

Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS
Institute of Public Policy and Public Choice – POLIS

POLIS Working Papers n. 236

June 2016

OPAL – Osservatorio per le autonomie locali
N.8/2016

Matteo Porricolo et al. (DRASD)

OPAL – Osservatorio Per le Autonomie Locali – Newsletter n. 8, Giugno 2016

OPAL

**OSSERVATORIO PER LE
AUTONOMIE LOCALI**

n. 8

Giugno 2016

(a cura di Matteo Porricolo)

INDICE

EDITORIALE

Diritti e servizi nella stagione del nuovo centralismo.....*di Matteo Porricolo*.....p. 3

FUNZIONI E SERVIZI

Alla cooperativa sociale non può essere affidato il servizio di canile comunale
di Marco Comaschi.....p. 9

Il piano di riordino del servizio postale tra esigenze di razionalizzazione del sistema e tutela dell'universalità del servizio.....*di Marco Comaschi*.....p. 14

È illegittima l'aggiudicazione di un servizio di trasporto pubblico locale di linea ad un soggetto la cui offerta sia idonea a generare una perdita nella gestione da ripianarsi con denaro pubblico (nota a Consiglio di Stato, sentenza n. 1070/2016).....*di Davide Formaggio*.....p. 24

REGIONI, STATO, EUROPA

Il commissariamento delle Regioni inadempienti al piano di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.....*di Matteo Porricolo*.....p. 41

CITTADINI ED ENTI

L'azione di condanna al risarcimento del danno nei confronti del Comune di Gaiola produce nuova questione di costituzionalità: il contesto della giurisprudenza amministrativa, costituzionale ed europea più recente.*di Eugenio Tagliasacchi*.....p. 52

Il Comune di fronte al principio di accessibilità e ai diritti delle persone con disabilità nell'edilizia.....*di Giovanni Cavaglion*.....p. 62

Problemi di interpretazione degli artt. 4 e 5 della Legge Regionale Piemonte n. 20/2009, in tema di edilizia.....*di Jessica Rampone*.....p. 79

URBANISTICA E AMBIENTE

Il riconoscimento del centro storico di Napoli come patrimonio culturale mondiale non produce vincolo paesaggistico automatico (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 22/2016).....*di Matteo Timo*.....p. 95

FINANZA E CONTABILITÀ

Le indennità corrisposte alle persone disabili non concorrono a determinarne l'ISEE (nota a Consiglio di Stato, sentenza n. 842/2016).....*di Nicola Dessì*.....p. 115

Il Comune di fronte al principio di accessibilità e ai diritti delle persone con disabilità nell'edilizia

di Giovanni Cavaggion

Parole chiave: Principio di accessibilità – Diritti delle persone con disabilità – Comune – Edilizia privata – Barriere architettoniche

Riferimenti normativi: Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità del 2006; Art. 8 CEDU; Artt. 25, 26 Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea; Artt. 2, 3, 9, 16, 17, 18, 32, 42 Cost.; Legge 9 gennaio 1989, n. 13 (“Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati”); Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (“Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”); Art. 1120 c.c.; Decreto ministeriale – Ministero 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 sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche”).

Massima: *“Il principio dell'accessibilità in un edificio condominiale non può, ovviamente (al fine di evitare situazioni discriminatorie), essere inteso in senso unilaterale (nell'interesse soltanto di una parte), ma deve essere interpretato ed applicato in modo tale da contemperare le reciproche posizioni di tutte le parti direttamente coinvolte”.*

[Link al documento](#)

SOMMARIO: 1. La Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità ed il principio di accessibilità nell'ordinamento italiano. 2. Panorama giurisprudenziale in materia di accessibilità e barriere architettoniche. 3. La sentenza del TAR Lazio n. 442/2016: quale ruolo per il Comune nell'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici privati? 4. Conclusioni.

1. La Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità ed il principio di accessibilità nell'ordinamento italiano.

Il principio di accessibilità sta assumendo un rilievo sempre più centrale nella società contemporanea, alla luce della necessità di fornire idonea tutela ai soggetti

disabili ovvero affetti da una limitata capacità motoria, i quali spesso hanno bisogno di particolari accorgimenti ai fini di poter godere appieno dei diritti costituzionalmente tutelati in un dato ordinamento. Del resto non appare certo casuale che, alla luce di una rinnovata sensibilità sul tema negli ultimi decenni, detto principio, inizialmente desumibile unicamente da fonti di *soft law*¹, sia stato infine riconosciuto quale principio fondamentale dalle fonti del diritto internazionale convenzionale in materia.

In particolare, la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (ratificata dall'Italia nel 2009 e dall'Unione europea nel 2010) riconosce nell'accessibilità un principio generale, al quale gli Stati firmatari devono necessariamente adeguare la propria legislazione interna (art. 3)². L'art. 9 della Convenzione sopraccitata specifica il contenuto del principio di accessibilità, stabilendo che, ai fini di adeguarsi allo stesso, gli Stati firmatari devono *“prendere misure appropriate per assicurare alle persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, 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 offerti al pubblico, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali”*. La collocazione dell'accessibilità nel novero dei principi fondamentali della Convenzione è immediatamente indicativa di come essa debba essere intesa alla stregua di una vera e propria precondizione per l'effettivo godimento dei diritti che gli Stati firmatari si impegnano a riconoscere agli articoli successivi. Risulta altresì immediatamente evidente lo stretto collegamento che intercorre tra il principio di accessibilità e la materia edilizia.

Il legislatore italiano era peraltro intervenuto sulla materia con ampio anticipo, in un primo momento con riferimento ai soli edifici pubblici³ e poi, con la nota legge n. 13/1989 (recante *“disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati”*), anche agli edifici privati. La legge n. 13/1989 stabilisce che tutti i progetti di ristrutturazione o di nuova costruzione di edifici debbano essere conformi a specifiche tecniche che garantiscano *“l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica”*,

¹ Come ad esempio la Dichiarazione ONU sui diritti dei portatori di handicap del 1975, o le Norme standard sulle pari opportunità dei soggetti disabili (risoluzione ONU n. 48/96 del 1993).

² Così il testo dell'art. 3: *“I principi della presente Convenzione sono: (a) Il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale - compresa la libertà di compiere le proprie scelte - e l'indipendenza delle persone; (b) La non-discriminazione; (c) La piena ed effettiva partecipazione e inclusione all'interno della società; (d) Il rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa; (e) La parità di opportunità; 7 (f) L'accessibilità; (g) La parità tra uomini e donne; (h) Il rispetto per lo sviluppo delle capacità dei bambini con disabilità e il rispetto per il diritto dei bambini con disabilità a preservare la propria identità”*.

