come potere di proporre soluzioni alternative del tutto "sostitutive" a quelle proposte.

<sup>59</sup> In questo senso sembra vada Cons. St., n. 905/2016.

<sup>60</sup> In questo stesso senso, G. Scialoja, *A proposito*, cit.

<sup>61</sup> Cons. St., n. 543/2013; Cons. St., n. 682/2014.

<sup>62</sup> Sulla doverosità nell'*an* dei poteri pubblici, sia consentito rimandare alla bibliografia citata in N. Posteraro, *Domande manifestamente inaccoglibili e dovere di provvedere*, cit., 65 (nota 104).

<sup>63</sup> Sembra orientarsi in questo senso, ad esempio, TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 2 marzo 2018, n. 2343. Anche il succitato Cons. St., n. 905/2016 sembra invero deporre a favore di questa prospettiva. La norma, allora, quando utilizza il verbo "potere" (la pubblica amministrazione «può») si riferisce alla discrezionalità nel *quid*, non a quella nell'*an*.

4.2. (segue) *Del provvedimento di diniego opposto dalla Soprintendenza: sui vizi di legittimità maggiormente ricorrenti e sul sindacato del giudice amministrativo*

Alla luce dello studio della giurisprudenza che è intervenuta sul punto (adita da chi – istante – abbia dovuto sopportare un rifiuto), sembra potersi affermare che i provvedimenti di diniego rilasciati dalle Soprintendenze difficilmente assolvono all'onere motivazionale particolarmente intenso che viene espressamente richiesto dalla legge<sup>64</sup>.

Il più delle volte, essi non contengono la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio che l'intervento arrecherebbe al bene<sup>65</sup>, oltre che della sua concreta rilevanza sia in rapporto alle caratteristiche proprie del bene culturale su cui l'intervento andrebbe ad apprestarsi<sup>66</sup>, sia in rapporto al complesso in cui l'opera si colloca<sup>67</sup>.

Numerosi, dunque, sono i provvedimenti amministrativi di diniego annullati per difetto di motivazione, per non avere l'Amministrazione declinato (identificato ed esternato<sup>68</sup>) in maniera esplicita gli elementi che caratterizzano il pregiudizio e la sua serietà, in rapporto alle caratteristiche proprie del bene culturale. In concreto, il giudice sindacava la legittimità del provvedimento perché ravvisa la sussistenza di elementi di contraddizione o di carenza motivazionale capaci di tradursi in gravi incongruenze dell'iter argomentativo posto a fondamento del provvedimento negativo impugnato<sup>69</sup>.

<sup>64</sup> Sul fatto che l'onere di motivazione sia particolarmente intenso, cfr. Cons. St., n. 682/2014; Id., 28 dicembre 2015, n. 5845; Id., 7 marzo 2016, n. 905. La giurisprudenza ritiene che suddetto onere sia correttamente assolto dall'amministrazione, qualora questa «evidenzi l'esistenza del grave pregiudizio al bene tutelato» (Cons. St., n. 543/2013; Cons. St., n. 682/2014).

<sup>65</sup> TRGA Bolzano, 27 aprile 2017, n. 146.

<sup>66</sup> Cons. St., sez. n. 682/2014.

<sup>67</sup> Cfr. TAR Campania, Napoli, sez. IV, 15 settembre 2011, n. 4402 e TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 28 settembre 2011, n. 7597, secondo cui «nel provvedimento con il quale la soprintendenza esprima diniego ai fini della realizzazione di un'opera preordinata al superamento delle barriere architettoniche debbano essere compiutamente esternate le reali e dimostrabili ragioni di pregiudizio che il progettato intervento è suscettibile di arrecare all'interesse di tutela del quale l'Amministrazione è portatrice». Sul punto, cfr. anche TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 25 settembre 2018, n. 9557, secondo cui «il pregiudizio al bene tutelato non conduce di per sé al diniego di autorizzazione, ma deve essere specificamente valutato in relazione alle esigenze di tutela poste a base della richiesta di rimozione delle barriere architettoniche con l'analisi del singolo intervento, contestualizzata con riferimento al complesso edilizio entro il quale l'opera si colloca».

<sup>68</sup> Cons. St., n. 682/2014.

<sup>69</sup> TAR Lazio, Roma, sez. II *quater*, 25 settembre 2018, n. 9557, che ha giudicato illegittimo il provvedimento impugnato perché basato «solo su un generico riferimento alle dimensioni del cortile, alle aperture insistenti e alle tracce di graffito presenti, senza neppure specificare se

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

Se è vero che nei casi suddetti il bilanciamento tra i coinvolti interessi costituzionalmente rilevanti è stato a monte operato dal legislatore, è altrettanto vero, consequenzialmente, che l'autorità di tutela adita dall'istante, al pari di quanto si verifica nel caso di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 42/2004<sup>70</sup>, non è chiamata a ponderare interessi differenti, nel momento in cui esercita il potere di autorizzazione ai sensi degli artt. 4 e 5, l. n. 13/1989: essa ha solo il compito di operare un raffronto fra un fatto (l'intervento progettato) e un tutelato interesse rilevante (storico-artistico), allo scopo di valutare se, in costanza di un bilanciamento a monte effettuato dal legislatore, il fatto sia tale da arrecare o meno un *serio* pregiudizio al bene vincolato<sup>71</sup>.

Il potere che essa esercita, così, coerentemente con quanto generalmente affermato in tema di tutela del patrimonio culturale<sup>72</sup>, può essere ricondotto nell'alveo della discrezionalità tecnica<sup>73</sup> (*recte*, delle valutazioni tecniche)<sup>74</sup>.

tali elementi siano direttamente interessati dal progetto dell'ascensore, e, comunque, senza alcuno specifico esame del particolare e rilevante pregio di tali elementi dell'edificio rispetto alla situazione personale della ricorrente, secondo quanto era stato indicato dal giudice d'appello». Rilevante, tra le altre, Cons. St., sez.VI, 21 aprile 2017, n. 1878; Cons. St., n. 4824/2017 e TRGA Bolzano, n. 146/2017 (nel caso di specie, il Collegio rileva che l'amministrazione, nel provvedimento di diniego, «non assolve all'onere di motivazione rafforzata richiesto dalla legge, posto che non indica le ragioni per cui un detto intervento, che non interferisce con alcuno degli elementi stilistici ed architettonici evidenziati nei provvedimenti istitutivi del vincolo, dovrebbe considerarsi foriero di effetti così pregiudizievoli per il rilievo storico-culturale dell'edificio»).

<sup>70</sup> Così, G. Sciuillo, *A proposito*, cit., secondo cui «La struttura del giudizio di compatibilità [...] non è dissimile negli altri casi di valutazione degli interventi su beni culturali o paesaggistici, disciplinati dagli artt. 21, c. 4, e 146, c. 8, d.lgs. n. 42/2004. In essi muta sì l'obiettivo della valutazione (è da apprezzare non un serio pregiudizio, ma un pregiudizio *tout court*), ma la struttura della valutazione e degli esiti sul provvedimento autorizzatorio non cambiano: si apprezza un fatto in rapporto all'interesse tutelato e la lesione che si ravvisi in ordine a questo è di ostacolo al rilascio dell'autorizzazione». L'a., nella parte finale dello scritto, rileva che si potrebbe auspicare «[l]a soluzione di affidare [...] all'autorità di tutela il potere di procedere a un bilanciamento fra l'interesse alla conservazione del patrimonio culturale e gli altri interessi di volta in volta coinvolti [...]».

