

Parti comuni

Alzata irragionevolmente l'asticella per ... il superamento delle barriere architettoniche

di **Alberto Celeste** - *Magistrato presso la Corte d'Appello di L'Aquila*

La legge n. 220/2012, di riforma della normativa condominiale, per quanto concerne la realizzazione di opere volte al superamento delle barriere architettoniche, a decorrere dal 18 giugno 2013, provvede, purtroppo, ad aumentare l'originario *quorum*, richiesto all'assemblea in seconda convocazione, da un terzo a metà del valore dell'edificio, rendendo così ancora più difficoltosa l'effettiva tutela della mobilità dei portatori di handicap all'interno dell'edificio, peraltro in aperta controtendenza con le recenti affermazioni della giurisprudenza che, nell'ottica di una lettura costituzionalmente orientata di tali disposizioni, intravede, nell'ambito dell'edificio in condominio, un'applicazione del principio di solidarietà.

La stratificazione legislativa

La legislazione italiana sul superamento delle barriere architettoniche si è caratterizzata in una serie di interventi normativi - peraltro, tardivi e con risultati altalenanti - che non si sono distinti certo per la loro organicità, dando luogo a dubbi sistematici e problemi interpretativi pratici.

Si pensi solo al fatto che, a distanza di oltre quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la legislazione allora vigente non rispondeva ancora alle esigenze di carattere sociale e perequativo che si erano da tempo evidenziate, specie con riferimento alle condizioni di vivibilità dei disabili negli edifici privati, e ciò strideva fortemente, da un lato, con il raggiunto benessere economico dell'Italia in quegli anni e, dall'altro, con il dichiarato fine solidaristico di un paese democratico, che doveva necessariamente giustificare, invece, un maggiore sforzo normativo volto ad assicurare al portatore di *handicap* una relativa autosufficienza (garantendo al soggetto menomato lo svolgimento di una normale vita di relazione).

Comunque, tutti gli interventi legislativi stratificatisi nel tempo si collocavano, di regola, sul versante del riequilibrio della condizione dell'handicappato e della sua adeguata integrazione sociale, distinguendosi da quelli strutturalmente ed essenzialmente assistenziali, anche alla luce dell'art. 38 Cost. (come, ad esempio, la collocazione obbligatoria, l'assegno di accompagnamento, la pensione di invalidità civile, le forme specifiche di assistenza sanitaria, ecc.).

Invero, il patrio legislatore, al fine di dettare una normativa volta al superamento delle barriere architettoniche, mediante l'obbligo di adozione di determinati accorgimenti tecnici nelle nuove costruzioni, era inizialmente intervenuto solamente riguardo agli "edifici pubblici o aperti al pubblico" - oltre che nel settore dei trasporti pubblici - con la legge 30 marzo 1971, n. 118 (1), il cui art. 27 prescriveva determinati criteri costruttivi «per facilitare la vita di relazione dei mutilati ed invalidi civili».

Nel quadro di una più ampia previsione di provvidenze economiche, assistenziali e di lavoro, tale articolo rappresentava il primo intervento legislativo *in subiecta materia*, sia pure doppiamente limitato agli edifici di interesse pubblico ed a quelli di nuova costruzione.

L'art. 27 faceva riferimento anche alla circolare del Ministero dei lavori pubblici del 19 giugno 1968, n. 4809, che, unitamente ad un'altra dello stesso Ministero del 20 gennaio 1967, n. 425, costituiva un iniziale "approccio istituzionale al problema", introducendo un complesso abbastanza organico di norme tecniche tese ad assicurare la fruibilità degli edifici da parte dei portatori di *handicap* nonché un primo tentativo di disciplina delle modalità progettuali (anche se, per lungo tempo, rimasto semplice enun-

Nota:

(1) Recante "Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili".

ciazione di principio, perché non affiancato da un adeguato regime volto a sanzionarne, dal punto di vista amministrativo o penale, il mancato rispetto). In particolare, con la circolare del 1967, il Ministero dei lavori pubblici focalizzava l'impegno sui problemi correlati alla determinazione di *standards* urbanistici ed edilizi, suggerendo l'opportunità di tradurre alcune risultanze, acquisite nella materia *de qua*, in una serie di indicazioni tecniche.

Alla tematica che ci occupa veniva dedicato un solo passaggio, laddove - pur rinviando ad un successivo intervento normativo la concreta disciplina delle relative prescrizioni - si richiamava l'attenzione sull'esigenza di considerare, sia nelle progettazioni di natura urbanistica sia segnatamente in quelle di natura edilizia, il problema delle barriere architettoniche, ossia «gli ostacoli che incontrano individui fisicamente menomati nel muoversi nell'ambito degli spazi urbani e negli edifici: ostacoli costituiti essenzialmente da elementi altimetrici che si incontrano lungo i percorsi (gradini, risalti, dislivelli, scale, ecc.), ovvero da esiguità di passaggi e ristrettezza di ambienti (strettezze, cabine di ascensori, aperture di porte, ecc.)».

Pur con le limitazioni di cui sopra - intervento circoscritto ai soli menomati "fisici", escludendo i sensoriali - tale circolare offriva una prima definizione del concetto di barriera architettonica, e soprattutto era consapevole della rilevanza dell'argomento, nella parte in cui, in chiusura, evidenziava l'opportunità che, nelle progettazioni, si evitassero - per quanto possibile - percorsi che presentassero siffatti inconvenienti, ovvero fossero contemplati percorsi appositi, eventualmente in alternativa, che facilitassero «il movimento degli spastici o delle persone comunque impedito o minorate».