³ Con la legge n. 118/1971 ed il d.P.R. n. 384/1978.

specifiche tecniche da individuarsi mediante apposito decreto ministeriale⁴.

Veniva pertanto emanato il decreto ministeriale n. 236/1989 che, all'art. 2, provvede ad affrontare preliminarmente le questioni definitorie. In particolare il decreto stabilisce che si debbano intendere: per accessibilità, *“la possibilità, anche per 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”*⁵; per visitabilità *“la 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”* (*“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”*)⁶; per adattabilità *“la possibilità di modificare nel tempo lo spazio costruito a costi limitati, allo scopo di renderlo completamente ed agevolmente fruibile anche da parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale”*⁷. L'art. 3 del decreto ordina inoltre i tre principi sopraccitati secondo una vera e propria gerarchia, rinvenendo nel principio di accessibilità il vertice della stessa, affermando pertanto che proprio l'accessibilità esprime il più alto (e dunque desiderabile) livello di qualità dello spazio costruito, consentendone la fruibilità nell'immediato⁸.

Va altresì precisato che la giurisprudenza (ordinaria ed amministrativa) è ormai pressoché unanime nel ritenere la normativa in materia di eliminazione e superamento delle barriere architettoniche come rivolta a facilitare l'accesso agli edifici non solo dei soggetti disabili, ma altresì di tutti i soggetti afflitti da una qualsiasi forma di ridotta capacità motoria, che potrà essere quindi dovuta ad una patologia o anche al semplice

⁴ Così il testo dell'art. 1 della legge n. 13/1989: *“1. I progetti relativi alla costruzione di nuovi edifici, ovvero alla ristrutturazione di interi edifici, ivi compresi quelli di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata ed agevolata, presentati dopo sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge sono redatti in osservanza delle prescrizioni tecniche previste dal comma 2. Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministro dei lavori pubblici fissa con proprio decreto le prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata ed agevolata 3. La progettazione deve comunque prevedere: a) accorgimenti tecnici idonei alla installazione di meccanismi per l'accesso ai piani superiori, ivi compresi i servoscala; b) idonei accessi alle parti comuni degli edifici e alle singole unità immobiliari; c) almeno un accesso in piano, rampe prive di gradini o idonei mezzi di sollevamento; d) l'installazione, nel caso di immobili con più di tre livelli fuori terra, di un ascensore per ogni scala principale raggiungibile mediante rampe prive di gradini. 4. E' fatto obbligo di allegare al progetto la dichiarazione del professionista abilitato di conformità degli elaborati alle disposizioni adottate ai sensi della presente legge”*.

⁵Cfr. art. 2 lett. G) decreto ministeriale n. 236/1989.

⁶Cfr. art. 2 lett. H) decreto ministeriale n. 236/1989.

⁷Cfr. art. 2 lett. I) decreto ministeriale n. 236/1989.

⁸Cfr. art. 3.1 decretoministeriale n. 236/1989.

trascorrere degli anni ed al conseguente deterioramento delle condizioni fisiche e di salute dell'anziano⁹.

Da un punto di vista costituzionale è evidente come il principio di accessibilità, così come la normativa nazionale ed internazionale attuativa dello stesso, trovi attaglio sulla necessità di garantire numerosi diritti costituzionalmente tutelati (e finanche fondamentali) relativi alla possibilità, per il soggetto disabile o affetto da ridotta capacità motoria, di condurre una vita piena e soddisfacente, al pari di qualsiasi altro individuo. A venire in gioco sono dunque non solo diritti quali, ad esempio, il diritto alla salute (art. 32 Cost.), il diritto alla libertà di circolazione (art. 16 Cost.), il diritto di riunione (art. 17 Cost.), o il diritto di associazione (art. 18 Cost.), ma altresì principi fondamentali quali il principio personalista ed il principio solidarista (art. 2 Cost.), ovvero il principio di eguaglianza e di non discriminazione (art. 3 Cost.) dal momento che la rimozione delle barriere e degli ostacoli per i soggetti con disabilità rappresenta vera e propria preconditione di una piena espansione della personalità del singolo (anche e soprattutto nelle formazioni sociali).

Controverso è tuttavia se la normativa sopraccitata conferisca, nell'ordinamento italiano, un diritto individuale (del singolo) all'accessibilità degli edifici pubblici e privati aperti al pubblico (specie se di residenza)¹⁰. Se la tesi per cui l'art. 9 della Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità introdurrebbe nell'ordinamento un siffatto diritto è stata, in effetti, sostenuta da qualche commentatore¹¹, la soluzione contraria deve a ben vedere, come si dirà nei paragrafi successivi, essere preferita. Se si accetta infatti la premessa che l'accessibilità rappresenti un principio dell'ordinamento, l'accessibilità degli edifici dovrà essere conseguentemente garantita nell'interesse di tutti gli individui, e non soltanto di quelli ivi residenti.

In questo senso si sottolinea come la legge n. 104/1992 (*“Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”*) abbia posto una serie di prescrizioni finalizzate a garantire il pieno sviluppo della personalità dei

⁹Cfr., per tutte, Cass. Civ., sez. II, n. 2150/2009.

¹⁰ Parte della dottrina internazionale ha ritenuto che l'art. 9 della Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità istituisca un vero e proprio “diritto all'accessibilità”, come sostenuto, ad esempio, da A. S. Kanter, *The Americans with disabilities act at 25 years: lessons to learn from the Convention on the Rights of People with Disabilities*, in *Drake Law Review*, vol. 63, n. 3, 2015, pp. 856 ss. In senso analogo E. Flynn, *Ireland's compliance with the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: towards a rights-based approach for legal reform?*, in *Dublin University Law Journal*, vol. 31, 2009, pp. 357 ss.