<sup>71</sup> Sul potere discrezionale puro come frutto di ponderazione di interessi, si v., per tutti, M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1939, 77 ss.; Id., *Diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 1993, 49. Di recente, R. Villata e M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, 95 ss.

<sup>72</sup> Cfr. G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale*, cit., il quale rileva che tutela del patrimonio culturale e discrezionalità tecnica da sempre, per la giurisprudenza del Consiglio di Stato e per la dottrina, rappresentano un «binomio inscindibile».

<sup>73</sup> La valutazione tecnica, in questo caso, è dunque servente rispetto al vincolo amministrativo stabilito dal legislatore.

<sup>74</sup> Nello stesso senso, G. Sciuillo, *A proposito*, cit., il quale afferma che non appare «del

Non sono condivisibili, quindi, quelle sentenze che (probabilmente facendo invero erroneamente coincidere i due diversi tipi di discrezionalità<sup>75</sup>)

tutto improprio parlare complessivamente di giudizio “tecnico–discrezionale”, anche se dà conto del fatto che il giudizio della Soprintendenza «ha una doppia articolazione: a) come valutazione compiuta sulla base di cognizioni specialistiche delle caratteristiche dell’intervento prospettato, e come tale essa è da ricondursi agli apprezzamenti tecnici; b) come valutazione dell’incidenza dell’intervento sull’interesse culturale o paesaggistico, che è ‘discrezionale’ nel senso che si risolve nell’apprezzamento dell’interesse che l’autorità di tutela ha in cura».

<sup>75</sup> Si veda, ad esempio, Cons. St., n. 543/2013; non convince, invero, TAR Lazio, n. 2343/2018, che sembra parlare, nel caso di specie, di potere discrezionale puro, volto a contemperare le esigenze di tutela dei richiedenti con la “serietà” del pregiudizio arrecato al bene tutelato. Per un approfondimento della tesi che configura la discrezionalità tecnica come una specie del genere discrezionalità pura, sempre attuale F. Ledda, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull’Amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, 371 ss. Scrive F. Trimarchi Banfi, *Ragionevolezza e razionalità delle decisioni amministrative*, in corso di pubblicazione su *Dir. proc. amm.*, 2019, che «l’assimilazione della discrezionalità tecnica alla discrezionalità amministrativa è giustificata dal fatto che entrambe comportano giudizi il cui contenuto non si deduce da un parametro predefinito. Ma all’elemento che accomuna i giudizi dell’uno e dell’altro tipo si accompagna la diversità dell’oggetto dei giudizi medesimi: quelli che sono propri della discrezionalità tecnica vertono sulla qualificazione dei fatti, mentre i giudizi attinenti alla discrezionalità amministrativa vertono sull’assetto da dare ad interessi. Nel primo caso la fattispecie indeterminata suscita incertezza riguardo alla sussistenza dei presupposti per la sua applicazione, nel secondo caso essa apre la possibilità di scelta tra alternative di azione. L’incertezza attiene all’attività conoscitiva che precede il provvedere; la possibilità di scelta attiene al provvedere. L’impiego della stessa parola “discrezionalità” nei due casi è fuorviante, come è fuorviante l’impiego di questa parola per designare ogni operazione mentale il cui esito non sia esattamente predeterminato – come accade, ad esempio, quando si parla di “discrezionalità” interpretativa. Questo impiego mette in ombra la differenza che passa tra l’indeterminatezza che è conseguenza inevitabile della qualità dell’oggetto del processo conoscitivo (che si tratti dell’attribuzione di significato ad un testo normativo oppure della ricognizione dell’opinione dominante riguardo a certi comportamenti), e la possibilità di scelta che consegue al conferimento di un potere di autodeterminazione, finalizzato a determinati interessi». Le valutazioni tecniche circa la cura e la salvaguardia dell’interesse culturale e la compatibilità di un progettato intervento rappresentano il *proprium* della funzione pubblica di tutela e sono funzionali a garantire «la protezione e la conservazione» del patrimonio culturale, perché «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» (Cons. St., n. 682/2014). Come rileva Cons. St., sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652, la discrezionalità tecnica è caratterizzata dal perimetro dell’unicità dell’interesse: la valutazione dell’amministrazione secondo canoni scientifici e tecnici esclude la presa in considerazione e la comparazione con altri interessi in modo di individuare la soluzione più conveniente: la scelta di convenienza già è fatta a monte, dalla legge, all’amministrazione resta solo di rilevare le cose e modularvi adeguatamente l’intensità del proprio intervento specialistico. Come precisa G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale*, cit., riferendosi in genere al caso in cui il potere sia diretto alla tutela del patrimonio culturale, che «l’amministrazione preposta alla tutela non

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

ravvisano, nei casi in commento, un potere pienamente discrezionale della pubblica amministrazione<sup>76</sup>; né quelle che, pur riportando il potere *de quo* nell'area delle valutazioni tecniche, a conferma della erronea coincidenza di cui si diceva, rilevano, poi, la illegittimità del diniego opposto dall'amministrazione sulla base di un «mancato contemperamento» degli interessi coinvolti<sup>77</sup>.

Quanto al sindacato del g.a., occorre evidenziare che la giurisprudenza amministrativa, in certi casi, chiamata a scrutinare la sussistenza di eventuali vizi di eccesso di potere, ha in via generalizzata precisato che il potere esercitato dalla Soprintendenza nel procedimento a istanza di parte

deve prendere in considerazione e calcolare gli altri interessi toccati, quale ne sia la natura o la meritevolezza, la convergenza o il conflitto. Non le compete, altrimenti il suo non sarebbe più un giudizio tecnico ma un esercizio di discrezionalità amministrativa, quando la sua struttura organizzativa e le sue professionalità non sono finalizzate a quello. Essa si deve muovere unidirezionalmente, come lungo una monorotaia, dove una volta rilevata la situazione in fatto deve contenersi a calibrare – in base a regole e cognizioni di scienze e arti – l'intensità e l'adeguatezza delle misure da assumere per intervenire in congrua cura dell'interesse affidatole. Non può cioè uscire dalla monorotaia, deve valutare in concreto dove sensatamente arrivarvi per evitare che l'interesse affidatole sia compromesso o messo in pericolo. È fuori dal compito degli organi tecnici la comparazione e valutazione, diretta o indiretta – vale a dire, la commisurazione – con altri interessi, pubblici o privati». L'a. rileva che «la ragione di questo tecnicismo è, al fondo, di ordine costituzionale» e che «solo la dimensione tecnica della tutela invero il principio fondamentale dell'art. 9 Cost. e consente una salvaguardia che prescinda dal cedimento per opportunità rispetto ad altri interessi» (in giurisprudenza, Cons. St., sez. VI, 7 ottobre 2008, n. 4823; Id., 11 marzo 2015, n. 1257; Id., 15 giugno 2015, n. 2903; Id., 14 agosto 2015, n. 3932). Tuttavia, l'a., nello scritto, nel momento in cui rileva che, proprio con riferimento all'art. 4 (e dunque al 5) l. n. 13/1989, il legislatore modella un giudizio di «moderato bilanciamento» con altri interessi essenziali, sembra riconoscere la sussistenza, in tali casi, di un potere discrezionale «puro».