Con la circolare del 1968 (2), lo stesso Ministero offriva, poi, un insieme di norme tecniche maggiormente sistematico, nell'ottica sia di agevolare il più ampio processo di "reinserimento" del minorato fisico nella società, sia di sensibilizzare gli organi interessati (e, più in generale, l'opinione pubblica) alle problematiche attinenti alle barriere architettoniche; tale *corpus* di normativa tecnica riguardava sempre le strutture edilizie a carattere collettivo, e soprattutto il settore dell'edilizia sociale, sia per quanto riguarda le nuove costruzioni sia per quelle già esistenti sottoposte a ristrutturazione.

Si trattava di un provvedimento ministeriale di carattere integrativo (e non sostitutivo di altre vigenti regolamentazioni), con dettagliate prescrizioni in determinati settori, ma senza il supporto di un intervento normativo che vincolasse in maniera strin-

gente l'osservanza di tali fonti secondarie: invero, nonostante una disciplina così dettagliata, gli enti pubblici erano abbastanza restii alla sua applicazione, ciò dovuto alla scarsità di risorse finanziarie e, soprattutto, alla mancanza di sensibilità nei confronti delle problematiche attinenti all'*handicap*.

Seguiva a distanza di ben sette anni il D.P.R. 27 aprile 1978, n. 384 (3), e, in particolare, le norme volte ad eliminare gli impedimenti fisici comunemente definiti "barriere architettoniche", che erano di ostacolo alla vita di relazione dei suddetti minorati (art. 1).

Tale regolamento - riprendendo sostanzialmente le disposizioni delle circolari di cui sopra - dettava le prescrizioni tecniche relative a percorsi pedonali, parcheggi, contrassegni speciali, locali igienici, ascensori, apparecchi elettrici, tranvie, filobus, metropolitane, treni e stazioni, servizi di navigazione ed aerei, edifici scolastici, telefoni pubblici, sale per riunioni e spettacoli.

Il decreto sembrava, dunque, concepito sul presupposto che, ai fini dell'accessibilità, potesse essere stabilita una dimensione ottimale degli spazi, costruiti per qualunque tipo di situazione, contemplando criteri progettuali e parametri dimensionali con il tempo rivelatisi obsoleti e, comunque, di difficile applicazione pratica, soprattutto per quel che concerneva l'adeguamento degli edifici pubblici esistenti.

In questo contesto normativo - volto pur sempre a rendere obbligatorio il vincolo della conformità alle soluzioni tecniche di accessibilità da parte dei portatori di *handicap* - rimanevano estranei all'interesse del legislatore gli edifici non destinati alla frequentazione pubblica, ossia gli edifici privati e destinati ad uso abitativo, fino ad allora concepiti (quanto a progetti, arredi ed accessori) quasi a favore di chi non avesse menomazioni di sorta, confermando indirettamente l'equazione tra la destinazione funzionale pubblica e l'obbligo di eliminazione delle barriere architettoniche.

Peraltro, la peculiare prospettiva di privilegiare la frequentazione "pubblica" dell'edificio veniva in parte attenuata con le leggi finanziarie del 1986 e del 1988, che stabilivano l'obbligo generalizzato di osservanza delle prescrizioni tecniche di cui al D.P.R. n. 384/1978 per "tutte" le opere pubbliche,

Note:

(2) Avente ad oggetto le "Norme per assicurare l'utilizzazione degli edifici sociali da parte dei minorati fisici e per migliorare la godibilità generale".

(3) Contenente il "Regolamento di attuazione dell'articolo 27 della legge 30 marzo 1971, n. 118, a favore dei mutilati ed invalidi civili in materia di barriere architettoniche e trasporti pubblici".

ossia indipendentemente dalla loro effettiva destinazione all'accesso pubblico, soprattutto per la concessione di determinati finanziamenti statali; parimenti, veniva attenuata l'altra limitazione (temporale) che circoscriveva l'operatività dell'intervento legislativo agli edifici "nuovi", poiché, in qualche modo, si cercava di estendere l'obbligo di adeguamento alle medesime prescrizioni tecniche anche agli edifici pubblici già esistenti, soprattutto al fine di soddisfare le sempre più diffuse istanze di tutela avanzate dai soggetti disabili impossibilitati e gravemente limitati nell'usufruire dei servizi e delle strutture pubbliche.

In particolare, l'art. 32, comma 20, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, generalizzava il divieto di approvazione di progetti di costruzione di "opere pubbliche" non conformi alle norme tecniche contemplate nel regolamento di attuazione dell'art. 27 della legge n. 118/1971, indipendentemente dalla loro effettiva destinazione all'accesso pubblico e, riferendosi anche ai progetti di "ristrutturazione", induceva a ritenere superata l'applicabilità alle sole nuove costruzioni.

Inoltre, il successivo comma 21 del medesimo art. 32, riguardo ad ognuno degli edifici pubblici già esistenti e non ancora adeguati alle prescrizioni tecniche del D.P.R. n. 384/1978, prescriveva, da parte delle competenti pubbliche amministrazioni, l'adozione di "piani di eliminazione delle barriere architettoniche", entro un anno dalla data di entrata in vigore della suddetta legge finanziaria, nell'ottica di completare la pianificazione della ristrutturazione di tutti gli edifici non ancora "a norma"; stesse disposizioni valevano per gli interventi a carico di Province e Comuni, salva la nomina di un commissario, da parte delle Regioni, qualora si verificasse l'inosservanza del termine per l'adozione dei piani *de quibus* (comma 22).