¹¹ Si vedano in questo senso: A. De Amicis, *La l. 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della convenzione delle nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure*, in *Giurisprudenza di Merito*, fasc. 10, 2009; S. Perez, *L'applicazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano*, in www.dirittifondamentali.it, 12 febbraio 2014.

soggetti disabili (ex art. 2 Cost.): in linea con quanto sinora affermato, essa non sembra in effetti attribuire nuovi diritti al disabile, ma piuttosto fissare i principi necessari per il pieno godimento, in accordo con il principio di eguaglianza (ex art. 3 Cost.) dei diritti fondamentali già riconosciuti dalla Costituzione indistintamente a tutti gli individui¹². In senso analogo sembrano inoltre essere interpretabili gli artt. 25 e 26 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea¹³. La giurisprudenza della Corte EDU si presenta, abbastanza sorprendentemente, scarna in materia, avendo la Corte ritenuto a più riprese inammissibili ricorsi fondati sulla violazione dell'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) in casi afferenti a strutture pubbliche non accessibili a soggetti disabili¹⁴.

È tuttavia evidente come la tutela dei diritti e dei principi sopra descritti possa spesso confliggere con altri diritti ed interessi costituzionalmente rilevanti.

In primo luogo, essa potrà confliggere, ad esempio, con il diritto alla proprietà privata (art. 42 Cost.): gli interventi per la rimozione delle barriere architettoniche negli edifici privati, infatti, comportano sovente la realizzazione di lavori atti a modificare lo stato dei luoghi con riferimento a beni di proprietà non già del solo soggetto interessato, ma anche di soggetti terzi, i quali spesso rischiano di vedere il proprio diritto su detti beni unilateralmente compresso. È questo il caso tipico della realizzazione di lavori di abbattimento delle barriere architettoniche nel condominio, con conseguente compromissione parziale o totale di alcune parti comuni, di proprietà indivisa di tutti i condòmini. Se è evidente che, ove possibile, a cedere dovrà essere il diritto di proprietà, di difficile determinazione si presenta l'individuazione del limite alla compressione che sarà possibile imporre a quest'ultimo, che non potrà ovviamente essere leso nel proprio nucleo essenziale.

Attesa la parziale indeterminatezza della normativa di riferimento¹⁵, che presenta

¹² Cfr. artt. 1, 2 e 3 della legge n. 104/1992.

¹³ Così l'art. 25: "L'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale". Così l'art. 26: "L'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità". L'Unione europea ha altresì sviluppato la "Strategia europea sulla disabilità (2010 – 2020)", COM(2010)636, con la quale si prevedono azioni dell'Unione in otto distinti settori, di cui il primo è proprio l'accessibilità, definita come "la possibilità per le persone disabili di avere accesso, su una base di uguaglianza con gli altri, all'ambiente fisico, ai trasporti, ai sistemi e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nonché ad altri servizi e strutture".

¹⁴ Cfr., ad esempio: *Botta v. Italia*, 24.02.1998; *Zehnalova and Zehnal v. Repubblica Ceca*, 14.05.2002; *Molka v. Polonia*, 11.04.2006.

¹⁵ L'art. 1120 c.c. dispone, all'ultimo comma, che "sono vietate le innovazioni che possano recare pregiudizio alla stabilità o alla sicurezza del fabbricato, che ne alterino il decoro architettonico o che rendano talune parti comuni dell'edificio inservibili all'uso o al godimento anche di un solo condòmino". L'interpretazione della norma in esame ha presentato non pochi problemi all'autorità giudiziaria. Se il limite del "pregiudizio alla stabilità o alla sicurezza del fabbricato" appare di determinazione piuttosto

una formulazione in parte aperta e dunque necessariamente rimessa all'attività interpretativa dell'autorità giudiziaria, i Giudici si sono trovati a dover operare in prima persona il difficile bilanciamento tra i diritti del soggetto disabile e quelli degli altri proprietari, individuando di volta in volta il limite accettabile alla compressione del diritto di proprietà privata di questi ultimi. Ciò è avvenuto in particolar modo con riferimento a sentenze rese in casi aventi ad oggetto l'installazione di impianti ascensore in edifici precedenti alla legge n. 13/1989, e pertanto sprovvisti dello stesso: di norma all'istanza del soggetto afflitto da limitata capacità motoria di procedere all'installazione con modificazione delle parti comuni (spesso la demolizione parziale o totale di rampe di scale) si contrappone la lamentata violazione dell'art. 1120 c.c. da parte di altri condòmini.

In secondo luogo, la tutela dei diritti dei soggetti con minorata capacità motoria potrà configgere con altri interessi costituzionalmente rilevanti, dei quali le pubbliche amministrazioni sono garanti (del resto, spesso detti interessi trovano attuazione concreta nei regolamenti comunali vigenti). È questo ad esempio il caso dell'interesse alla conservazione del patrimonio storico-artistico e del paesaggio (art. 9 Cost.): gli interventi in materia di barriere architettoniche su edifici soggetti a vincolo potranno infatti essere autorizzati solo in quanto essi non compromettano il bene culturale o paesaggistico oggetto di tutela (secondo la valutazione delle competenti soprintendenze)¹⁶. È questo inoltre il caso del diritto alla salute (art. 32 Cost.): le norme che disciplinano la larghezza minima delle rampe di scale degli edifici hanno infatti anche la funzione di consentire l'evacuazione di questi ultimi o l'accesso di mezzi di soccorso.

È pertanto evidente come vicende quali quelle appena descritte vengano spesso vagliate dall'amministrazione comunale ben prima di coinvolgere il Giudice ordinario. L'installazione di impianto ascensore richiede infatti, di norma, il rilascio di apposito permesso di costruire da parte del Comune (ovvero la presentazione di idonea SCIA), Comune che sarà pertanto chiamato a verificare la compatibilità del progetto presentato con l'interesse pubblico. Si ricorda in proposito come il regolamento edilizio (e, in alcuni casi, il regolamento di igiene) sia peraltro la fonte che disciplina, a livello comunale (tra le altre cose), la larghezza minima delle scale e delle porte degli edifici pubblici o aperti al pubblico, con la necessaria conseguenza che sarà proprio il Comune a dover valutare, in prima battuta (e spesso ancor prima del Giudice ordinario), la

agevole (sovente tramite ricorso a consulenza tecnica di ufficio), altrettanto non può dirsi circa l'alterazione del "*decoro architettonico*" o l'inservibilità di "*talune parti comuni dell'edificio [...] all'uso e al godimento anche di un solo condomino*".

¹⁶ Si veda sul tema M. Brocca, *Barriere architettoniche e beni culturali: interessi a confronto*, in *Urbanistica e Appalti*, fasc. 11, 2007, pp. 1418 ss.

compatibilità dei progetti di abbattimento delle barriere architettoniche (mediante l'installazione di meccanismo ascensore) con la normativa vigente in materia (e dunque anche con quella in materia di accessibilità).