<sup>76</sup> *Contra*, ad esempio, se non ci si inganna, Cons. St., n. 543/2013, la quale afferma che «le valutazioni effettuate dalla Soprintendenza, in questo caso, sono caratterizzate da un'ampia sfera di discrezionalità amministrativa» (invero, probabilmente equiparando, come detto, discrezionalità pura e discrezionalità tecnica).

<sup>77</sup> Cfr. TAR Lazio, Roma, n. 9557/2018; TAR Lazio, Roma, n. 2343/2018; TAR Trentino-Alto Adige, Bolzano, n. 14649/2017. Interessante, a questo proposito, quella giurisprudenza amministrativa che, in tema di legittimazione a ricorrere avverso il diniego opposto dalla Soprintendenza, afferma che «appare [...] preferibile un'interpretazione estensiva in ordine alla legittimazione a ricorrere contro il diniego della Soprintendenza, peraltro, senza stravolgere il carattere personale dell'interesse legittimo e la natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, onde l'interesse in questione assurga a dignità di posizione qualificata e differenziata, mediante uno stabile collegamento con una situazione concreta di disabilità, nel senso che, salvo che non sia disabile lui stesso, l'interessato deve provare che l'unità immobiliare di cui è proprietario deve ospitare un portatore di handicap, nonché di avere un concreto interesse alla rimozione delle barriere architettoniche, interesse anche di natura meramente familiare e comprovabile pure in base a criteri presuntivi [...]» (Cons. St., sez. n. 543/2013).

di cui agli artt. 4 e 5, l. n. 13/1989, può essere sindacato dal giudice amministrativo «solo per difetto o insufficienza di motivazione (allorché non risultino, almeno in modo non sufficiente, illustrate le ragioni che sorreggono la valutazione), ovvero per eccesso di potere per irragionevolezza<sup>78</sup> o illogicità»<sup>79</sup>.

Tuttavia, si dovrebbe forse più correttamente affermare che il suddetto potere risulta sindacabile in via giudiziale con riguardo a qualsiasi vizio di legittimità riscontrabile, incluso l'eccesso di potere in ogni sua figura sintomatica (comprese, ad esempio, la disparità di trattamento<sup>80</sup> e il difetto dell'istruttoria)<sup>81</sup>.

Non è questa la sede per di indugiare su siffatti aspetti, posto che l'analisi necessiterebbe di un approfondito studio del tema della c.d. discrezionalità tecnica; in ogni caso, questi orientamenti sembrano porsi del tutto a sostegno di quella recente dottrina che, in tema, ha rilevato come

<sup>78</sup> Secondo F. Trimarchi Banfi, *Ragionevolezza e razionalità nelle decisioni amministrative*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 313 e ss., «contrariamente a quello che l'espressione suggerisce, la verifica della ragionevolezza nei giudizi che applicano concetti giuridici indeterminati si risolve dunque nella rinuncia alla ragionevolezza: affinché l'opinione del giudice non prevalga sull'opinione dell'amministratore, il parametro giudiziale della ragionevolezza è soddisfatto se l'apprezzamento dell'amministrazione non è manifestamente irragionevole. Nel momento stesso in cui dichiara che l'azione amministrativa è soggetta al principio di ragionevolezza, il giudice si astiene dalla valutazione secondo ragionevolezza, perché soltanto l'irragionevolezza manifesta è oggetto di un possibile "accertamento" giudiziale».

<sup>79</sup> TRGA Bolzano, n. 264/2018. Anche secondo Cons. St., n. 682/2014, le valutazioni tecniche circa la cura e la salvaguardia dell'interesse culturale e la compatibilità di un progettato intervento «si possono esprimere in un'ampia gamma di considerazioni riservate alla valutazione tecnica dell'autorità amministrativa preposta, salvi i limiti, sindacabili dal giudice amministrativo, della logicità, ragionevolezza, non contraddizione e dell'obbligo di motivazione».

<sup>80</sup> Sul punto, cfr. Cons. St., sez. VI, n. 543/2013, secondo cui «n sede di esame delle istanze di autorizzazione, volte a modificare la struttura o il prospetto di un bene sottoposto a vincolo architettonico, è del tutto irrilevante quanto abbia fatto l'amministrazione in precedenza, in relazione ad altri beni, ad esempio, consentendo modificazioni dello stato dei luoghi; in ogni caso, quand'anche in precedenza la Soprintendenza abbia autorizzato opere comportanti la diminuzione della visibilità di elementi costruttivi di alcuni edifici (quali, ad esempio, la tromba delle scale), l'amministrazione ben può in altri casi ravvisare esigenze di tutela dei medesimi elementi costruttivi che si trovino in altri edifici, anche al peculiare scopo di perpetuarne l'immagine e la memoria». In questo senso, rileva anche Cons. St., sez. VI, 11 giugno 2012, n. 3401, secondo cui «l'eccesso di potere per disparità di trattamento si può infatti configurare solo sul presupposto, di cui l'interessato deve dare la prova rigorosa, dell'identità assoluta della situazione considerata».

<sup>81</sup> In questo senso, invece, Cons. St., sez. VI, 21 aprile 2017, n. 1878.



## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

l'indirizzo introdotto dalla giurisprudenza amministrativa nel 1999<sup>82</sup> si sia consolidato, nel tempo, limitatamente alle valutazioni tecniche delle autorità amministrative indipendenti<sup>83</sup>: la giurisprudenza amministrativa è in genere restia a “spingersi oltre” (anche se, a onor del vero, occorre rilevare che non mancano casi in cui, proprio nell'ambito del diritto dei beni culturali, il giudice amministrativo ha verificato l'attendibilità delle operazioni tecniche quanto alla correttezza dei criteri utilizzati e della loro applicazione<sup>84</sup>, verificando, cioè, che queste non avessero esorbitato dai margini dell'opinabilità<sup>85</sup>)<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> Cons. St., sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601.

<sup>83</sup> Così, F. Trimarchi Banfi, *Razionalità e ragionevolezza*, cit.

<sup>84</sup> Cons. St., sez. VI, 11 marzo 2015, n. 1257.

<sup>85</sup> La legge che la Soprintendenza è chiamata ad applicare fa riferimento a una nozione – quale quella di pregiudizio, che, anche se riempita di contenuto tramite la richiesta “serietà”, non trova nella legge stessa una definizione in tutto e per tutto puntuale: di modo che la sua individuazione in concreto richiede un tipo di valutazione di carattere tecnico, che, tanto nei suoi presupposti generali quanto nella sua specifica applicazione ai singoli casi, presenta margini di evidente opinabilità. Nei casi in questione, ci troviamo, quindi, di fronte ad una di quelle c.d. *soft sciences* caratterizzate da un particolare grado di opinabilità, i cui risultati, *ex post*, restano dunque non dimostrabili e oggettivamente non da tutti condivisibili. Cons. St., n. 543/2013, parla di giudizi connotati da un inevitabile margine di opinabilità e precisa che «non appare ulteriormente sindacabile la sfera d'inevitabile opinabilità pertinente alle valutazioni in ordine ai valori storici ed artistici, la compatibilità con tali valori degli interventi sul bene e l'eventuale gravità della menomazione arrecata ai valori tutelati».