Degno di rilievo, infine, era il tentativo di parziale copertura finanziaria, sia sotto forma di prestiti finalizzati ad interventi di ristrutturazione e rinnovamento in attuazione della allora vigente normativa tecnica, sia sotto forma di finanziamenti per l'abbattimento delle barriere architettoniche.

Comunque, va dato atto che, in quel contesto temporale, al quadro sopra delineato della normativa statale, si doveva aggiungere una normativa regionale abbastanza ricca e significativa in materia, anche se non si nasconde che la contemporanea presenza di disposizioni legislative di diverso livello, afferenti entrambe alla medesima tematica relativa all'abbattimento delle barriere architettoniche, poteva creare qualche difficoltà tra gli operatori pratici,

poiché traducevano, talvolta, un diverso modo di intendere l'accessibilità e, quindi, un diverso modo di risolvere i problemi ad essa sottesi.

In un primo momento, gli interventi regionali afferivano alla tutela del disabile come categoria protetta, preoccupandosi dell'inserimento sociale dell'handicappato e, quindi, in una prospettiva prevalentemente assistenziale o/e sanitaria, senza una particolare attenzione alla tematica relativa alla rimozione delle barriere architettoniche; con il tempo, la stessa legislazione regionale, anche se "a macchia di leopardo", si era assestata su un livello di garanzia forse più avanzato rispetto a quella statale - anticipando quasi l'evolversi della coscienza civile - sia per quanto concerne i caratteri tecnici richiesti per la nuova progettazione (quella nazionale risultava, infatti, abbastanza datata), sia per quanto riguarda l'ambito oggettivo di applicazione della stessa normativa, adottando spesso come tecnica sanzionatoria la limitazione all'accesso ai contributi ed alle agevolazioni regionali (la preesistente normativa era limitata al "nuovo" ed al "pubblico", mentre quella regionale aveva finito oltremodo per ampliare il raggio di azione).

La legge n. 13 del 1989

Dopo oltre dieci anni di silenzio normativo e scarsa attenzione alla tematica, anche per il ridotto impatto applicativo, limitato nell'ambito pubblico e caratterizzato da prescrizioni tecniche antiquate, la legge 9 gennaio 1989, n. 13 (4), nella prospettiva di soddisfare obiettivi di reale parificazione dei soggetti e di uniformare il rispetto delle nuove regole progettuali alla generalità degli immobili - finalmente affrontava le problematiche connesse al superamento di tali barriere, il cui campo di applicazione riguardava gli "edifici privati" di nuova costruzione, gli edifici di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata ed agevolata di nuova costruzione, la ristrutturazione degli edifici di cui sopra nonché gli spazi esterni di pertinenza degli stessi.

Era mancato, però, il coraggio di estendere questa nuova disciplina a "tutti" gli edifici, ossia anche a quelli già interessati dalla normativa in materia di barriere architettoniche, introducendo - almeno fino all'unificazione di cui appresso - una sorta di doppio binario, con due regimi tecnici valevoli per gli edifici privati (indipendentemente dalla destinazione se residenziale o meno) e per quelli pubblici, sog-

Nota:

(4) Recante "Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati".

getti alla precedente regolamentazione di cui alla legge n. 118/1971 e del relativo regolamento di attuazione del 1978 (anche se questi ultimi si applicavano anche agli edifici privati destinati alla frequentazione pubblica e, quindi, con qualche problema di coordinamento tra i due interventi legislativi).

La novella del 1989 - modificata ed integrata dalla successiva legge 27 febbraio 1989, n. 62 - contemplava tre ordini di interventi a favore del "portatore di *handicap*" (si abbandonavano così, nella terminologia legislativa, le espressioni quali invalido o mutilato, ricorrenti in quella precedente).

Il primo (art. 1) aveva per oggetto le previsioni relative alla costruzione di "nuovi" edifici ed alla ristrutturazione totale degli edifici esistenti: in particolare, si delineavano determinati *standards* edilizi da rispettare obbligatoriamente, costituenti inderogabili requisiti minimi della progettazione architettonica, demandando al Ministero dei lavori pubblici di fissare, con proprio decreto, «le prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità» dei predetti edifici.

Il secondo (artt. 2-7) aveva per oggetto le innovazioni da realizzare negli edifici "esistenti" dirette all'eliminazione delle barriere architettoniche, prevedendo un *quorum* agevolato per la relativa approvazione, una forma di autotutela da parte del portatore di *handicap*, la possibilità di derogare le norme sulle distanze, l'adeguamento dei regolamenti edilizi locali ed un *iter* amministrativo semplificato per la realizzazione delle opere edilizie *de quibus*.

Il terzo (artt. 8-12) si occupava della concessione di agevolazioni a fondo perduto per l'esecuzione di opere destinate al superamento ed all'eliminazione delle barriere architettoniche in edifici già esistenti, indicando le persone beneficiarie, i soggetti erogatori e l'istituzione di un apposito fondo.

Al suo esordio, la legge n. 13/1989 era stata salutata, nonostante il ritardo, con estremo favore; erano trascorsi molti anni da quando il legislatore, nel dettare una disciplina *in subiecta materia*, era intervenuto, con la legge n. 118/1971, solo riguardo agli "edifici pubblici o aperti al pubblico", mentre, nel precedente contesto normativo, rimanevano estranei gli edifici in cui, nella maggior parte dei casi, si svolgeva una considerevole e primaria sfera della vita di relazione di quei soggetti che, permanentemente o temporaneamente, soffrivano di una ridotta o limitata capacità motoria.