È proprio questo il punto che maggiormente rileva ai fini della presente analisi, e cioè il caso in cui l'interesse del soggetto disabile o afflitto da minorata capacità motoria non confligga (solo) con il diritto di proprietà di altri condòmini o con un dato interesse costituzionalmente rilevante, ma proprio con il principio di accessibilità degli edifici. Non è raro, infatti, che a giungere al vaglio dell'amministrazione comunale siano progetti per il superamento o l'eliminazione delle barriere architettoniche in un edificio privato presentati nell'interesse di un soggetto residente in detto edificio, che prevedano la concessione di deroghe proprio alle specifiche tecniche minime previste dalla normativa vigente in materia di accessibilità degli edifici.

Proprio in quest'ottica risulta opportuno approfondire la nozione di principio di accessibilità, ai fini di verificare se lo stesso possa integrare un principio (o finanche un interesse pubblico) al quale l'amministrazione dovrà parametrare la propria azione in materia di abbattimento delle barriere architettoniche, e che debba essere dunque valutato ai fini della concessione del permesso di costruire (o dell'intervento su di un'eventuale SCIA).

2. Panorama giurisprudenziale in materia di accessibilità e barriere architettoniche.

Alla luce di quanto sinora esposto, non stupisce che l'autorità giudiziaria si sia dovuta fare carico, nel corso degli anni, dell'indubbiamente oneroso compito di trovare il bandolo della matassa dell'intrico di diritti e interessi costituzionalmente tutelati che inevitabilmente si trovano a competere nelle vicende aventi ad oggetto l'abbattimento o il superamento delle barriere architettoniche¹⁷. Sulla questione è intervenuta, come noto, anche la Corte Costituzionale, con la celebre sentenza n. 167/1999. Il caso di specie aveva ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 1052 c.c., nella parte in cui non consentiva l'imposizione di una servitù di passaggio a favore di fondi non interclusi per ragioni ulteriori rispetto alle esigenze dell'agricoltura e dell'industria. In particolare il Giudice rimettente evidenziava come dette ragioni avrebbero dovuto essere estese all'accessibilità in favore di soggetti colpiti da disabilità motoria.

La Corte, nel risolvere la questione, muoveva dalla premessa per cui

¹⁷ Per un'ampia rassegna della giurisprudenza ordinaria e amministrativa in materia si veda G. Ferrari, *Superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati e pubblici aperti al pubblico nella giurisprudenza del giudice delle leggi, amministrativo e ordinario*, in *Giurisprudenza di Merito*, fasc. 6, 2012, pp. 1410 ss.

l'introduzione di un'apposita legislazione in materia di superamento delle barriere architettoniche ha segnato, nell'ordinamento costituzionale italiano, *“un radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati ora quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività”*. In quest'ottica, la Consulta chiarisce indirettamente che l'accessibilità deve intendersi non già come un diritto individuale del soggetto disabile, ma come una vera e propria *“qualitas essenziale degli edifici privati di nuova costruzione ad uso di civile abitazione, quale conseguenza dell'affermarsi, nella coscienza sociale, del dovere collettivo di rimuovere, preventivamente, ogni possibile ostacolo alla esplicazione dei diritti fondamentali delle persone affette da handicap fisici”*. L'accessibilità non fa riferimento pertanto, come aveva invece sostenuto l'Avvocatura dello Stato, alla persona dei proprietari, bensì alle caratteristiche degli edifici e dei fondi, in quanto la legislazione vigente impone che gli edifici pubblici o privati aperti al pubblico siano accessibili *“a prescindere dalla loro concreta appartenenza a soggetti portatori di handicap”*.

Alla luce del percorso interpretativo della Corte si può giungere alla conclusione che l'accessibilità rappresenti, nell'ordinamento italiano, un principio posto a tutela di un interesse generale costituzionalmente rilevante e protetto, propedeutico al concreto godimento di specifici diritti individuali del soggetto disabile o con limitata capacità motoria (ma anche, a ben vedere, di ogni altro individuo). Del resto la Consulta afferma indirettamente proprio che l'accessibilità assume rilievo di interesse generale, nel momento in cui essa afferma che il legislatore aveva a suo tempo subordinato l'imposizione di una servitù di passaggio su un fondo non intercluso *“alla sussistenza in concreto di un interesse generale, all'epoca identificato nelle esigenze dell'agricoltura o dell'industria”*, per poi dichiarare l'illegittimità della norma in esame nella parte in cui ai due interessi sopraccitati essa non affianca quello all'accessibilità degli edifici.

L'accessibilità è dunque principio posto nell'interesse di tutti i cittadini, a prescindere dal fatto che essi abbiano uno specifico collegamento con un dato edificio: l'edificio dovrà essere pertanto accessibile a tutte le categorie di disabili, indipendentemente dal fatto che nello stesso vivano o meno soggetti disabili, ed indipendentemente dalla specifica disabilità del soggetto eventualmente residente. Solo un'interpretazione in questo senso orientata può infatti garantire il reale rispetto dei principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e personalista (art. 2 Cost.), oltre che il diritto alla vita di relazione (art. 2 Cost.) ed alla salute (art. 32 Cost.), nonché risultare compatibile con il principio solidarista (art. 2 Cost.) e con la funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.). Con riferimento in particolare al diritto alla salute la Corte sottolinea addirittura come la socializzazione abbia, per il disabile, una vera e propria funzione terapeutica.

In seguito alla pronuncia della Corte Costituzionale appena descritta la Corte di Cassazione ha dato vita ad una ricca giurisprudenza in materia di accessibilità dei condomini, con particolare riferimento alla necessità di bilanciare i diritti dei soggetti con minorata capacità motoria con quelli dei terzi comproprietari delle parti comuni dell'edificio. Va premesso sin d'ora che detta giurisprudenza si presenta alquanto ondivaga, dando adito, anche in tempi recenti, ad un bilanciamento dei diritti che spesso risulta diverso da caso a caso¹⁸. Manca pertanto, allo stato, un punto fermo giurisprudenziale in materia.

L'orientamento più estensivo ritiene che, ai sensi dell'art. 1120 c.c., il diritto alla proprietà del singolo possa essere compresso sino al limite della totale inservibilità della cosa comune. Ad essere vietato, pertanto, sarà solo l'intervento innovativo che renda del tutto inutilizzabile una porzione delle parti comuni, mentre sarà lecito l'intervento che cagioni un mero disagio nel normale utilizzo delle stesse¹⁹.