<sup>86</sup> E che dunque non fossero fuoriuscite dalle ragioni per cui il potere stesso è dato dalla legge (cfr. Cons. St., n. 1257/2015). Si parla, in questi casi, di sproporzione tra l'uso concreto della discrezionalità tecnica e la realtà della situazione da preservare: il potere che si manifesta con l'atto amministrativo deve essere esercitato in modo che sia effettivamente congruo e rapportato allo scopo legale per cui è previsto, si veda Cons. Stato, sez. VI, 27 luglio 2015, n. 3669; cfr. Cons. St., n. 1257/2015, che sottolinea che l'atto va annullato qualora «risulti che il risultato raggiunto dall'Amministrazione, a prescindere dalla sua fisiologica opinabilità, fuoriesce dai limiti di naturale elasticità sottesi al concetto giuridico indeterminato, che l'Amministrazione è tenuta ad applicare». Sul punto, sempre attuale anche Cass., sez. un., 20 gennaio 2014, n. 1013. Si tratta di orientamento pacifico che solo la *full jurisdiction* di matrice CEDU potrebbe mettere in discussione (cfr. F. Goisis, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2018, in particolare, 117 ss.). Sul punto, si vedano le osservazioni di G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale*, cit. Ritiene che la distinzione tra sindacato estrinseco e sindacato intrinseco sia priva di senso, G. Clemente di San Luca, *Il sindacato giurisdizionale sulla valutazioni tecniche in materia ambientale*, in *giustamm.it*, 2016, secondo cui il giudice, mediante il sindacato intrinseco, «rileva, dalla osservazione dell'atto, e dell'iter procedimentale che è stato seguito per emanarlo, la sussistenza di una delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere».

## 5. Alcune osservazioni sui rapporti tra interventi diretti ad assicurare l'accessibilità delle persone disabili e gli edifici di interesse culturale pubblici

Le considerazioni sulla compatibilità degli interessi coinvolti, svolte nel § 4, possono essere senz'altro riferibili anche agli edifici di interesse culturale pubblici: l'interesse alla conservazione di questi, cioè, non intacca, *a priori*, l'interesse all'accessibilità delle persone disabili (interesse che, anzi, deve essere senz'altro garantito attraverso l'applicazione pratica delle norme che presiedono alla sua tutela<sup>87</sup>).

Si deve consequenzialmente affermare che solo in casi specifici, allora, in costanza di ristrutturazione di edifici vincolati pubblici, l'autorità competente può concedere la derogabilità delle prescrizioni di cui al d.P.R. n. 503/1996 (regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici)<sup>88</sup>.

Più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 19, c. 3, d.P.R. n. 503/1996, l'istanza volta a ottenere la concessione della deroga può essere richiesta (e, meglio, può essere ottenuta) esclusivamente laddove «le opere di adeguamento costituiscono pregiudizio per valori storici ed estetici del bene tutelato».

Si tratta di una valutazione che deve operare a monte l'istante, quindi, e che deve poi essere successivamente confermata dall'amministrazione pubblica cui perviene l'istanza<sup>89</sup>.

Pare a chi scrive di potere invero rilevare che il pregiudizio di cui al c. 3, per potere essere atto a legittimare la richiesta di concessione della deroga, debba essere serio: l'ultimo periodo dello stesso c. 3 specifica, infatti, che «la mancata applicazione delle presenti norme deve essere motivata con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio».

Prima ancora di potere legittimamente avanzare una richiesta col fine di ottenere la suddetta deroga, si ritiene che l'istante che di essa voglia usu-

<sup>87</sup> Nel caso degli edifici pubblici, rileva, in particolare, oltre alla l. 30 marzo 1971, n. 118, il d.P.R. n. 503/1996, il quale ultimo richiama, in più punti, predicandone l'applicabilità, il d.m. n. 236/1989.

<sup>88</sup> Ancora in vigore e non affatto abrogato, come invece si legge in TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 23 marzo 2016, n. 846. In nessuna norma, fin dalla l. n. 118/1971, si afferma esplicitamente che i beni di interesse culturale possano essere dispensati dall'applicazione delle norme sul superamento delle barriere architettoniche; le esigenze di tutela non configurano, quindi, a priori, la possibilità di una deroga. La derogabilità delle prescrizioni del regolamento è espressamente contemplata dall'art. 19 del medesimo d.P.R. n. 503/1996.

<sup>89</sup> Secondo A. Arenghi, *Venezia, accessibilità ai ponti*, cit., 95, nota 12, trattasi di una locuzione soggettiva che è difficilmente definibile sia per le Soprintendenze che per i progettisti.

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

fruire debba comunque cercare di approntare (e dunque presentare un progetto contenente) quelle che l'art. 7, c. 2, d.m. n. 236/1989 (applicabile in questo caso anche agli edifici di interesse culturale pubblici, in quanto espressamente richiamato dal c. 5 dell'art. 19 del d.P.R.) definisce come «soluzioni alternative alle specificazioni e alle soluzioni tecniche» enunciate dal diritto positivo<sup>90</sup>. In altri termini, leggendo in via del tutto sistematica le norme che disciplinano la materia, si può affermare che il soggetto interessato, prima di potere legittimamente chiedere (e, meglio, ottenere) la concessione della deroga alle regole, debba (e non semplicemente possa) proporre «altre» misure atte a realizzare alternativamente lo scopo che le disposizioni da derogare (in concreto non applicabili) volevano, in astratto, raggiungere. La doverosità dell'azione dipende dal fatto che i beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica, svolgendo una vera e propria *funzione sociale*, sono espressamente destinati, ex art. 2 del codice dei beni culturali e del paesaggio, alla «fruizione della collettività» (anche qualora siano vincolati<sup>91</sup>)<sup>92</sup>.

Spetterebbe alla Soprintendenza, dunque, negare motivatamente la concessione della deroga in tutti quei casi in cui, a supporto della domanda diretta a ottenerla, non sia stata allegata una motivazione del progettista atta a chiarire (non solo quale serio pregiudizio si arrecherebbe se si rispettassero le prescrizioni normative, ma anche) quale limite abbia ostato alla proposizione delle dovute soluzioni alternative, in luogo delle prescrizioni di legge.

Non osta a questa visione delle cose il fatto che il legislatore si riferisca alle soluzioni alternative in termini di possibilità (precisando, al c. 5 dello stesso art. 19, che esse «sono ammesse»): il decisore, infatti, con siffatta

<sup>90</sup> Purché, come previsto dalle norme, rispondano alle esigenze sottointese dai criteri di progettazione di cui all'art. 4, d.m. n. 236/1989.

<sup>91</sup> Ai sensi dell'art. 2 del codice dei beni culturali, i beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela: si legge qui la funzione sociale dei beni; essi assolvono «prioritariamente alle esigenze di interesse pubblico cui la norma li collega in modo specifico» (V. Caputi Jambrenghi, *Destinazione e regole d'uso dei beni culturali pubblici e privati*, in Aa.Vv., *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, I, Padova, Cedam, 2001, 258).

