

# **Regime edilizio degli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche**

*avv. Michele Parodi, Direttore ANCE Liguria*

Per una più compiuta comprensione dell'attualità del tema è utile premettere considerazioni sulla dotazione immobiliare italiana e sulle condizioni di funzionalità ed efficienza del patrimonio edilizio<sup>1</sup>.

Le unità immobiliari censite al catasto nelle categorie A, B, C, D, ed E sono pari a 59,1 milioni; di questi 59 milioni di unità solo il 7,9% non appartiene al settore residenziale; infatti nel 56% dei casi si tratta di abitazioni, mentre un ulteriore 36% è costituito da loro pertinenze.

La distribuzione della proprietà degli immobili residenziali è nettamente favorevole alle persone fisiche (91% abitazioni e 87% pertinenze).

Il nostro paese vanta il primato europeo in termini numerici sia assoluti che percentuali per abitazioni realizzate tra il 1946 e 1971 (10 milioni pari al 36,8% del totale), dato che caratterizza le principali città italiane ove la percentuale supera il 50% del patrimonio.

La quota di edifici con più di 40 anni, soglia temporale oltre la quale si rendono indispensabili interventi di manutenzione e/o sostituzione dei componenti edilizi dei fabbricati, cresce progressivamente: oggi quasi il 55% delle famiglie occupa un alloggio realizzato prima del 1971.

La fotografia del patrimonio edilizio nazionale deve accompagnarsi a qualche rapidissimo cenno ai mutamenti sociali e alla diversificazione della condizione abitativa, intervenuti negli ultimi decenni anche nel territorio genovese, poiché tali elementi

<sup>1</sup> I dati sono tratti dalla pubblicazione "Un Piano per le città – Trasformazione urbana e sviluppo sostenibile" a cura di Censis e ANCE, presentata a Roma il 3 aprile 2012 in occasione del convegno Un piano per le città Trasformazione e sviluppo sostenibile – Le strategie, gli strumenti e le opportunità per rendere più vivibili e competitive le città italiane

costituiscono l'oggetto orientato e inciso dalle scelte legislative e amministrative degli enti pubblici e la loro considerazione consente di apprezzare l'efficacia e la sostenibilità delle risoluzioni normative approntate dalle stesse amministrazioni sul tema della accessibilità degli spazi privati e pubblici.

Dal 2004 al 2010 a livello nazionale è aumentato il numero di famiglie che ha segnato un incremento dell'8,9% ed è corrispondentemente diminuito il numero medio dei componenti.

Dal 2001 al 2011 la media dei componenti a livello nazionale è scesa da 2,6 a 2,4; la Liguria è la regione ove la media è più bassa a livello nazionale e tocca il 2,0, mentre l'area metropolitana di Genova segna un numero medio di componenti a famiglia pari a 1,99.

A ciò si accompagna l'invecchiamento della popolazione che ha determinato negli ultimi dieci anni il sorpasso della classe di età con più di 65 anni su quella 18-34 anni.

60 Cresce infine la quota di persone che vivono da sole: tra il 2003 ed il 2008 si è passati dal 25% al 27% evidenza che pone un ulteriore problema in relazione alla funzionalità del patrimonio residenziale italiano che è composto da abitazioni che in media hanno dimensioni pari a 114 mq. Tali dati di statistica demografica trovano puntuale conferma nella descrizione fondativa del Piano Urbanistico Comunale adottato dal Comune di Genova il 7 dicembre 2011 con la delibera del Consiglio n. 92.<sup>2</sup>

2 Se a livello cittadino la quota di popolazione con più di 65 anni al 2009 è pari a circa il 27%, in alcuni municipi il dato si discosta molto da questo valore in negativo, con valori ancor più elevati nella Bassa Val Bisagno (28,7%) ed ancor più nei due municipi di Levante, con il 29,1% del IX° ed addirittura il 30,1% dell'VIII municipio; - in positivo nei due municipi centrali, I (24,4%) e II (25,6%) ed anche in quello della Val Polcevera (24,5%), che è anche l'unico che registra una quota di abitanti nella fascia 0-13 anni significativamente superiore alla media (11,2% contro 10,6%). "Genova è, notoriamente, una delle città italiane in cui il processo di invecchiamento della popolazione è più rilevante. La popolazione con più di 65 anni rappresenta attualmente il 26,9% del totale, contro un valore medio dei capoluoghi di provincia del nord-ovest del Paese pari a 24,5% ed un valore medio delle città con più di 200mila abitanti pari a 22,2%".