Tuttavia, già ad una prima lettura della normativa in esame, si era evidenziata l'inadeguatezza della stessa in relazione agli scopi prefissi, specie riguardo al problema dell'eliminazione delle barriere architettoni-

che negli edifici esistenti - emblematica, in proposito, la questione inerente l'installazione dell'ascensore nella tromba delle scale - in quanto il legislatore aveva tentato un problematico compromesso tra le ragioni della proprietà esclusiva nel condominio degli edifici privati e quelle più propriamente sociali della tutela del disabile calato in quella realtà.

Tuttavia, fin dall'iniziale applicazione della legge n. 13/1989, soprattutto la giurisprudenza di merito aveva considerato i suoi obiettivi talmente importanti che l'interpretazione prevalente (anche se non unanime) che ne veniva data, era indirizzata decisamente ad estendere nella misura maggiore possibile tutti i principi contenuti nelle sue disposizioni, ben oltre il loro effettivo spazio di azione.

In forza del rinvio di cui all'art. 1 della legge n. 13/1989, il Ministero dei lavori pubblici, con lodevole tempestività - specie se raffrontata alla precedente esperienza della legge n. 118/1971 - aveva emanato il D.M. 14 giugno 1989, n. 236 (5), cui seguiva la circolare dello stesso Ministero in data 22 giugno 1989, n. 1669/U.L., esplicativa della legge n. 13 citata.

Nel frattempo, con la legge 9 gennaio 1991, n. 15, si era provveduto a dettare norme intese a favorire la votazione degli elettori non deambulanti, mentre, con la legge 14 luglio 1993, n. 235, si era disciplinata la pubblicità negli ascensori finalizzata al sostegno degli interventi in favore delle persone handicappate.

A distanza di tre anni, il legislatore, con la legge 5 febbraio 1992, n. 104 (6), aveva prescritto, tra l'altro, che tutte le opere edilizie volte al superamento delle barriere architettoniche "negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico", che erano suscettibili di limitare l'accessibilità e la visitabilità, dovevano conformarsi ai dettati progettuali e costruttivi di cui alle leggi n. 118/1971 e n. 13/1989 (v., in particolare, l'art. 24), tentando così di uniformare la normativa di settore (ricomprendendo anche gli interventi di recupero meno impegnativi, quali la manutenzione ordinaria e straordinaria, il restauro e il risanamento conservativo, nonché le opere interne).

In particolare, la cornice di riferimento normativa vedeva, da un lato, il (vecchio) art. 27 della legge n.

Note:

(5) Contenente appunto le "Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche".

(6) Nota come la legge-quadro per l'assistenza sociale, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

118/1971 ed il relativo regolamento di attuazione di cui al D.P.R. n. 384/1978 applicabili agli edifici pubblici o aperti al pubblico (oltre che alle strutture scolastiche, prescolastiche o di interesse sociale di nuova costruzione), e, dall'altro lato, la (più organica) legge n. 13/1989 ed il suo regolamento di attuazione D.M. n. 236/1989 applicabili agli edifici privati, residenziali o aperti al pubblico, nuovi o esistenti sottoposti a ristrutturazione (oltre a quelli di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata ed agevolata). La legge n. 104/1992 aveva, comunque, il merito di coordinare in un unico testo normativo tutte le disposizioni, sparse nell'ordinamento, a tutela dei portatori di *handicap*: la nozione adoperata nella relativa rubrica ("legge-quadro") voleva, in tal senso, evidenziare che trattavasi di una normativa di carattere generale, cui dovevano seguire altri provvedimenti legislativi (primari e secondari) idonei a offrire specificazione concreta ed attuazione pratica, il che non voleva dire che, accanto a norme di programma e di impulso (come in tema di inserimento sociale del disabile), non si registrassero anche disposizioni di immediato valore precettivo (come, appunto, in materia edilizia dove si lasciava la libertà di intervenire sull'intero edificio o sulla singola unità immobiliare ma, in caso affermativo, si imponeva l'osservanza di tutte le norme tecniche volte al superamento delle barriere architettoniche).

Nella summenzionata prospettiva di coordinamento ed uniformazione, con il D.P.R. 24 luglio 1996, n. 503, il Governo (7) aveva sostituito *in toto* il precedente regolamento di attuazione degli anni '70 (v. l'art. 32), con il merito di aver razionalizzato i riferimenti tecnici della materia *de qua*, nel senso che la contemporanea vigenza dei summenzionati D.P.R. n. 384/1978 e D.P.R. n. 236/1989 aveva, di fatto, introdotto un doppio regime quanto alle misure da adottare negli edifici, rispettivamente, pubblici e privati, mentre da ora in poi si doveva far riferimento soltanto all'ultimo decreto ministeriale.

In particolare, le disposizioni contenute nel provvedimento del 1996 si applicavano agli edifici e spazi pubblici di nuova costruzione (anche se di carattere temporaneo) ed a quelli esistenti qualora sottoposti a ristrutturazione; le stesse operavano, altresì, per gli edifici e spazi sottoposti a qualsiasi altro tipo di intervento edilizio suscettibile di limitare l'accessibilità e la visitabilità, almeno per la parte oggetto dell'intervento stesso o agli edifici e spazi in tutto o in parte soggetti a cambiamento di destinazione finalizzata all'uso pubblico; inoltre, si prevedeva che, agli edifici e spazi pubblici esistenti, anche se non soggetti a recupero o riorganizzazione funzionale,

dovessero essere apportati tutti quegli accorgimenti che potevano migliorarne la fruibilità sulla base delle norme contenute nello stesso regolamento; infine, si prescriveva che non potessero essere erogati contributi o agevolazioni da parte dello Stato e di altri enti pubblici per la realizzazione di opere e servizi pubblici non conformi alle disposizioni del suddetto regolamento.