<sup>92</sup> L'affermazione vale a maggior ragione se si considera che, ex art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, gli istituti ed i luoghi di cultura che appartengono a soggetti pubblici «sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico ex art. 101 codice beni culturali e del paesaggio»; sul punto (e sui riflessi che sull'assetto delineato da tale articolo ha prodotto il d.l. 18 settembre, 2015, n. 146), cfr. C. Zoli, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*. Si veda anche L. Casini, «L'essenziale è (in)visibile agli occhi»: patrimonio culturale e riforme, in *Aedon*, 2015.

espressione, non limitandosi al caso in cui il richiedente possa richiedere e ottenere la concessione della suddetta deroga all'applicabilità del d.P.R. del 1996, intende significare che l'istante tenuto ad apprestare il superamento delle barriere, al pari di quanto avviene nel caso degli edifici privati, può presentare in generale un progetto contenente delle soluzioni diverse da (e migliorative di) quelle normativamente prescritte.

Senza considerare che questa precisazione circa la possibile proposizione di soluzioni alternative rende, in concreto, realizzabile la doverosità di cui s'è detto: se siffatte alternative non fossero ammissibili, infatti, non potrebbero neppure essere obbligatoriamente richieste (la doverosità presuppone, a monte, la *possibilità*).

Nell'ambito degli edifici vincolati pubblici, altri problemi nascono, poi, nel momento in cui si affronti il tema delle c.d. opere provvisoriale (opere che devono essere concretamente apprestate sia laddove la Soprintendenza abbia negato l'autorizzazione ad apprestare il progetto presentato<sup>93</sup>, sia laddove abbia accordato la concessione della deroga all'applicabilità delle prescrizioni tecniche di legge<sup>94</sup>).

Ebbene: anche in questo caso sembra che l'azione non sia del tutto soddisfacente, sul piano pratico. In concreto, pare che il più delle volte queste siano pensate quali opere temporanee e veloci; per questo, sono in concreto mal progettate e per lo più realizzate con materiali scadenti, nonostante le norme in materia siano abbastanza chiare nel precisare che le opere provvisoriale devono essere allestite con buon materiale e a regola d'arte, propor-

<sup>93</sup> Cfr. art. 82 del t.u. edilizia, c. 2, ai sensi del quale «Per gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico soggetti ai vincoli di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, nonché ai vincoli previsti da leggi speciali aventi le medesime finalità, qualora le autorizzazioni previste dall'articolo 20, commi 6 e 7, non possano venire concesse, per il mancato rilascio del nulla osta da parte delle autorità competenti alla tutela del vincolo, la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche può essere realizzata con opere provvisoriale, come definite dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 7 gennaio 1956, n. 164, sulle quali sia stata acquisita l'approvazione delle predette autorità».

<sup>94</sup> Ai sensi dell'art. 19, c. 3, d.P.R. n. 503/1996, «Per gli edifici soggetti al vincolo di cui all'art. 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e all'art. 2 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, la deroga è consentita nel caso in cui le opere di adeguamento costituiscono pregiudizio per valori storici ed estetici del bene tutelato, in tal caso il soddisfacimento del requisito di accessibilità è realizzato attraverso opere provvisoriale [...]». Si consideri, che, ai sensi del medesimo c. 3, laddove non si possano apprestare delle opere provvisoriale, il soggetto tenuto all'intervento sull'edificio pubblico vincolato è tenuto comunque, in subordine, ad assicurare l'accessibilità «con attrezzature d'ausilio e apparecchiature mobili non stabilmente ancorate alle strutture edilizie».

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

zionate ed idonee allo scopo, conservate in efficienza per tutta la durata del lavoro<sup>95</sup>.

Ora: poiché, com'è noto, le opere provvisionali, benché dovute, devono comunque essere sottoposte a verifica (quantomeno nel caso in cui la Soprintendenza abbia negato l'autorizzazione, cfr. art. 82, c. 2, t.u. edilizia)<sup>96</sup>, il problema è correlato, evidentemente, anche alle decisioni amministrative – assunte dalle autorità – che, concretamente, le legittimano. Spetterebbe alla Soprintendenza, dunque, in questi casi, negare l'apprestamento delle pericolose (e inutili) opere provvisionali proposte<sup>97</sup>.

E qui, in verità, si staglia una ulteriore questione pratica: le associazioni di categoria, le quali affermano di essere scarsamente coinvolte, dalle amministrazioni decidenti, nella fase istruttoria del procedimento, rilevano contestualmente che se il loro coinvolgimento fosse a monte assicurato, l'amministrazione, avendo maggiori strumenti a disposizione per decidere, tra le altre cose, della bontà delle opere provvisionali proposte, eviterebbe non solo malcontenti (e successive contestazioni), ma anche l'aggravio dei costi che la predisposizione di nuove opere provvisionali, *ex post*, comporta.

Anche nel caso delle opere provvisionali, invero, per gli stessi motivi suesposti, si ritiene (come si evince dal linguaggio *supra* utilizzato) che l'in-

<sup>95</sup> Cfr. art. 7, d.P.R. n. 164/1956. «Per quanto riguarda la dizione opere provvisionali ovvero, in subordine, con attrezzature d'ausilio e apparecchiature mobili non stabilmente ancorate alle strutture edilizie», ovvero soluzioni provvisionali removibili, riteniamo che sia un'indicazione fuorviante per il progettista: è difficile pensare che una soluzione “provvisoriale” e “removibile”, per il significato stesso che i due aggettivi hanno, possa inserirsi armoniosamente e degnamente in un contesto storico-artistico, che possa costituire un'efficace risposta funzionale e che possa trasmettere “messaggi positivi”, ma soprattutto fa assumere al progettista “un abito mentale” che favorisce soluzioni di scarsa qualità ottenute con materiali scadenti e che male si inseriscono nel contesto materico della fabbrica. Il giudizio ampiamente negativo rispetto all'indicazione legislativa deriva dall'aver constatato come troppe volte la stessa sia stata tradotta in pratica con «una rampetta fatiscente costituita da assicelle in legno»; ciò, tuttavia, non significa che non si possa realizzare la stessa rampetta in modo che non trasmetta un messaggio di precarietà pur rimanendo un «manufatto provvisorio e removibile» ovvero attraverso una soluzione che più propriamente si possa definire “reversibile”: così, A. Arengi, *Accessibilità degli edifici storici e vincolati*, cit.

<sup>96</sup> Cfr. nota 93.

<sup>97</sup> Non pare chiaro, in verità, quantomeno leggendo le norme, se le opere provvisionali che devono essere apprestate, a fronte d'una deroga, debbano essere sottoposte a previa verifica; se è vero che l'art. 82 del t.u. edilizia, al c. 2, espressamente prevede che, è altrettanto vero che tale disposizione si riferisce al caso in cui la Soprintendenza abbia negato l'autorizzazione a intervenire secondo il progetto presentatole, non anche a quello in cui la stessa amministrazione abbia accordato la deroga alla necessaria applicazione delle norme di cui al d.m. n. 236/1989.

tervento da apprestare sia del tutto doveroso. Si potrebbe in verità contestare siffatta doverosità, rilevando che il suddetto c. 2 dell'art. 82 t.u. edilizia, con riferimento al caso in cui le opere siano da apprestare a fronte d'un diniego opposto dalla Soprintendenza al progetto presentato (e non alla richiesta di concessione della deroga), afferma espressamente che la conformità alle norme in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche, in quei casi, «può» essere realizzata con opere provvisori<sup>98</sup>.