L'analisi del patrimonio edilizio e delle tendenze sociali locali restituisce, dunque, un quadro di immobili vetusti, di grandi dimensioni medie e tendenzialmente abitato da persone anziane e sole. Contesto nel quale è ragionevole prospettare la necessità e l'utilità di un adeguamento delle dotazioni tecnologiche e impiantistiche dei manufatti, almeno attraverso l'installazione di un "servoscala" (art. 1, c. 3, lett. a) l. 9 gennaio 1989, n. 13) o "idoneo mezzo di sollevamento" ( art. 77, c. 3, lett. c) d.p.r. 380/2001).

Del tutto pertinente è, dunque, illustrare e saggiare la disciplina edilizia urbanistica in tema di superamento delle barriere architettoniche, tema che l'ordinamento disciplinare, nell'ampia casistica che connota la tipica tecnica legislativa redazionale, considera come individua *species* nel *genus* delle norme costruttive edilizie.

Attualmente, come noto, il quadro legislativo e normativo amministrativo è composito. Esso è costituito dalla legge 13 gennaio 1989 n. 13, dal D.M. 236 del 14 giugno 1989, dalla Circolare Min. LL.PP. 1669 del 22 giugno 1989, dalla Legge 5 febbraio 1992 n. 104, DPR 503 del 24 luglio 1996, dal D.P.R. 380 del 6 giugno 2001 "Testo Unico dell'Edilizia", in specie dagli artt. 77-82, quindi dalla legge regionale n. 15 del 12 giugno 1989 ("Abbattimento delle barriere architettoniche e localizzative"), come modificata dalla legge regionale della Liguria n.17 del 26 aprile 2007, infine dalla legge regionale n. 16 del 6 giugno 2008 "Disciplina dell'attività edilizia", poi oggetto di modifiche per effetto della legge 5 aprile 2012 n. 9 (pubblicata sul B.U.R.L. n. 6 del 4 aprile 2012, parte prima, in vigore dal 26 aprile 2012).

Per quanto attiene allo specifico tema trattato, le fonti rilevanti sono il d.p.r. 380/2001 e la legge regionale della Liguria n. 16/2008, s.m.i.. Il testo unico dell'edilizia nazionale non annovera, tra gli interventi espressamente definiti, le opere dirette all'eliminazione delle barriere architettoniche, avendo optato il legislatore per un'attenzione al solo aspetto autorizzatorio.

L'articolo 6, c. 1, lett. b) del d.p.r. 380/2001, infatti, qualifica come attività edilizia libera "*gli interventi volti all'eliminazione di*

*barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio”.*

Tale attività, se rispettosa delle condizioni poste dalla norma citata, è, dunque realizzabile senza preventiva autorizzazione da parte della pubblica amministrazione; ed entro tale perimetro si colloca il più diffuso intervento di miglioramento dell'agibilità dei manufatti ovvero l'installazione del servo scala.

Inoltre, secondo l'articolo 79 del d.p.r. 380/2001 le opere dirette all'eliminazione delle barriere architettoniche *“possono essere realizzate in deroga alle norme sulle distanze previsti dai regolamenti edilizi, anche per i cortili e le chiostrine interni ai fabbricati o comuni o di uso comune a più fabbricati”*.

Considerato, invece, nella sua sostanza effettuale l'intervento di installazione di un servoscala interno potrebbe essere ascritto alla categoria dell'intervento di manutenzione straordinaria<sup>3</sup> o di risanamento conservativo funzionale all'”*inserimento... degli impianti richiesti dall'esigenze dell'uso*”<sup>4</sup>.

Peraltro tale affinità casistica rileverebbe, sotto il profilo autorizzativo, ed assumerebbe significato solo in caso di intervento difforme rispetto al caso descritto dall'articolo 6, comma 1, lett. b).

Infatti, l'attenzione che tale articolo riserva alle opere che interessano i prospetti esteriori degli edifici e all'alterazione della sagoma trova compiuta coerenza nell'articolo 10, comma 1, lett. c) che assoggetta tendenzialmente a permesso di costruire quegli *“interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti”*.