Altra giurisprudenza ha ritenuto invece che il nucleo di incomprimibilità del diritto alla proprietà privata sia da riscontrarsi nel "*pregiudizio serio e grave*" alla cosa comune²⁰. Similmente si è parlato di "*grave menomazione*" o "*sensibile menomazione*" dell'uso e del godimento delle parti comuni come limite alla possibilità di installazione di meccanismo ascensore per il superamento delle barriere architettoniche²¹.

Un ulteriore orientamento, certamente più restrittivo, ha ritenuto che il limite alla comprimibilità del diritto di proprietà debba essere rinvenuto nel "*sacrificio (sia dal punto di vista del pregiudizio estetico sia dal punto di vista del pregiudizio economico) superiore alla normale tollerabilità*"²².

Nonostante la divergenza di orientamenti sopraccitata, per quel che interessa in questa sede, va rilevato come la giurisprudenza della Suprema Corte appaia uniforme quantomeno nel rinvenire nell'accessibilità non già un diritto individuale, ma piuttosto un principio dell'ordinamento, la cui implementazione risulta necessaria per la garanzia dei diritti costituzionalmente tutelati dei soggetti con disabilità o con ridotta capacità motoria. In particolare la Corte ha affermato come la normativa vigente ed il principio di accessibilità impongano, ove possibile, l'abbattimento delle barriere architettoniche a prescindere dalla presenza in concreto di un soggetto con disabilità nell'edificio

¹⁸ Vero è che, data la natura tecnica delle questioni trattate, alla Suprema Corte spesso non rimane che prendere atto della congruità della motivazione adottata dal Giudice di merito, che quasi sempre risulta fondata su di una consulenza tecnica d'ufficio *ad hoc*.

¹⁹ Cfr. Cass. Civ., sez. II; n. 18334/2012, secondo cui per inservibilità si dovrà intendere la "*concreta inutilizzabilità della res communis secondo la sua naturale fruibilità*".

²⁰ Cfr. Cass. Civ., sez. II; n. 28920/2011.

²¹ Cfr. Cass. Civ., sez. II, n. 12847/2007. Cass. Civ., sez. II, n. 20639/2005 ha parlato invece di "*sensibile menomazione*".

²² Cfr. Tribunale di Milano, n. 8957/2014.

interessato²³.

Detta impostazione appare del resto conforme alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, nonché ad una corretta interpretazione della Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità: si sottolinea in proposito come gli stessi partecipanti ai lavori di redazione della Convenzione ritenessero di non stare creando un nuovo “diritto individuale all’accessibilità”, ma di stare invece ponendo un principio generale che avrebbe dovuto fungere da parametro dell’azione legislativa negli Stati firmatari ai fini di garantire il pieno godimento dei diritti fondamentali in capo a tutti i soggetti con disabilità²⁴.

3. La sentenza del TAR Lazio n. 442/2016: quale ruolo per il Comune nell’abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici privati?

È proprio in quest’ottica che ci si deve interrogare su quale sia il ruolo dell’amministrazione comunale nel complesso bilanciamento di diritti sopradescritto (complesso al punto che la stessa Suprema Corte appare divisa nell’individuazione di un limite certo alla comprimibilità del diritto di proprietà in favore delle istanze di abbattimento delle barriere architettoniche provenienti da soggetti disabili). Molto cambia infatti a seconda che si qualifichi l’accessibilità alla stregua di un diritto individuale (nel qual caso l’amministrazione dovrebbe trattarla come tale in sede di bilanciamento) ovvero, come sembra preferibile anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia, come principio e, dunque, come interesse generale (nel qual caso l’amministrazione dovrebbe farvi riferimento da un lato quale criterio guida nel bilanciare gli opposti diritti dei privati, e dall’altro quale interesse pubblico da tutelare, anche eventualmente a scapito dell’interesse privato).

Più precisamente, le istanze dei soggetti afflitti da limitata capacità motoria per l’abbattimento o il superamento delle barriere architettoniche in stabili edificati precedentemente alla legge n. 13/1989 prevedono spesso l’installazione di meccanismi ascensore (o simili, come ad esempio piattaforme elevatrici) con contestuale taglio delle scale al disotto dei limiti individuati dai regolamenti edilizi vigenti. Allo stesso modo detti meccanismi spesso presentano specifiche tecniche (ad esempio per le dimensioni

²³ Si veda, ad esempio: Cass. Civ., sez. II, n. 2150/2009, per cui “*la legislazione in tema di eliminazione delle barriere architettoniche ha configurato la possibilità di agevole accesso agli immobili anche da parte di persone con ridotta capacità motoria come requisito oggettivo quanto essenziale degli edifici privati di nuova costruzione, a prescindere dalla loro concreta appartenenza a soggetti portatori di Handicap*”.

²⁴ Si veda in questosenso S. Trömel, *A personal perspective on the drafting history of the united nations convention on the rights of persons with disabilities*, in *European Yearbook of Disability Law*, vol. 1, 2009, pp. 118 ss.

della cabina, ovvero per la larghezza della porta di accesso) che si pongono similmente in violazione dei regolamenti comunali vigenti (edilizio e di igiene) ovvero delle specifiche tecniche minime di cui al decreto ministeriale n. 236/1989. Le istanze di cui sopra sono di norma accompagnate da richieste di deroga fondate sulla necessità del soggetto disabile di fruire di un meccanismo ascensore per il godimento dei propri diritti costituzionalmente tutelati. La questione appare particolarmente problematica proprio perché, nell'interesse all'abbattimento delle barriere architettoniche di un singolo individuo, si propone un intervento edilizio in violazione (anche) delle specifiche tecniche minime individuate proprio dalla normativa posta a tutela dell'accessibilità di tutti gli individui.