Tuttavia, si ritiene che la norma debba essere letta, per coerenza sistemica, nel senso che impone l'adozione di misure provvisori<sup>98</sup> atte a soddisfare il requisito dell'accessibilità, al fine di far sì che l'edificio possa davvero svolgere quella funzione sociale che il suddetto art. 2 del codice dei beni culturali e del paesaggio gli attribuisce.

## 6. Riflessioni conclusive

Si può dunque affermare che, come si evince da questa breve analisi, sono ancora vari i problemi che limitano concretamente la piena realizzazione dell'interesse all'accessibilità delle persone disabili ai luoghi di interesse culturale.

Per quanto riguarda la prima traiettoria percorsa, appare evidente che sono numerosi gli aspetti su cui occorre lavorare, al fine di creare un *habitat* culturale che, nell'ambito dell'edilizia sia davvero “amico della disabilità”<sup>99</sup>.

Anzitutto, occorre approntare un'azione che sia sul serio in linea con quanto in astratto disposto e richiesto dalle norme; è in questo senso importante che i progettisti (il discorso vale evidentemente nel caso in cui ci si riferisca alle nuove costruzioni) guardino ai vincoli normativi come a una opportunità per la loro creatività, e non come a un limite al proprio estro. Essi dovrebbero evitare di far prevalere, già a livello progettuale, gli aspetti

<sup>98</sup> Invero, la norma di cui al d.P.R. n. 503/1996 (art. 19, c. 3) pare pacificamente riconoscere la doverosità dell'azione in commento, nel momento in cui statuisce che, nel caso in cui la deroga sia accordabile, il requisito dell'accessibilità «è realizzato attraverso opere provvisori [...]».

<sup>99</sup> G. Tulumello, *L'effettività della tutela dei diritti fondamentali dei disabili nello Stato sociale fra vincoli di bilancio e amministrazione di risultato*, in *Questione Giustizia*, 2018, 93 e ss. afferma che solo una piena e consapevole adozione da parte dell'amministrazione delle misure necessarie a garantire il risultato di tutela, e il successivo sindacato sulla legittimità (intesa come conformità sostanziale e non formale al paradigma normativo) di tali misure da parte del giudice amministrativo (con l'eventuale adozione di ogni più idonea misura decisoria), può far ritenere effettiva la garanzia dei diritti riconosciuti ai soggetti disabili.

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

estetici su quelli funzionali e di usabilità, con la conseguenza di ottenere risultati a volte visivamente apprezzabili, ma nella maggior parte dei casi scomodi e di difficile utilizzo<sup>100</sup>.

Al fine di garantire davvero l'accessibilità agli edifici di interesse culturale, occorre lavorare, poi, prima ancora, sulla c.d. *accessibilità urbana*: se non v'è possibilità di muoversi autonomamente in città, infatti, il luogo di interesse culturale, anche se reso concretamente accessibile, resta, in concreto, non fruibile dalla persona interessata, perché da essa non direttamente raggiungibile. Spesso, molti degli edifici di interesse culturale (soprattutto quando vincolati) si trovano nella parte storica delle città<sup>101</sup>, raggiungibile solo tramite un percorso altimetrico variabile e con pavimentazione non complanare. Mancano, in questi casi, quasi sempre, delle zone di riposo che, lungo il suddetto percorso, possano garantire alla persona disabile la possibilità di sostare.

In quest'ottica, è fondamentale leggere l'*accessibilità* come un investimento, non come una spesa: essa, se davvero garantita, alimenta senza dubbio il fenomeno del turismo<sup>102</sup>, facendolo diventare inclusivo (accessibile) e

<sup>100</sup> F.Vescovo, *Progettare per tutti senza barriere*, Rimini, Maggioli, 1997, precisa che «occorre chiarire con forza che tutte le prescrizioni legislative derivanti dai numerosi provvedimenti esistenti in materia di superamento delle barriere architettoniche non costituiscono un ulteriore “vincolo” alla buona progettazione. Si configurano invece come “valore aggiunto” alla stessa finalizzato ad una migliore qualità dell’opera in quanto maggiormente godibile e certamente più sicura». Egli ricorda inoltre come «è necessario altresì fare emergere che le prescrizioni e gli obblighi non debbano produrre soluzioni “dedicate” solo alle persone disabili ma devono invece avere come “target” di riferimento l’intera cittadinanza, con conseguenti benefici generalizzati». Si tratta di una normativa di carattere prestazionale tale per cui la sua corretta lettura è quella che la considera come «una normativa di risultato», in riferimento alla *ratio* della norma stessa, e *de minimo* quando ci si riferisce alle misure in essa contenute (A. Arengi, *Venezia, accessibilità ai ponti*, cit., 95, nota 7).

<sup>101</sup> Sulla difficoltà di definire il centro storico, cfr. S. Fantini, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2015. Sempre attuale, comunque, la definizione di F. Benvenuti, *Introduzione*, in *La tutela dei centri storici*, a cura di G. Caia e G. Ghetti, Torino, Giappichelli, 1997, che lo definisce come «un luogo abitato le cui caratteristiche sono segnate dal fatto di distinguersi dal resto dell’agglomerato urbano per avere caratteri di individualità storica tali da rappresentare un *unicum*, esemplare cioè di una particolarità che esprime una valenza culturale».

<sup>102</sup> Con il piano strategico del turismo per l'Italia, ad esempio, il MIBACT ha individuato l'accessibilità come uno dei principi trasversali da considerare. Nell'ambito delle iniziative della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, rileva il progetto “A.D.Arte”, avviato nel 2010 dal servizio I della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale: l'obiettivo era quello di concepire e realizzare un sistema di analisi e rilevazione delle condizioni di accessibilità di siti culturali statali italiani e la successiva immissione in rete di un sistema informativo atto a garantire la completa disponibilità al pubblico dei livelli di fruibilità del sito. Tuttavia, per problemi tecnici, esso non è del tutto riuscito (sul

competitivo, capace di favorire sviluppo economico, culturale e sociale in tutto il territorio<sup>103</sup>.

Si ritiene, infine, che sia necessario, da un lato, nell'ottica di guardare alla accessibilità in chiave ampia e multidimensionale<sup>104</sup>, mirare a eliminare anche le barriere e gli ostacoli ai servizi di informazione, comunicazione e altri, compresi i servizi informatici (obbligo che, come rilevato dalle linee guida per la redazione del Piano di eliminazione delle barriere architettoniche (PEBA) nei musei, complessi museali, aree e parchi archeologici del 2018, si può individuare come discendente, tra l'altro, dall'art. 9 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità); dall'altro, incidere sulla formazione delle persone che lavorano negli edifici di interesse culturale, affinché venga fornita una migliore assistenza alle persone con disabilità, soprattutto in quelle situazioni in cui il luogo non sia pienamente accessibile<sup>105</sup> e, contestualmente, affinché il tema venga considerato con un nuovo approccio culturale che individui l'*handicap* non nella persona, ma nell'ambiente in cui la persona vive<sup>106</sup>. Anche tenendo conto del piano so-

punto, A. Ragusa, *Persone disabili e accessibilità: il progetto A.D. ARTE per i musei statali*, in *educare.it*, 2015, 172 ss.).