Successivamente, interveniva il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (8), il quale, nell'ottica della semplificazione normativa, aveva operato un intervento di tipo compilativo che, senza introdurre mutamenti sostanziali rispetto alle disposizioni preesistenti, si era posto l'obiettivo di raccogliere e coordinare tutta la normativa (primaria e secondaria) concernente il settore edilizio, che si era venuta stratificando (non sempre coerentemente) nel tempo e che, quindi, veniva sostituita.

Per quel che ci interessa da vicino, il suddetto provvedimento aveva provveduto ad unificare in un solo testo le disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e aperti al pubblico: infatti, nella parte II (normativa tecnica per l'edilizia) al capo III di tale testo, vi erano due sezioni, di cui la prima era dedicata agli interventi nel settore "privato" e la seconda a quelli del settore "pubblico"; più nel dettaglio, gli articoli della prima sezione (artt. 77-81) si limitavano, in buona sostanza, a riportare le disposizioni già contenute nella legge n. 13/1989, salvo alcuni coordinamenti ed aggiornamenti resisi necessari, mentre l'art. 82 da solo costituiva la seconda sezione, riproducendo l'art. 24 della legge-quadro n. 104/1992, con i dovuti adattamenti normativi.

Da ultimo, va ricordato che, con la legge 1° marzo 2006, n. 67 (9), il legislatore italiano era intervenuto - in risposta a precise direttive dell'Unione Europea sulla parità di trattamento tra le persone - promuovendo la piena attuazione di tale principio nei confronti delle persone disabili, al fine di garantire alle stesse la pari opportunità ed il pieno godimento dei loro diritti civili, politici, economici e sociali, mediante la definizione analitica dei comportamen-

Note:

(7) Nell'emanare il "Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici".

(8) Il c.d. Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

(9) Recante "Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni".

ti che attuavano forme di discriminazione e la previsione del procedimento applicabile per rimuovere tali condotte (con le relative disposizioni in ordine alle sanzioni, alla legittimazione ad agire, all'onere della prova, e quant'altro).

I *quorum* assembleari ridotti

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 13/1989, l'assemblea condominiale poteva approvare le innovazioni da attuare nell'edificio già esistente "dirette ad eliminare le barriere architettoniche", in prima o seconda convocazione, con le maggioranze previste dall'art. 1136, commi 2 e 3, cod. civ., snellendo così il procedimento di formazione della volontà dell'organo gestorio al fine di permettere la decisione di modifiche, spesso complesse, con una maggioranza (tutto sommato) più facilmente abbordabile.

Con particolare riferimento all'ambito oggettivo di tale comma, si presentava significativa, al riguardo, l'integrazione disposta dall'art. 78 del D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico in materia edilizia), rispetto all'originario testo dell'art. 2, comma 1, della legge n. 13/1989, secondo cui «le deliberazioni che hanno per oggetto le innovazioni da attuare negli edifici privati dirette ad eliminare le barriere architettoniche» concernevano quelle di cui all'art. 27, comma 1, della legge n. 118/1971 ed all'art. 1, comma 1, del D.P.R. n. 384/1978, afferendo, quindi, alle regole tecniche all'epoca prescritte per gli edifici pubblici ed aperti al pubblico; il nuovo disposto si correlava anche all'art. 1, comma 1, del D.P.R. n. 503/1996, che aveva sostituito *in toto* il precedente regolamento di attuazione degli anni '70 (non più aggiornato), con il merito di aver razionalizzato i riferimenti tecnici della materia *de qua*, armonizzando tutte le prescrizioni al D.P.R. n. 236/1989 relativo agli edifici privati, nonché aggiungendo la realizzazione di percorsi attrezzati e l'installazione di dispositivi di segnalazione atti a favorire la mobilità dei ciechi all'interno dei medesimi edifici privati.

Orbene, mentre l'art. 1 si riferiva ai nuovi edifici privati (ed alle ipotesi di ristrutturazione degli stessi), ed imponeva caratteristiche progettuali inderogabili, in funzione della fruibilità delle nuove costruzioni da parte dei portatori di *handicap*, l'articolo successivo intendeva, invece, "favorire", con una serie di incentivazioni di natura procedurale e finanziaria, la realizzazione di opere di superamento e di eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti (la distinzione nuovo-vecchio, abbandonando un regime unificato di interventi edilizi tesi al superamento delle barriere architettoniche, comportava necessariamente una disomogeneità

della disciplina effettivamente applicabile nello scenario urbano).

In altri termini, la scelta di politica legislativa adottata dalla normativa in esame sembrava nel senso di non sottoporre all'obbligo del rispetto delle prescrizioni tecniche di cui al D.M. n. 236/1989 gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, ma di limitarsi ad agevolare e semplificare (dal punto di vista privatistico e pubblicistico) l'adozione delle soluzioni tecniche di eliminazione delle predette barriere, allo scopo di raggiungere un certo livello di praticabilità dell'edificio superando gli ostacoli alla mobilità. In pratica, anziché imporre l'obbligo indifferenziato di adeguamento di ogni edificio, il legislatore del 1989 aveva preferito favorire la spontanea attività privata di trasformazione delle costruzioni in linea con i nuovi caratteri di accessibilità e fruibilità da parte di tutti, disabili compresi, anche se doveva riconoscersi che gli interventi attuati si erano rivelati ben diversi - nel senso di più modesti e meno significativi - da quelli imposti alle nuove costruzioni e disciplinati dall'art. 1 della legge n. 13.