Parte della dottrina ha peraltro ritenuto che le prescrizioni di cui al decreto ministeriale sopraccitato non sarebbero applicabili agli interventi di rimozione delle barriere architettoniche eseguiti su edifici costruiti precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 13/1989 (in particolare sulla scorta dell'osservazione che interventi quali il taglio delle scale o l'installazione di un meccanismo ascensore non rientrerebbero nella nozione di "ristrutturazione" di cui all'art. 1 della legge sopraccitata)²⁵. Detta tesi non convince e, oltre ad essere stata disattesa dalla giurisprudenza in materia, che come si vedrà ha ritenuto il decreto n. 236/1989 applicabile alle situazioni preesistenti, appare del pari smentita proprio dalla lettera della normativa in commento: l'art. 8.1.12 del decreto, ad esempio, parla infatti espressamente di "*adeguamento di edifici preesistenti*", stabilendo misure minime per gli ascensori "*ove non sia possibile l'istallazione di cabine di dimensioni superiori*", con ciò evidentemente individuando un limite minimo invalicabile, ed esplicitamente distinguendo tra le situazioni di nuova costruzione o ristrutturazione e quelle di adeguamento di edifici preesistenti. In secondo luogo, la tesi di cui sopra non convince se solo si considera che, a volerla condividere, si giungerebbe alla conclusione per cui negli edifici preesistenti alla legge n. 13/1989 non vi sarebbe alcuna misura minima di legge per scale e ascensori, con conseguente violazione proprio di quel principio di accessibilità che sta alla base di tutta la normativa in materia di abbattimento e superamento delle barriere architettoniche. È pertanto evidente (come del resto è stato confermato dalla giurisprudenza amministrativa in materia) che l'amministrazione comunale dovrà fare applicazione (quantomeno analogica) delle prescrizioni di cui al decreto ministeriale n. 236/1989 ai fini di tutelare l'interesse pubblico all'accessibilità nei procedimenti di rilascio di permesso di costruire per l'abbattimento delle barriere architettoniche (ovvero procedimenti afferenti a SCIA

²⁵ Tesi sostenuta, ad esempio, da N. Izzo, *L'ascensore per il disabile in condominio: una giusta e forse definitiva soluzione costituzionalmente orientata*, in *Giustizia Civile*, fasc. 6, 2012, p. 1459.

in materia)²⁶.

Alla luce di quanto esposto bisogna chiedersi quindi quale sia l'interesse pubblico che il Comune (che ovviamente non deve interessarsi di violazioni civilistiche, rimesse all'apprezzamento del Giudice ordinario) dovrà tutelare nel valutare un progetto di abbattimento o superamento delle barriere architettoniche, ed in particolare se tra detti interessi pubblici rientri quello all'accessibilità dei condomini. Si ricordi peraltro che gli edifici condominiali rappresentano, per giurisprudenza costante, a tutti gli effetti luoghi aperti al pubblico²⁷, sui quali pertanto l'interesse all'accessibilità evidentemente viene a maggior ragione in rilievo. Alla luce di quanto esposto, appare senz'altro preferibile la risposta affermativa al quesito, e dunque appare opportuno che l'amministrazione comunale vigili sulla conformità degli interventi edilizi di abbattimento delle barriere architettoniche sottoposti al suo vaglio proprio al principio di accessibilità così come descritto ai paragrafi precedenti.

Sulla vicenda è intervenuta recentemente la sentenza n. 442/2016 del TAR Lazio²⁸.

La sentenza in commento, in un caso analogo a quelli sinora descritti, muove dalla premessa, fondata su precedenti pronunce del Giudice amministrativo e del Giudice ordinario (nonché sull'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale), per cui *“lo scopo perseguito dalle norme dirette all'eliminazione ed al superamento delle barriere architettoniche è infatti quello di assicurare l'accessibilità degli edifici, a prescindere dall'esistenza di un diritto reale o personale di godimento da parte di un soggetto minorato, essendo rilevante solo l'attitudine dell'edificio ad essere fruito da qualunque soggetto, anche per svolgimento di attività lavorativa, sia essa pubblica o privata, subordinata o autonoma”*. Che nell'edificio interessato abiti o meno un soggetto con limitata capacità motoria è pertanto del tutto indifferente ai fini dell'applicazione del principio di accessibilità, che è invece volto all'abbattimento e al superamento delle barriere architettoniche, ovunque esse esistano, nell'interesse della collettività, e non già (o non solo) nell'interesse dei singoli condòmini.

Il Tribunale prosegue affermando che *“il principio dell'accessibilità in un edificio condominiale non può poi, ovviamente (al fine di evitare situazioni discriminatorie), essere inteso in senso unilaterale (nell'interesse soltanto di una parte), ma deve essere interpretato ed applicato in modo tale da contemperare le reciproche*

²⁶Giova sottolineare inoltre che l'amministrazione comunale sia spesso la prima ad essere chiamata in causa nei casi in cui si abbia un contrasto tra un condòmino affetto da limitata capacità motoria ed il condominio (o altri singoli condòmini). Non è raro, infatti, che il soggetto interessato presenti istanza per il rilascio di permesso di costruire (ovvero SCIA) nelle more del giudizio ordinario di impugnazione delle delibere per l'abbattimento delle barriere architettoniche da parte dei controinteressati.

²⁷ Cfr., per tutte: Cass. Pen., sez. I, n. 28853/2009.

²⁸ Cfr. TAR Lazio, sez. Seconda *Quater*, n. 442/2016.

posizioni di tutte le parti direttamente coinvolte". Il Giudice amministrativo conferma pertanto in primo luogo che l'accessibilità deve intendersi come un principio, e non già come un diritto del solo condomino disabile. Il Giudice afferma poi, ed è questo forse il passaggio di maggiore momento, che l'accessibilità non può essere utilizzata dal singolo condomino con ridotta capacità motoria ai fini di tutelare i suoi soli diritti, ma deve invece essere criterio volto alla tutela dei diritti di tutti i soggetti disabili o con ridotta capacità motoria, anche se non residenti nell'edificio. Gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche non dovranno pertanto perseguire il solo fine di rendere un edificio accessibile al soggetto disabile che vi abiti, ma anche (e soprattutto) il fine di rendere l'edificio accessibile a tutte le categorie di soggetti disabili (e non) che desiderino visitarlo.

La sentenza in commento chiarisce quindi che, ai fini di garantire il principio di accessibilità in uno stabile condominiale, il "*punto di equilibrio nella tutela delle diverse posizioni*" dovrà essere rinvenuto proprio nelle specifiche tecniche indicate dal decreto ministeriale n. 236/1989. Il Tribunale sottolinea, in particolare, che dette specifiche tecniche fissano dei criteri di progettazione, volti evidentemente a garantire l'accessibilità degli edifici, anche per quanto riguarda la larghezza delle scale e le dimensioni di una cabina ascensore. Con riferimento a quest'ultima, si ricorda espressamente che il decreto ministeriale n. 236/1989, all'art. 4.1.12, dispone che gli ascensori debbano essere dotati di "*una cabina di dimensioni minime tali da permettere l'uso da parte di una persona su sedia a ruote*" e che "*le porte di cabina e di piano devono essere del tipo automatico e di dimensioni tali da permettere l'accesso alla sedia a ruote*"²⁹. Con riferimento all'accessibilità delle scale il decreto ministeriale fissa invece la larghezza minima di 1,20 metri³⁰.