<sup>103</sup> Il tentativo di introdurre il tema dell'accessibilità nella disciplina del turismo è andato invero incontro a una pronuncia di illegittimità costituzionale (cfr. C. cost., 5 aprile 2012, n. 80, sull'art. 3 del cosiddetto codice del turismo, che imponeva allo Stato di garantire che le persone con disabilità motorie, sensoriali e intellettive potessero fruire dell'offerta turistica, a parità di qualità e senza aggravio di costi rispetto agli altri fruitori: secondo la Corte, l'art. 3 «attiene, con evidenza, ai rapporti tra Stato e Regioni in materia di turismo e realizza un accentramento di funzioni, che, sulla base della natura residuale della competenza legislativa regionale, spettano in via ordinaria alle Regioni, salvo che lo Stato non operi l'avocazione delle stesse, con l'osservanza dei limiti e delle modalità precisati dalla giurisprudenza di questa Corte»; concludendo per la illegittimità costituzionale della norma per violazione degli artt. 76 e 77, c. 1, in relazione agli artt. 117, c. 4, e 118, c. 1, Cost.).

<sup>104</sup> Occorre eliminare gli ostacoli di fatto che mettono in forse la dignità sociale della persona, al fine di rendere concretamente e realmente effettivi quei diritti che permettono la piena realizzazione dell'eguaglianza tra le persone (L. Busatta, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in *Le definizioni nel diritto, Atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015*, a cura di F. Cortese e M. Tomasi, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 340).

<sup>105</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità prevede, in diverse disposizioni, la formazione di professionisti e personale, al fine di migliorare l'erogazione dei servizi (inclusi quelli culturali) e fornire una migliore assistenza alle persone con disabilità. Nel Commento generale n. 2/2014, il Comitato di controllo della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha ulteriormente ribadito l'importanza della formazione, anche nel settore dell'accessibilità (par. 10).

<sup>106</sup> L'allegato 2 alle linee guida per la redazione del piano di eliminazione delle barriere architettoniche (PEBA) nei musei, complessi museali, aree e parchi archeologici (2018), parla di «messa a sistema della formazione e dell'aggiornamento del personale».



## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

vranaazionale<sup>107</sup>, occorre, cioè, considerare la disabilità da un punto di vista sociale e non più medico<sup>108</sup>, al fine di comprendere che essa non è fenomeno eccezionale, ma diffuso e comune, che può appartenere a tutti noi<sup>109</sup>. Si deve, così, riconoscere il carattere ampio della disabilità, intesa come categoria entro cui rientrano anche gli anziani, i cardiopatici, gli obesi, le donne in gravidanza, le persone in convalescenza, i bambini (non a caso definiti, proprio a causa della scarsa considerazione che viene loro normalmente riservata, persone “disabili invisibili”)<sup>110</sup>.

Quest'ultimo tema, in verità, non riguarda solo le persone che lavorano negli edifici di interesse culturale; si ritiene, infatti, che debba essere affrontato con riferimento alla società in genere, posto che in Italia manca, ad oggi, una vera cultura della disabilità<sup>111</sup>.

<sup>107</sup> Secondo quanto delineato dalla Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF, 2001) elaborata dall'Organizzazione mondiale della sanità, il fulcro della questione si sposta dalla malattia dell'individuo alla disabilità intesa quale prodotto di fattori ambientali, fisici e sociali e di inadeguate o insufficienti risposte che la società fornisce alle persone che hanno bisogni particolari. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità assorbe questo concetto e codifica il modello di disabilità sulla base dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Nel preambolo, si afferma che la disabilità è un concetto in evoluzione e che è il risultato dell'interazione tra persone con minorazioni e barriere attitudinali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di parità con gli altri. La Convenzione, quindi, sancisce un nuovo approccio alla disabilità che riconduce la condizione di disabile all'esistenza di barriere di diversa natura ed identifica nel superamento di tali barriere l'obiettivo da raggiungere (cfr. Aa.Vv., *ICF e Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. Nuove prospettive per l'Inclusione*, a cura di G. Borgnolo, Trento, Erickson, 2009, 9).

<sup>108</sup> Il modello sociale mette a fuoco la relazione individuo-ambiente e il contesto in cui la persona è inserita, identifica le barriere sociali, economiche ed i comportamenti diffusi che portano all'esclusione, puntando alla rimozione degli ostacoli e dei comportamenti discriminanti. Considera, cioè, la persona disabile un soggetto da includere a pieno titolo nella società, piuttosto che un soggetto da tutelare (A.D. Marra, *Disabilità*, in *Dig. disc. priv.*, aggiornamento, Torino, Utet, 2010, 556). M. Oliver, *The social model of disability: thirty years on*, in *Disability & Society* (2013), 1024 e ss.

<sup>109</sup> L. Busatta, *L'universo delle disabilità*, cit., 335 e ss.; A. Lorenzetti, *Dis-eguaglianza e disabilità*, Relazione al convegno annuale del Gruppo di Pisa, Campobasso, 19-20 giugno 2015, in *gruppodipisa.it*, 2015.

<sup>110</sup> P. Heritier, *Clinica legale della disabilità, terzietà e giustizia*, in *Questione giustizia*, 2018.

<sup>111</sup> Anche sul piano normativo, dopotutto, si è evidenziato il passaggio da un'edilizia accessibile ai disabili a una edilizia sicura e agevole per qualunque potenziale fruitore, indipendentemente dall'esistenza di vere e proprie patologie e minorazioni: è richiamato più volte, nella definizione normativa, il principio in base al quale che le barriere architettoniche sono un ostacolo per “chiunque”, quindi non solo per particolari categorie di persone in condizioni di disabilità, ma per tutti i potenziali fruitori di un bene.

Se si agisse per migliorare questo aspetto, si produrrebbero degli effetti importanti – sul piano sociale, economico e giuridico – che andrebbero a incidere positivamente anche sui problemi di cui s'è detto nel momento in cui, nello scritto, si è considerata la seconda traiettoria: tra gli altri, ad esempio, si farebbe meglio comprendere ai progettisti quanto sia importante, soprattutto nel caso delle nuove costruzioni, progettare *per tutti*, facendo applicazione del criterio dell'Universal design<sup>112</sup>: così, si eviterebbe la stigmatizzazione della condizione delle persone disabili<sup>113</sup> e si abbatterebbero i costi che si devono al contrario affrontare quando si devono apprestare, *ex post*, innovazioni atte ad adeguare il costruito alle esigenze di specifiche categorie di persone; in secondo luogo, si riuscirebbe ad assicurare, già in sede amministrativa, una più ampia e corretta applicazione delle norme che interessano le persone con particolari necessità: si riuscirebbe a garantire una effettiva tutela di quei singoli che, a causa di una ingiusta lettura restrittiva del concetto, non vengono considerati quali destinatari diretti delle norme di cui – giustamente – chiedono la concreta applicazione (e si eviterebbe, consequenzialmente, il successivo coinvolgimento del giudice amministrativo, che è spesso chiamato a intervenire *ex post* per riconoscere l'illegittimità di un'azione amministrativa lesiva)<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> Il termine *Universal Design* è stato coniato nel 1985 dall'architetto americano Ronald Mace, costretto ad usare una sedia a ruote e un respiratore. Mace descrisse l'Universal Design come «la progettazione di prodotti e ambienti utilizzabili da tutti, nella maggior estensione possibile, senza necessità di adattamenti o ausili speciali». Il termine Universal Design, molto diffuso negli Stati Uniti, è stato in Europa riadattato in “Design for all”. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, all'art. 2, riprende il concetto definendo la progettazione universale come «la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate». Lo stesso articolo precisa, comunque, che «la “progettazione universale” non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari».