E il punto di maggiore controversia, che peraltro aveva dato luogo alle più frequenti liti giudiziarie, era rappresentato dal rapporto conflittuale con i condomini ai quali si intendeva imporre, sia pure incentivata in vario modo - interferendo con le norme del codice civile in materia condominiale e derogando la più rigorosa normativa ordinaria - la realizzazione dell'opera di adeguamento strutturale del loro edificio.

In buona sostanza, l'organo deliberante - che doveva essere sempre costituito secondo le ordinarie modalità di cui all'art. 1136 cod. civ., salvo il rispetto del termine di tre mesi dalla domanda da parte dei soggetti interessati o da chi ne aveva la tutela, poteva approvare le predette innovazioni in prima o seconda convocazione, rispettivamente, con un numero di voti che rappresentasse la maggior parte degli intervenuti ed almeno la metà del valore dell'edificio, oppure con un numero di voti che rappresentasse un terzo dei partecipanti al condominio ed almeno un terzo del valore dell'edificio.

Quindi, fermo il *quorum* costitutivo, eravamo in presenza del *quorum* deliberativo agevolato previsto per le statuizioni "ordinarie", al fine di consentire ai portatori di *handicap* un facile accesso ed uso delle strutture comuni, interne ed esterne agli stabili, mentre per l'approvazione delle altre innovazioni (dirette al miglior godimento o all'uso più comodo o al maggior rendimento delle cose comuni) era necessaria la più gravosa maggioranza "qualificata" di cui all'art. 1136, comma 5, cod. civ., per cui doveva-

no votare a favore tanti condomini che rappresentassero la maggioranza dei partecipanti al condominio ed i due terzi del valore dell'edificio.

In altre parole, il legislatore aveva in tal modo introdotto una sorta di incentivi "reali", consistenti nella deroga alla più rigorosa normativa ordinaria, riservando, ad una certa categoria di opere, un regime differenziato più favorevole ed agevolando così l'adeguamento strutturale degli edifici esistenti in quanto finalizzato al perseguimento di determinate esigenze, e cioè - per quel che interessa in questa sede - il superamento degli ostacoli alla mobilità; in tal modo, a fronte dell'impatto indiscutibilmente "innovativo" dell'opera antibarriera, si permetteva ad una maggioranza semplice di vincolare tutti i rimanenti partecipanti al condominio, imponendo anche ai dissenzienti il concorso nelle spese dell'intervento (salva l'operatività del disposto dell'art. 1121 cod. civ. allorché trattasi di innovazioni gravose o voluttuarie).

Va, però, precisato che, solo per quanto riguarda gli edifici di nuova costruzione e per quelli che vengono ristrutturati, la legge speciale imponeva che fossero progettati in modo da escludere la presenza delle barriere architettoniche (v. art. 1 legge n. 13/1989), mentre i proprietari degli edifici già esistenti, invece, non avevano un obbligo giuridico - ma solo morale - di adoperarsi per eliminarle (in buona sostanza, contando sulla loro spontanea attività di conformazione dell'edificio, dove vivevano e abitavano soggetti disabili, alle nuove regole di accessibilità e fruibilità).

Forse, sarebbe stato meglio imporre un certo adeguamento ai nuovi *standards* subordinando il rispetto delle nuove prescrizioni alla fattibilità tecnica delle nuove opere, come nei casi di interventi edilizi modesti ma pur sempre rilevanti per garantire l'accessibilità all'edificio da parte del portatore di *handicap* (si pensi agli accessi al portone di ingresso).

La scelta legislativa si spiegava, però, con il fatto che la previsione di un obbligo indiscriminato di adeguamento dei fabbricati, in conformità agli obiettivi fissati dalla legge, avrebbe comportato numerosi problemi pratici ed anche economici, legati al fatto che le opere da realizzare erano spesso costose e, talvolta, addirittura impossibili da realizzare a causa dello stato dei luoghi.

Infatti, salvo per quei fabbricati aventi una tromba delle scale di larghezza tale da permettere l'installazione dell'ascensore senza alcun intervento riduttivo delle relative rampe, spesso accadeva che le opere necessarie, o comportassero una riduzione eccessiva dei gradini e dei pianerottoli, o si dovesse restringe-

re le dimensioni della cabina ascensorile, che però, da un lato, avrebbe dovuto rispondere alle prescrizioni tecniche stabilite dai regolamenti attuativi della legislazione speciale e, dall'altro, non avrebbe dovuto comportare, per assurdo, la creazione di una nuova barriera (qualora l'impianto fosse utilizzato da una persona in carrozzella e mancasse un adeguato sistema di apertura delle porte o idonei dispositivi di livellamento automatico).

Tuttavia, tanto per fare qualche esempio ricorrente sovente nella pratica, nell'installazione di un ascensore "interno" - indipendentemente dalla lesione di beni comuni (come la resecazione delle scale o dei pianerottoli) o dall'invasione nei beni di proprietà esclusiva (come l'appropriazione di parti di un appartamento) - si sarebbero potuti verificare inconvenienti in ordine:

- a) alla limitazione di aria e luce fornita in precedenza dalla tromba delle scale (salva la presenza di idonee finestre che si aprivano nei pianerottoli intermedi);
- b) alla necessità di garantire un adeguato deflusso di persone in caso di evacuazione per situazioni di emergenza (si pensi alle ipotesi di incendio ed al transito delle barelle);
- c) all'esigenza del trasporto di oggetti particolarmente ingombranti (salva la possibilità di utilizzare, se possibile, gli elevatori meccanici posizionati in spazi carrabili circostanti l'edificio);
- d) all'opportunità di non deturpare l'aspetto architettonico (anche se il mercato offriva innumerevoli alternative tecniche per eseguire ascensori abbastanza gradevoli dal punto di vista estetico, ad esempio, realizzando le pareti di corsa dell'impianto in vetro, materiale che non toglieva né luce né senso di spazio);
- e) alla necessità di preservare la statica dell'edificio, per il fatto di operare la demolizione di una parte delle scale (interventi che richiedevano spesso opportune misure di rinforzo e di consolidamento);
- f) alla pretesa di non provocare rumori molesti (di regola, attenuati dal tipo oleodinamico di impianto prescelto).