Il Tribunale chiarisce pertanto che l'amministrazione comunale, nel valutare le istanze volte all'abbattimento delle barriere architettoniche, dovrà necessariamente individuare la soluzione progettuale maggiormente conforme al principio di accessibilità, e dunque la soluzione che renda possibile la fruizione dell'edificio non solo ai condòmini disabili ivi residenti, ma a tutte le categorie di disabili (oltre che a tutti i cittadini) che potenzialmente potrebbero accedere all'edificio.

Quanto appena affermato comporta conseguenze di rilievo tutt'altro che

²⁹ Il successivo art. 8.1.12, alla lettera c), specifica che "*L'ascensore in caso di adeguamento di edifici preesistenti, ove non sia possibile l'installazione di cabine di dimensioni superiori, può avere le seguenti caratteristiche: - cabina di dimensioni minime di 1,20 m di profondità e 0,80 m di larghezza; - porta con luce netta minima di 0,75 m posta sul lato corto; - piattaforma minima di distribuzione anteriormente alla porta della cabina di 1,40 x 1,40 m*".

³⁰ Cfr. art. 8.1.10. L'art. 4.1.10 prescrive inoltre che "*la larghezza delle rampe e dei pianerottoli deve permettere il passaggio contemporaneo di due persone ed il passaggio orizzontale di una barella con una inclinazione massima del 15% lungo l'asse longitudinale*".

secondario, se solo si considera che, come si è anticipato, spesso le richieste di permesso di costruire (o le SCIA) finalizzate all'installazione di meccanismo ascensore per l'abbattimento delle barriere architettoniche in edificio preesistente alla legge n. 13/1989 prevedono, contestualmente alla diminuzione della larghezza della rampa delle scale, l'installazione di ascensori sottodimensionati (ai fini da una parte di non portare la larghezza delle scale troppo al disotto di quanto previsto dai regolamenti comunali, e dall'altra di adattarsi ad un vano scala spesso risalente e pertanto di dimensioni ristrette). L'amministrazione comunale dovrà vagliare dette soluzioni (ed eventuali richieste di deroga ai regolamenti comunali vigenti) proprio nell'ottica della tutela del principio generale di accessibilità, e dunque dell'interesse generale all'accessibilità dell'edificio, e non già della (sola) tutela dell'interesse del soggetto richiedente ad un più agevole accesso nell'immediato. Ciò comporta che, ad esempio, progetti che restringano la larghezza delle scale, prevedendo contestualmente l'installazione di un ascensore di dimensioni troppo ridotte per consentire l'accesso di un soggetto su sedia a ruote, difficilmente potranno essere ritenuti compatibili con il principio di accessibilità (oltre che con il principio di eguaglianza e non discriminazione). A maggior ragione se si considera che la riduzione della rampa delle scale al disotto dei limiti regolamentari ben potrebbe rendere estremamente difficoltosa l'installazione di meccanismi alternativi quali montascale o servoscala (oltre che il passaggio delle persone).

Una corretta (e costituzionalmente orientata) applicazione del principio di accessibilità, così come individuato dal Giudice amministrativo, potrebbe quindi consentire all'amministrazione comunale di evitare il verificarsi di situazioni paradossali ove, con il fine dichiarato di abbattere le barriere architettoniche, e dunque di consentire l'accesso del soggetto con limitata capacità motoria alla propria abitazione nell'immediato, si pregiudichi (o comprometta) l'accessibilità oggettiva dell'edificio nel lungo periodo, ad esempio consentendo l'installazione di un meccanismo ascensore troppo piccolo per essere utilizzato da persona su sedia a ruote (per via delle dimensioni della porta o della cabina) con contestuale taglio delle scale ad una larghezza troppo ridotta per consentire l'installazione di meccanismi alternativi (come servoscala o montascale). La situazione che si eviterebbe nell'esempio sopraccitato è quella, precisamente antitetica al principio di accessibilità, per cui un soggetto disabile su sedia a ruote sarebbe impossibilitato ad accedere all'edificio in seguito all'intervento di abbattimento delle barriere architettoniche, non potendo utilizzare il nuovo ascensore, e non potendo fare installare un meccanismo alternativo su di una scala ormai troppo stretta (spesso anche per un normale utilizzo).

Appare peraltro evidente come un trattamento siffatto opererebbe una discriminazione ingiustificata tra il soggetto disabile o anziano con capacità motoria

minorata (ad esempio afflitto “solo” da un impedimento particolarmente difficoltoso) ed il soggetto disabile con capacità motoria gravemente compromessa (costretto ad esempio su sedia a ruote, o su altri e più ingombranti meccanismi). E del resto appare questa, anche se *in nuce*, la conclusione a cui perviene la sentenza in commento, affermando che *“l’installazione di un ascensore in un edificio multipiano (se da un lato realizza un obiettivo di primaria importanza secondo gli attuali canoni giuridici e sociali, perché consente una migliore accessibilità agli appartamenti situati ai piani superiori) non può tuttavia, nell’ottica dell’eliminazione delle barriere architettoniche dell’intero edificio, prevedere fermate ad un solo piano [...], nè comportare una riduzione od una compressione dell’accessibilità agli altri appartamenti ed agli spazi comuni”*.

4. Conclusioni.

Se, come appare maggiormente convincente (e come si è argomentato), si ritiene che non esista un “diritto all’accessibilità” individuale costituzionalmente garantito, ma che l’accessibilità costituisca invece un principio posto a tutela di interessi di rilievo costituzionale, e dunque un interesse generale, sembra auspicabile che il Comune assuma il ruolo di garante di detto interesse, che è tuttavia necessariamente, alla luce della giurisprudenza richiamata, interesse non di parte, ma pubblico e collettivo. Qualificare l’accessibilità come principio e non già come diritto individuale permette forse di addivenire ad un criterio generale maggiormente saldo nell’individuazione del punto di equilibrio nel bilanciamento tra i diversi interessi e diritti coinvolti nelle vicende di abbattimento e superamento delle barriere architettoniche: i singoli interventi di abbattimento delle barriere architettoniche non andranno infatti (solo) valutati alla stregua della loro idoneità a facilitare l’accesso del singolo individuo afflitto da ridotta capacità motoria alla propria abitazione, ma andranno invece valutati (soprattutto) alla stregua della loro idoneità a facilitare l’accesso di tutti i soggetti disabili (e non) all’edificio. Una simile impostazione appare inoltre idonea a garantire l’effettivo rispetto del principio di eguaglianza, evitando la discriminazione tra differenti categorie di soggetti disabili o con ridotta capacità motoria, che dovranno invece essere tutte poste egualmente in condizione di accedere agli edifici pubblici o privati aperti al pubblico (quale è il condominio).

Tema che non è affrontato dalla sentenza in commento ma che è necessario quantomeno accennare è quello del bilanciamento che l’amministrazione comunale dovrà necessariamente compiere tra il principio di accessibilità e la tutela di beni fondamentali quali la vita e la salute (art. 32 Cost.). Non va infatti dimenticato, come è stato peraltro affermato a più riprese dalla giurisprudenza amministrativa in materia, che

le norme regolamentari che disciplinano la larghezza minima delle scale hanno una innegabile funzione di tutela della vita e della salute in situazioni emergenziali (come ad esempio in caso di incendio), essendo volte a consentire l'agevole e rapida evacuazione degli stabili (nonché l'agevole accesso di soccorritori o personale sanitario e dei relativi materiali)³¹.

A fini di completezza va evidenziato come l'unico caso in cui appare forse ipotizzabile sacrificare il principio di accessibilità, e dunque i diritti costituzionalmente tutelati di ogni soggetto disabile, in favore dell'interesse individuale del singolo soggetto disabile o con ridotta capacità motoria residente nell'edificio ad accedere alla propria abitazione, è il caso (piuttosto remoto) in cui vi sia una comprovata ed oggettiva impossibilità tecnica di realizzare soluzioni progettuali alternative e fruibili da tutte le categorie di disabili (ed in particolare dai disabili su sedia a ruote), quali ad esempio ascensori esterni, montascale e servoscala. Appare questa del resto la soluzione indicata, già da tempo, dallo stesso legislatore³². Ed in effetti è lo stesso decreto ministeriale n. 236/1989 ad operare, a ben vedere, all'art. 3.1, una graduazione tra i principi di accessibilità, visitabilità, e adattabilità: laddove non sia oggettivamente possibile conseguire la prima, sarà quindi necessario conseguire almeno la seconda o la terza (intese come un'accessibilità parziale, vuoi perché limitata solo ad alcuni spazi, vuoi perché modulata differentemente per diverse categorie di soggetti disabili).

A guidare l'azione del Comune quindi, specie nei casi in cui siano proposti interventi edilizi che prevedano deroghe alle specifiche tecniche minime di accessibilità previste dai regolamenti comunali e dal decreto ministeriale n. 236/1989, dovrà essere la valutazione della sussistenza di possibili soluzioni alternative praticabili e maggiormente conformi al principio di accessibilità stesso. Secondo detto principio, infatti, deve ritenersi compito dell'amministrazione comunale garantire l'accessibilità degli edifici pubblici o privati aperti al pubblico (quale il condominio) a tutti i cittadini senza discriminazioni.

Va segnalato inoltre come l'inadempimento o il ritardo dell'amministrazione in casi come quelli sopra descritti potrebbe verosimilmente portare ad un obbligo di risarcimento del danno (patrimoniale e, soprattutto, non patrimoniale) cagionato ai

³¹In particolare TAR Marche, Sez. I, n. 546/2013, TAR Abruzzo-Pescara, Sez. I, n. 212/2013, TAR Abruzzo- Pescara, Sez. I, n. 180/2013, hanno ritenuto che l'art. 8.1.10 del decreto ministeriale n. 236/1989, che fissa una larghezza minima delle scale di 1,20 m, sia applicabile anche agli edifici preesistenti alla legge n. 13/1989, avendo detta norma una "finalità di sicurezza", "e cioè tutelare le vite umane in caso di incendio".

³² Così ad esempio l'art. 20 della legge regionale n. 6/1989 della Regione Lombardia. In questo senso inoltre numerosi regolamenti edilizi comunali. Nello stesso senso anche TAR Lombardia – Milano, sez. II, n. 1541/2015, per cui "il Collegio condivide bensì quanto affermato nel provvedimento impugnato, ossia che la possibilità di concedere deroghe ai regolamenti edilizi debba ammettersi soltanto in assenza di alternative valide ed effettivamente praticabili".

diritti ed agli interessi del soggetto disabile o afflitto da limitata capacità motoria³³. Evidenti sono infatti le ripercussioni che la non conformità degli edifici al principio di accessibilità possono avere sul diritto alla salute, sulla dignità dell'uomo, nonché sulla vita sociale e di relazione, comprimendo in ultima analisi la sfera di espansione della personalità dell'individuo. Si tratta di casi in cui l'intervento dell'amministrazione è spesso condizione necessaria per l'effettivo e pieno godimento dei diritti fondamentali della persona. Per converso, l'autorizzazione ad esempio della riduzione della larghezza delle scale a una misura troppo ridotta per consentire l'evacuazione efficiente dell'edificio o l'accesso agevole di soccorritori potrebbe portare alla responsabilità risarcitoria per la lesione subita da diritti quali il diritto alla vita ed il diritto alla salute.

In definitiva, alla luce di quanto esposto, si può concludere che una lettura costituzionalmente orientata del principio di accessibilità imponga che il Comune intenda quest'ultimo come un vero e proprio interesse pubblico e dunque, in virtù della natura di luogo aperto al pubblico del condominio, che l'amministrazione comunale assicuri nel rilascio dei permessi edilizi la più ampia fruibilità degli edifici ad ogni categoria di cittadino, prediligendo le soluzioni progettuali che, nel rispetto del principio di eguaglianza e non discriminazione, consentano l'accesso a tutti i soggetti disabili (e non), e non solo a quelli residenti nello stabile interessato. Solo laddove vi sia una dimostrata ed oggettiva impossibilità di pervenire a soluzioni che garantiscano la completa (o più ampia) accessibilità dell'edificio sarà possibile valutare la concessione di deroghe che consentano un'accessibilità parziale, nel solo interesse del soggetto disabile o con ridotta capacità motoria in concreto residente nello stabile.

³³ Sul tema si veda P. Virgadamo, *La tutela risarcitoria del danno non patrimoniale patito dai disabili: dalle barriere architettoniche alla l. n. 67 del 2006*, in *Giustizia Civile*, fasc. 7-8, 2007, pp. 263 ss.