<sup>113</sup> Occorre evitare di apprestare, cioè, un “design apartheid” nei confronti delle persone con disabilità (l'espressione è di L. Foster, *Access to the Historic Environment: Meeting the Needs of Disabled People*, Donehead, Shaftesbury, 1997).

<sup>114</sup> Il concetto di disabilità va interpretato in senso ampio «anche alla luce della nuova dimensione che ha assunto il diritto alla salute, non più intesa come semplice assenza di malattia, ma come stato di completo benessere fisico e psichico» (*ex multis*, Cass., sez. I, 16 ottobre 2007, n. 2174). Alla luce di ciò, si deve ad esempio ritenere che la normativa concernente il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche, di cui alla l. n. 13/1989, sia applicabile anche alle persone che, in condizione dell'età avanzata, pur non essendo portatori di handicap, abbiano comunque disagi fisici e difficoltà motorie (cfr. Cons. St., n. 4824/2017, secondo cui «La norma agevolativa sul superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati (l. n. 13/1989) trova applicazione anche in presenza di persone

## dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale

L'auspicio, intanto, è che anche il legislatore, preso atto delle difficoltà rilevate, molto spesso denunciate anche dai mass-media e generalmente note all'opinione pubblica, intervenga non solo per migliorare la materia, ma anche per sistematizzarla, posto che oggi essa appare governata da leggi e regolamenti numerosi e di non facile coordinamento (oltre che, spesso, di non facile lettura o interpretazione: come rilevato, infatti, molte delle questioni *supra* considerate – soprattutto in sede di seconda traiettoria – dipendono, concretamente, dall'applicazione pratica di un diritto positivo che, obiettivamente, non è del tutto chiaro)<sup>115</sup>.

Si potrebbe ad esempio valutare l'emanazione di un regolamento ove far confluire, coordinare e aggiornare le prescrizioni tecniche per l'eliminazione delle barriere architettoniche per gli edifici pubblici e privati e per gli spazi e i servizi pubblici o aperti al pubblico o di pubblica utilità, attualmente contenute nel d.P.R. n. 503/1996 e nel d.m. n. 236/1989.

In quest'azione decisoria, si auspica ch'esso, a tutela del diritto alla mobilità<sup>116</sup>, predisponga un sistema adeguato di monitoraggio<sup>117</sup> e tenga debi-

che, pur non essendo diversamente abili secondo le condizioni previste dalle disposizioni specifiche sul punto, siano comunque affette da disagi fisici e difficoltà motorie seppure non accertate o certificate (ad esempio anziani, ma non solo, donne in stato di gravidanza, persone che spingono passeggini per bambini ecc.); nello stesso senso, Cass., n. 7938/2017, secondo cui la normativa di favore di cui alla l. n. 13/1989 si applica anche quando si tratti di persone anziane le quali, pur non essendo portatrici di disabilità vere e proprie, soffrano comunque di disagi fisici e di difficoltà motorie.

<sup>115</sup> «L'esame dell'evoluzione della disciplina e di alcune delle pronunce della giurisprudenza in tema di eliminazione delle barriere architettoniche consente di affermare che, a distanza di oltre settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica e di più di mezzo secolo dai primi interventi di normazione, non sono ancora compiutamente attuati i principi di pari dignità ed eguaglianza delle persone con disabilità e non è adeguatamente garantito il loro diritto a una piena integrazione nella vita sociale, inducendo quindi a considerare indispensabile l'individuazione senza ulteriori dilazioni di strumenti di azione e tutela più efficaci» (V. Amato, *L'eliminazione delle barriere architettoniche, ambientali e sociali all'integrazione delle persone: elementi per un approfondimento e considerazioni minime*, in *Questione Giustizia*, 2018, 34 e ss.).

<sup>116</sup> Si tratta di un vero e proprio *diritto alla mobilità*, poiché il diritto ad una vita autonoma passa anche – e talora soprattutto – attraverso la semplice possibilità di esercizio di un diritto alla autonomia nei movimenti nei luoghi pubblici e privati.

<sup>117</sup> Nel Commento generale n. 2/2014, il Comitato di controllo della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha evidenziato come in molti Stati parti manchi un adeguato meccanismo di monitoraggio per garantire l'effettiva attuazione degli standard di accessibilità e della legislazione pertinente (par. 10). Il Comitato ha raccomandato agli Stati di prevedere meccanismi di monitoraggio efficaci al fine di garantire l'accessibilità e monitorare le sanzioni nei confronti di chi non applica gli standard di accessibilità (par. 24).

tamente conto di quanto gli sarà rappresentato dai diretti interessati e dalle associazioni di categoria: è importante cioè che, prima di decidere, assicuri la partecipazione degli interessati al processo decisionale, applicando quanto espressamente disposto, sul piano sovranazionale, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità<sup>118</sup>.

*Abstract*

*The paper deals with the right of people with disabilities to access to the buildings of cultural interest.*

*In the first part of the paper, we try to verify the problems that people with disabilities have when they want to enjoy the cultural life of our country, through the access to the buildings of cultural interest.*

*In particular, we verify if the norms that rule the overcoming of the architectural barriers really manage to guarantee the inclusion of that persons in the cultural context of society.*

*In the second part, we try to understand whether and to what extent the right of people with disabilities to access to the (public or private) buildings of cultural interest is limited by the public interest in the conservation of the property for historical and artistic reasons.*

*Specifically, we study the relationship between the interest of accessibility, boasted by individuals, and the interest of the conservation of the tied asset, protected by the public administrations.*

*The analysis is carried out through the study of the administrative power of authorization of the Superintendency and through the analysis of the rules that regulate the interventions to overcome the architectural barriers.*

<sup>118</sup> L'art. 4 (Obblighi generali), par. 3, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità stabilisce un obbligo generale per gli Stati di consultare e coinvolgere attivamente le persone con disabilità, compresi i minori, attraverso le loro organizzazioni rappresentative, nello sviluppo e applicazione della legislazione e delle politiche volte ad attuare la Convenzione, come pure negli altri processi decisionali relativi a temi concernenti la disabilità. Invero, il secondo «Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità» (d.P.R. 12 ottobre 2017, pubblicato in Gazzetta Ufficiale serie generale 12 dicembre 2017, n. 289), nell'azione 1 dedicata ad «Area accessibilità, progettazione universale, abbattimento barriere architettoniche e senso- percettive», prevede la partecipazione delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità proprio in attuazione dell'art. 4, par. 3, della Convenzione.