Per quanto concerneva, poi, l'ipotesi dell'impianto di ascensore "esterno", e cioè in corrispondenza di regola con il cortile interno, il vano corsa avrebbe potuto essere realizzato a ridosso della facciata posteriore dell'edificio, e le porte di accesso collocate in corrispondenza dei pianerottoli intermedi, ma si correva il rischio, da un lato, che le finestre degli appartamenti potessero perdere parte della loro visuale, e che le aperture da cui il vano scale prendeva luce venissero chiuse, e, dall'altro, che si costringesse

in ogni caso l'utente, per accedere all'ascensore e per arrivare al proprio appartamento, a salire o scendere mezza rampa di scale, che andava dal pianerottolo intermedio a quello ove si trovava l'abitazione.

Le ultime decisioni dei giudici di legittimità

Al riguardo, appare opportuno richiamare le ultime tre sentenze della Corte di Cassazione in materia di superamento di barriere architettoniche, che denotano un significativo cambio di mentalità della giurisprudenza nell'applicazione della normativa di settore all'interno degli edifici urbani in regime di condominio; realtà, quest'ultima, caratterizzata sovente da una forte ritrosia alle modificazioni delle parti comuni del fabbricato, in un'ottica "egoistica" di conservazione dell'assetto edilizio originario, insensibile alle esigenze di tutela della salute degli abitanti dello stesso edificio, nonostante la rilevanza costituzionale dei principi solidaristici che impongono, invece, un'interpretazione adeguatrice della stessa normativa alle esigenze di effettiva abitabilità e vivibilità delle unità immobiliari da parte dei soggetti portatori di *handicap*.

Inizialmente, una sentenza (10) ha ritenuto che, nel caso di specie, a fronte del conflitto tra le esigenze dei condomini disabili abitanti ad un piano alto, praticamente impossibilitati, in considerazione del loro stato fisico, a raggiungere la propria abitazione a piedi, e quelle degli altri partecipanti al condominio, per i quali il pregiudizio derivante dall'installazione dell'ascensore si sarebbe risolto non già nella totale impossibilità di un ordinario uso della scala comune, ma soltanto in disagio e scomodità derivanti dalla relativa restrizione e nella difficoltà di usi eccezionali della stessa, si è adottata una soluzione palesemente equilibrata e conforme ai principi costituzionali della tutela della salute (art. 32 Cost.) e della funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.), rimuovendo un grave ostacolo alla fruizione di un primario bene della vita, quello dell'abitazione, da parte di persone versanti in condizioni di minorazione fisica, al riguardo riconoscendo - come, del resto, in un primo momento la stessa assemblea condominiale, sia pur ponendo un limite al restringimento, la cui lamentata inosservanza, di un solo centimetro, è scarsamente significativa - la facoltà agli stessi di apportarla a proprie spese; una modifica alla cosa comune, sostanzialmente e nel complesso migliorativa, in quanto suscettibile di utilizzazione anche da parte degli altri condomini (tale giudizio, correlato ad una motivata valutazione comparativa delle opposte esigenze, integrava un apprezzamento riservato al giudice di merito, che, non inficiato da alcun

profilo di testuale illogicità e conforme al già citato principio informatore civilistico, si sottraeva ad ogni censura nella sede di legittimità).

Un'altra decisione (11) ha, poi, affermato che, ai fini dell'applicazione della legge n. 13/1989 per l'eliminazione delle barriere architettoniche in ambito condominiale, non trova applicazione la disciplina codicistica ordinaria sulle distanze nell'ipotesi di installazione di un ascensore nel cortile comune, che ben può essere considerato indispensabile per l'effettiva abitabilità dell'appartamento, intesa nel senso di una condizione abitativa che rispetti l'evoluzione delle esigenze generali dei cittadini e lo sviluppo delle moderne concezioni in tema di igiene, con l'osservanza dei limiti posti dall'art. 1102 cod. civ., salvo l'apprestamento di accorgimenti idonei ad evitare danni alle unità immobiliari altrui.

Infine, una recente pronuncia (12) ha sostenuto che, secondo una lettura costituzionalmente orientata ed in applicazione sia del principio di solidarietà condominiale sia della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18, la delibera di installazione di ascensore con una maggioranza inferiore a quella prescritta dall'art. 1120 cod. civ. è valida anche in mancanza di specificazione del fine di eliminazione delle barriere architettoniche ai sensi dell'art. 2 della legge n. 13/1989 e, altresì, in assenza di disabili nell'edificio, in quanto nella stessa è immanente la finalità legittima di consentire l'accesso ai portatori di *handicap* senza difficoltà in tutti gli edifici e non solo presso la propria abitazione, essendo ostativo non il mero disagio bensì solo l'inservibilità della cosa comune al godimento ed uso anche di un solo condomino, intesa come concreta inutilizzabilità secondo la sua naturale fruibilità, con la salvaguardia comunque del decoro architettonico e la sicurezza da valutare, però, nella loro essenzialità ed incidenza negativa non minimale.

Le novità peggiorative dal 18 giugno 2013

Purtroppo, la legge 17 dicembre 2012, n. 220 (13) ha riportato indietro le lancette dell'orologio a prima del 1989, anno di entrata in vigore della normativa in materia di superamento delle barriere architettoniche.