Dal che discende la considerazione che in caso d'opera d'eliminazione di barriere architettoniche, che comporti rampe o

3 D.P.R. 380/2001 Art. 3, c. 1, lett. b): “le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare servizi igienico sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso”

4 D.P.R. 380/2001, art. 3, c. 1, lett. d).

ascensori esterni o manufatti in alterazione alla sagoma dell'edificio, il regime autorizzativo dovrebbe essere individuato evidentemente in ragione dell'incidenza o meno sull'aspetto esteriore, ma anche del collegamento contestuale e sincronico ad un complesso di altri interventi edilizi sul manufatto.

L'individuazione del titolo, permesso di costruire o S.C.I.A. (segnalazione certificata di inizio attività per effetto dell'articolo 19 l. n. 241 del 7 agosto 1990 s.m.i.), deriverebbe, dunque, dal tipo e dalla natura concreta dell'intervento.

Il difetto di collegamento logico nella disciplina legislativa statale ha trovato composizione per effetto dell'azione interpretativa giurisprudenziale e correzione nella legislazione regionale ligure. In Liguria è mantenuto in termini inalterati rispetto alla regola nazionale il regime di irrilevanza edilizia delle opere interne o dei servoscala.

Infatti, secondo l'articolo 21 della stessa legge regionale è attività urbanistico-edilizia libera non soggetta a permesso di costruire, né a DIA obbligatoria né a SCIA, se effettuata nel rispetto delle normative di settore e, in particolare, delle disposizioni contenute nel d.lgs. 42/2004 (Codice del Paesaggio) e delle norme dei piani e dei regolamenti attuativi dei parchi, quella relativa ad interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio.

Invece, la disciplina legislativa edilizia ligure, a differenza di quella nazionale, contiene una precisa sussunzione delle opere d'interesse: secondo l'art. 7, comma 2, lett. F) della legge regionale n. 16/2008 s.m.i sono considerati di manutenzione straordinaria *“gli interventi volti al superamento delle barriere architettoniche e al risparmio energetico quando richiedano la creazione di locali tecnici esterni di cui all'articolo 81<sup>5</sup> o di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio”*.

#### **5 articolo 81**

(Locali tecnici)

1. Si definiscono locali tecnici tutti i locali funzionali a ospitare esclusivamente impianti di servizio del fabbricato o di reti tecnologiche, quali riscaldamento, illuminazione, acqua potabile, condizionamento, raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani.

Inoltre secondo il medesimo articolo e comma, ma lett. E) è manutenzione straordinaria anche “*l’adeguamento, il rinnovo e la sostituzione dei servizi igienico-sanitari e degli impianti tecnologici (... impianto di ascensori e di sollevamento in genere, con le opere ad essi funzionalmente complementari ed indispensabili) quando comportano alterazione delle caratteristiche distributive*”.

La sagoma è definita dall’articolo 82 della stessa legge regionale come “*il contorno della parte emergente di un edificio sia in pianta che in elevazione, comprensivo di tutti gli elementi aggettanti. La sagoma di un edificio è quindi costituita dai vari profili complessivi con i quali il medesimo può essere descritto*”.

Un’ulteriore norma che potrebbe disciplinare l’ipotesi è quella dell’art. 9, comma 2, riferita al risanamento conservativo, per cui tra gli interventi diretti a migliorare la funzionalità dell’edificio sono compresi “*l’inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell’uso*”. In tale congerie di norme, variamente applicabili, quelle maggiormente pertinenti paiono contenute nella casistica della manutenzione straordinaria.

L’ammissione nell’ambito della manutenzione straordinaria degli interventi di superamento delle barriere architettoniche che impongano la creazioni di locali tecnici esterni o di manufatti che alterino la sagoma dell’edificio, così come per la realizzazione di impianti di sollevamento, è infatti espressa, puntuale e tipica.

In tal caso, il titolo autorizzativo sarebbe da individuare tra la S.C.I.A. (art. 21 bis), la D.I.A. obbligatoria (art. 23) e il permesso di costruire (art. 24). Secondo l’art. 21 bis, c. 1, lett. c) sono assoggettate a S.C.I.A. solo le manutenzioni straordinarie che non comportano alterazioni della sagoma. Mentre per l’articolo 23 sono assentibili a mezzo D.I.A. obbligatoria gli interventi di restauro e risanamento conservativo comportanti modifiche all’esterno dell’edificio volte all’inserimento e al rinnovo di elementi accessori e degli impianti che siano idonei alla conservazione e alla funzionalità dell’edificio ed anche rispondenti ai requisiti e agli standard previsti dalle normative di settore e di risparmio energetico. Secondo l’articolo 24, invece, si autorizzano