Note:

(10) Cass. 14 febbraio 2012, n. 2156.

(11) Cass. 3 agosto 2012, n. 14096.

(12) Cass. 25 ottobre 2012, n. 18334.

(13) Recante "Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici".

In dettaglio, l'art. 5 inserisce, dopo il comma 1 dell'art. 1120 cod. civ., due capoversi, che si occupano delle innovazioni di interesse sociale o, comunque, volte a recepire le moderne tecnologie finalizzate al complessivo miglioramento della qualità della vita, da un lato, specificando quali interventi nell'edificio meritano una particolare agevolazione e, dall'altro, prescrivendo modalità più stringenti per l'adozione delle relative delibere.

Sotto il profilo della descrizione degli interventi facilitati, il comma 2 stabilisce, in un'ottica di semplificazione ed uniformità - registrando, in passato, solo episodici interventi legislativi per tentare di risolvere ed incentivare questioni settoriali - che i condomini, con la maggioranza di cui al comma 2 dell'art. 1136 cod. civ., possono disporre le innovazioni che, "nel rispetto della normativa di settore" (specificazione forse pleonastica, essendo pacifico che non possa deliberarsi *contra legem*), hanno ad oggetto, tra l'altro, «le opere e gli interventi previsti per eliminare le barriere architettoniche» (14).

Il nuovo disposto del comma 2 dell'art. 1120 cod. civ. ha necessitato un'opera di coordinamento da parte della Riforma, opportunamente modificando le disposizioni normative, aventi ad oggetto i summenzionati interventi, che si erano stratificate nel tempo.

In particolare - per quel che interessa in questa sede - l'art. 27 del testo riformatore dispone che, all'art. 2, comma 1, della citata legge n. 13/1989, le parole «con le maggioranze previste dall'articolo 1136, secondo e terzo comma, del codice civile» sono sostituite dalle seguenti: «con le maggioranze previste dal secondo comma dell'articolo 1120 del codice civile».

Pertanto, per quanto concerne la realizzazione di opere volte al superamento delle barriere architettoniche, si provvede ad elevare l'originario *quorum* connesso all'assemblea in seconda convocazione (un terzo) a quello attuale (metà), rendendo così ancora più difficoltosa l'effettiva tutela della mobilità dei portatori di *handicap* all'interno dell'edificio, peraltro in aperta controtendenza con le recenti affermazioni della giurisprudenza che, nell'ottica di una lettura costituzionalmente orientata di tali disposizioni, intravede nell'ambito dell'edificio in condominio un'applicazione del principio di solidarietà (v. *supra*).

Si è dato atto che la legislazione speciale successiva all'entrata in vigore del codice civile del 1942 aveva previsto maggioranze agevolate, nonostante trattavasi di lavori certamente "innovativi": d'altronde, tale previsione, da parte del patrio legislatore, si po-

neva nell'ottica di facilitare interventi diretti all'approvazione di opere, ritenute meritevoli, sulle parti comuni del fabbricato condominiale (si pensi alla realizzazione di parcheggi), oppure dirette a conformare la proprietà condominiale a specifici interessi pubblici (quali, ad esempio, il contenimento del consumo energetico a proposito della trasformazione dell'impianto di riscaldamento centralizzato).

Resta il fatto, tuttavia, che, nelle specifiche ipotesi sopra menzionate - segnatamente, per l'eliminazione delle barriere architettoniche - si registra un preoccupante *dietrofront* rispetto alle leggi speciali che avevano abbassato i *quorum* per la realizzazione di opere caratterizzate da un marcato rilievo sociale, passando da maggioranze tutto sommato abbordabili ad altre non sempre agevolmente raggiungibili.

Sul versante operativo, il comma 3 del novellato art. 1120 cod. civ. prescrive che, in ordine all'adozione delle delibere di cui al capoverso precedente, l'amministratore è tenuto a convocare l'assemblea entro trenta giorni dalla richiesta anche di un solo condomino interessato; la richiesta di quest'ultimo «deve contenere l'indicazione del contenuto specifico e delle modalità di esecuzione degli interventi proposti» e, in mancanza, «l'amministratore deve invitare senza indugio il condomino proponente a fornire le necessarie integrazioni».

Viene così contemplato un onere dell'amministratore connesso alla sollecitazione del condomino interessato, sollecitazione che, però, deve essere corredata da tutte le informazioni utili per l'adozione dell'intervento strutturale di cui trattasi (15).

Note:

(14) Il comma 2 contempla, altresì: 1) le opere e gli interventi volti a migliorare la sicurezza e la salubrità degli edifici e degli impianti; 2) le opere e gli interventi previsti per il contenimento del consumo energetico degli edifici e per realizzare parcheggi destinati a servizio delle unità immobiliari o dell'edificio, nonché per la produzione di energia mediante l'utilizzo di impianti di cogenerazione, fonti eoliche, solari o comunque rinnovabili da parte del condominio o di terzi che conseguano a titolo oneroso un diritto reale o personale di godimento del lastrico solare o di altra idonea superficie comune; 3) l'installazione di impianti centralizzati per la ricezione radiotelevisiva e per l'accesso a qualunque altro genere di flusso informativo, anche da satellite o via cavo, e i relativi collegamenti fino alla diramazione per le singole utenze, ad esclusione degli impianti che non comportano modifiche in grado di alterare la destinazione della cosa comune e di impedire agli altri condomini di farne uso secondo il loro diritto.

(15) Fermo pur sempre il termine ordinario di 5 giorni per la relativa convocazione di cui all'art. 66, comma 3, disp. att. cod. civ.