con permesso di costruire gli interventi che non rientrano in un regime di assentimento diverso. Il criterio di interpretazione che offre maggiori indici di certezza consiglia di individuare nel permesso di costruire il titolo prescritto per gli interventi di superamento delle barriere architettoniche che alterano la sagoma dell'edificio, come descritta dall'articolo 82 della l.r. 16/2008. La pur ipotizzabile applicabilità della D.I.A. obbligatoria per interventi di inserimento di impianti all'esterno degli edifici pur comportanti modifiche (risanamento conservativo secondo i termini dell'articolo 23) collide formalmente:

- con la definizione degli interventi esterni di superamento delle barriere architettoniche quali manutenzione straordinaria,
- con il criterio residuale di individuazione dei titoli che, in caso di incertezza o in difetto di individuazione tipica, prescrive il permesso di costruire.

È utile, in conclusione, prospettare un succinto quadro delle più recenti interpretazioni giurisprudenziali del tema, anche per focalizzare nell'ambito dei diversi interessi, pure di interesse costituzionale, considerati dall'ordinamento il rilievo gerarchico assegnato alla tutela delle persone affette da disabilità motorie o all'accessibilità e fruibilità dei luoghi. L'elaborazione più recente ha fornito criteri di individuazione puntuali delle opere così secondo T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I - sentenza 24 febbraio 2012, n. 87, *“le opere funzionali all'eliminazione delle barriere architettoniche sono solo quelle tecnicamente necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e non già le opere dirette alla migliore fruibilità dell'edificio e alla maggior comodità dei residenti. Secondo tali termini è legittimo il diniego di rilascio del permesso di costruire, per la realizzazione di un ascensore esterno, finalizzato ad eliminare le barriere architettoniche, motivato con riferimento al fatto che il progetto presentato prevede l'installazione dell'ascensore a distanza inferiore a tre metri dal fabbricato adiacente, nel caso in cui dalle mappe catastali e dagli atti progettuali risulti che i due edifici interessati sono separati da una*

*precisa linea di confine posta a distanza di un metro e mezzo dagli stessi. Infatti, in merito al conflitto tra gli interessi dei soggetti portatori di minorazioni fisiche e quello dei soggetti terzi, il legislatore con la previsione normativa contenuta nell'art. 79 (opere finalizzate all'eliminazione delle barriere architettoniche) del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nella normativa tecnica di attuazione di cui al D.M. 14 giugno 1989, n. 236, e nell'art. 873 del codice civile, ha ritenuto di dare prevalenza al diritto dei terzi al rispetto delle distanze tra le costruzioni, che, quindi, non può mai essere "minore di tre metri", in base alla previsione codicistica, all'evidente fine di garantire la salubrità delle costruzioni, compromessa dalla realizzazione di intercapedini permanenti, conseguenti all'installazione dell'ascensore. (Sul punto anche Cfr. T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, 8 novembre 2011, n. 526)"*

Nel caso esaminato il collegio ha rilevato che il vigente sistema non tutela le persone disabili in termini assoluti ed inderogabili, ma effettua un bilanciamento degli interessi in gioco, ponendo dei precisi limiti alla realizzazione delle opere in questione quando venga lesa il diritto alla salute dei confinanti.

Nei medesimi termini anche Consiglio di Stato, sez. V, 8 marzo 2011, n. 1437, che nel rilevare "la non ancora compiuta attuazione della normativa vigente sull'eliminazione delle barriere architettoniche a salvaguardia dei fondamentali diritti delle persone disabili" richiama la sentenza della Corte costituzionale 4 luglio 2008, n. 251 con la quale il giudice delle leggi ha riconosciuto che "il sistema di tutela delle persone disabili è stato recepito, in concreto, compatibilmente con altri interessi che non possono essere pretermessi e che devono essere, invece, bilanciati con quello, superiore, alla tutela ottimale delle medesime persone e che l'adozione da parte del legislatore delle misure necessarie a rendere effettiva la tutela delle persone disabili, alla stregua degli articoli 2, 3 e 32 della costituzione, può essere graduata in vista dell'attuazione del principio di parità di trattamento, tenuto conto di tutti i valori costituzionali in gioco, fermo comunque il rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati".