



REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

Michela Monaco

Barriere architettoniche e fruizione del bello: la difficile accessibilità dei beni culturali



Edizioni dell'Assemblea

Edizioni dell'Assemblea

256

Studi

Michela Monaco

**Barriere architettoniche
e fruizione del bello:
la difficile accessibilità dei beni culturali**

Tesi di Laurea
Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza
Anno Accademico 2021/2022

Relatrice
Prof.ssa Alessandra Serenella Albanese

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Novembre 2023

CIP (Cataloguing in Publication)

a cura della Biblioteca della Toscana Pietro Leopoldo

Barriere architettoniche e fruizione del bello: la difficile accessibilità dei beni culturali / Michela Monaco ; relatrice prof.ssa Alessandra Serenella Albanese ; presentazione Antonio Mazzeo. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana, 2023. - Tesi di Laurea Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza Anno Accademico 2021/2022

1. Monaco, Michela 2. Albanese, Alessandra Serenella 3. Mazzeo, Antonio

343.4507872087

Barriere architettoniche - Accessibilità [ai] Beni culturali - Legislazione

Volume in distribuzione gratuita

In copertina: persona con disabilità all'interno del Salone dei Cinquecento di Palazzo Vecchio a Firenze - foto dell'autrice

Consiglio regionale della Toscana

Settore "Settore Iniziative istituzionali e Contributi. Rappresentanza e Cerimoniale. Servizi di supporto."

Progetto grafico e impaginazione: Daniele Russo

Pubblicazione realizzata dal Consiglio regionale della Toscana
quale contributo ai sensi della l.r. 4/2009

Novembre 2023

ISBN 9791280858238

Sommario

Presentazione	7
Introduzione	11
Capitolo I - Le barriere architettoniche: dai principi costituzionali alla normativa nazionale	15
1. La nozione di barriera architettonica	15
2. I principi costituzionali	21
3. “Excursus” storico-normativo in materia di barriere architettoniche	24
3.1 Il rilievo delle barriere architettoniche prima della legislazione nazionale: le Conferenze di Stresa e Arezzo	26
3.2 La prima disposizione sulle barriere architettoniche: la circolare del Ministero Lavori Pubblici n. 425 del 1967	28
3.3 La Conferenza di Roma	29
3.4 La circolare del Ministero Lavori Pubblici n. 4809 del 1968	30
4. I principali interventi legislativi in materia	33
4.1 La Legge n. 118 del 1971	34
4.2 Il D.P.R. n. 384 del 1978	37
4.3 La legge n. 41 del 1986	40
4.4 I provvedimenti fondamentali del 1989	43
4.4.1 L'importanza della legge n. 13 del 1989	44
4.4.2 Il D.M. n. 236 del 1989 e i concetti base di accessibilità, visitabilità e adattabilità	54
4.5 La legge n. 104 del 1992	58
4.6 Il D.P.R. n. 503 del 1996	64
5. Le barriere architettoniche oggi (cenni)	67
Capitolo II - Le barriere architettoniche nei beni culturali	71
1. La nozione di beni culturali	71
1.1 Le categorie di beni culturali nel Codice Urbani del 2004	74
1.2 La concezione materiale e immateriale di bene culturale	78
1.3 Le principali funzioni dei beni culturali: tutela e valorizzazione	84

2. Conservazione e accessibilità	90
3. Riferimenti normativi per l'accessibilità nei luoghi di interesse culturale	98
3.1 Linee Guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale	104
4. Il superamento delle barriere architettoniche negli edifici storici	106
4.1 La griglia multicriteriale	111
4.2 Un progetto all'avanguardia	113
5. L'interesse storico e artistico	116
5.1 Il vincolo storico-artistico	118
5.2 Il giudizio della Soprintendenza sulla compatibilità degli interventi progettati	120
Capitolo III - La normativa regionale sulle barriere architettoniche: la scarsa attuazione dei peba e lo scenario toscano	
1. La legislazione toscana in materia di barriere architettoniche	125
2. I Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA)	130
2.1 Linee guida per la redazione dei PEBA nei luoghi di interesse culturale	136
2.2 L'esperienza dei PEBA in Toscana	138
2.3 Verso i Piani per l'Accessibilità	143
2.4 Lo stato di fatto	146
3. Il caso del Comune di Firenze	149
3.1 Gli atti dell'amministrazione fiorentina sull'accessibilità dei luoghi vincolati	150
3.2 Palazzo della Signoria	153
3.2.1 Un episodio di cronaca: la disavventura della consigliera con disabilità motoria	155
Bibliografia	157
Appendice giurisprudenziale	175
Sitografia	177
Ringraziamenti	181

Presentazione

La Toscana da sempre si è distinta per essere terra di diritti, terra di inclusione e di solidarietà.

Il sistema legislativo toscano consente infatti alle persone con disabilità di essere garantite nei loro diritti, a partire da quello della mobilità e dell'accesso fisico ai luoghi e ai servizi.

Il tema dell'abbattimento delle barriere architettoniche è dunque un elemento essenziale per una piena inclusione delle persone disabili e presupposto necessario per l'esercizio pieno dei loro diritti.

Con queste motivazioni il Consiglio regionale della Toscana ha deciso di pubblicare nelle sue Edizioni dell'Assemblea la tesi della Dottoressa Michela Monaco che affronta il tema in modo ampio e dettagliato.

Vengono opportunamente trattati gli aspetti culturali e giuridici che hanno consentito nel tempo di acquisire una consapevolezza sempre più diffusa dell'importanza di questo aspetto e conseguentemente di dotarsi di un sistema normativo adeguato ad affrontarlo.

Il testo in particolare affronta il tema delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale, soggetti spesso al vincolo storico-artistico e dunque con la necessità di conciliare le esigenze di tutela del bene con quella della piena accessibilità e fruizione per i disabili.

Un tema questo che, in particolare nella nostra Regione che è senza dubbio tra le più ricche di edifici di tale natura, assume una centralità che in altri contesti risulta meno evidente.

Di conseguenza la disanima puntuale della Legge regionale in materia e della sua applicazione, rappresenta un aspetto del testo che come Istituzione legislativa toscana dobbiamo in particolare prendere in esame anche in vista di necessari interventi normativi.

Si tratta dunque di un testo che offre molti spunti e che arricchisce il dibattito pubblico su un tema che qualifica il grado di civiltà della nostra società.

Antonio Mazzeo
Presidente del Consiglio regionale della Toscana

*Alle persone con disabilità
che desiderano un mondo
senza barriere*

Introduzione

La tematica delle barriere architettoniche in ambito nazionale, nonostante negli ultimi anni abbia assunto una rilevanza sempre maggiore, difetta ancora oggi di un'adeguata attenzione da parte del legislatore e, più in generale, della comunità sociale, in quanto considerata un problema esclusivo delle persone con disabilità. In materia, infatti, si rileva l'esistenza di una stratificazione legislativa obsoleta, rimasta ancorata ad una concezione – ormai superata – di *disabilità*, secondo la quale un soggetto con problematiche motorie o sensoriali non può vivere una vita indipendente e autonoma (ossia, basandosi solo sulle proprie restanti capacità), dovendo continuare la propria esistenza contando sull'aiuto imprescindibile di altre persone.

Il presente elaborato si occuperà delle questioni problematiche inerenti all'accessibilità degli edifici e, in particolare, dei luoghi assoggettati al vincolo storico-artistico, sui quali aleggia un astratto divieto generale di modifica.

Nello specifico, la tesi si propone di esaminare in maniera dettagliata la legislazione nazionale vigente in materia di barriere architettoniche. Saranno analizzati le leggi e i provvedimenti sia di carattere statale che regionale, con particolare riferimento alla Regione Toscana. Per avere un quadro completo dell'argomento si esamineranno anche gli atti incidenti sull'accessibilità dei luoghi di interesse culturale. Inoltre, sarà considerata l'influenza che dovrebbe avere la «*Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*»¹ sull'argomento in oggetto e si cercherà di individuare convergenze e divergenze tra l'orientamento statale e sovranazionale. Si osserverà, poi, come l'Organizzazione Mondiale della Sanità sia intervenuta a sottolineare l'importanza dell'accessibilità, ridefinendo il concetto di disabilità in un'ottica *biopsicosociale* ed evidenziando come gli ostacoli dell'ambiente circostante inficiano la vita sociale delle persone affette da disabilità, limitandola di fatto.

Nell'esaminare il tema, la tesi si suddividerà in tre capitoli. Il primo sarà dedicato ad un'analisi delle barriere architettoniche di carattere prevalentemente storico e normativo, mentre i successivi capitoli entreranno più nel merito della questione dell'accessibilità dei beni culturali al fine

1 *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, firmata il 13 dicembre 2006 e ratificata con la L. 3 marzo 2009, n. 18.

di comprendere se effettivamente esistano motivi, di tipo strutturale o legislativo, ostativi alla fruibilità di tali ambienti da parte delle persone affette da disabilità.

Nel primo capitolo si concentrerà innanzitutto l'attenzione sulla nozione di *barriera architettonica* per evidenziare come questa sia comprensiva non solo degli ostacoli limitanti la mobilità fisica di una persona (con disabilità o meno), ma anche di tutti gli impedimenti lesivi della fruibilità e del godimento di un luogo o di un servizio da parte di soggetti con disabilità di tipo sensoriale. Sul punto, giova premettere e precisare che la tesi dedicherà lo studio alle barriere di carattere materiale, riservando uno spazio solo marginale a quelle di tipo percettivo.

Successivamente, l'analisi si focalizzerà sui principi costituzionali rilevanti in materia, primo fra tutti il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., al fine di evidenziare come il tema dell'accessibilità degli edifici sia un interesse di tutti i consociati e non solo un'esigenza esclusiva delle persone con disabilità. Infatti, l'eliminazione delle barriere architettoniche andrebbe ad incidere positivamente anche su individui non affetti da una condizione patologica permanente quali, ad esempio, donne in gravidanza, persone anziane o individui con un arto inferiore fratturato.

Il terzo paragrafo sarà specificatamente dedicato ad un *excursus* storico a partire dal momento in cui in Italia si è iniziato a percepire la tematica delle barriere architettoniche come un problema sociale. In particolare, a livello nazionale, questa preoccupazione generale cominciò a diffondersi verso la metà degli anni '60, poi concretizzatasi con l'adozione di due circolari del Ministero dei Lavori Pubblici (la n. 425/1967 e la n. 4809/1968).

I successivi paragrafi offriranno una dettagliata disamina delle leggi e dei provvedimenti, ancora per lo più vigenti, stratificatisi nel corso degli anni sulla materia delle barriere architettoniche. Dopo i primi provvedimenti fondamentali sul tema, risalenti al 1989, merita di essere menzionata la L. 104/1992, per essere intervenuta per la prima volta con la previsione di sanzioni e per aver delineato il concetto di *accessibilità urbana*. Si ricorda, poi, il D.P.R. 503/1996, che ha esteso la normativa già prevista per gli edifici privati anche agli immobili e spazi pubblici.

Infine, verrà evidenziato come gli atti successivi ai provvedimenti citati non abbiano apportato modifiche sostanziali alla normativa vigente, bensì meramente previsto qualche norma integrativa o di sintesi.

Il secondo capitolo analizzerà la problematica del superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale *in senso stretto*,

con tali intendendosi gli immobili e le aree assoggettate al vincolo storico-artistico. Si partirà dalla definizione di bene culturale offerta dall'art. 2, co. 2, d.lgs. 42/2004, «*Codice dei beni culturali e del paesaggio*» (di seguito, Codice dei beni culturali o Codice Urbani), che vi ricomprende «*le cose mobili o immobili che [...], presentano interesse storico, artistico, [...] quali testimonianze aventi valore di civiltà*». Successivamente, si chiarirà cosa può essere ricondotto alla definizione in questione grazie alla concezione *aperta e atipica* di bene culturale, in base alla quale si ricomprendono anche i beni immateriali (ad esempio, i siti Unesco). Tale visione vivacizza e parallelamente valorizza i beni culturali, i quali divengono *attori della contemporaneità*. Sulla scia di questa idea, sarà sottolineato come anche gli immobili di interesse storico-artistico sottoposti a vincolo, per essere valorizzati, debbano essere resi «*fruibili alle persone diversamente abili*» (art. 6 Codice Urbani) e, quindi, accessibili a tali soggetti. Ciò benché la limitata accessibilità sia un requisito strettamente connesso ai caratteri strutturali degli edifici antichi.

Si constaterà poi come, negli ultimi anni, l'accessibilità di una struttura o di un sito abbia assunto un particolare rilievo anche dal punto di vista economico. Ciò è avvenuto a seguito di una crescente domanda turistica da parte di un'utenza che richiede sempre maggiormente luoghi di interesse storico-artistico privi di barriere architettoniche.

Si evidenzierà, inoltre, la centralità, in ambito culturale, del concetto di *visitabilità*, che esprime la possibilità di accedere alle aree più importanti di un luogo mediante una visita diretta dei beni che consenta di ammirare in prima persona i valori architettonici delle strutture e delle singole opere d'arte esposte al suo interno.

Si osserverà che la Costituzione riconosce ai consociati un vero e proprio «*diritto soggettivo a godere del bene culturale come elemento essenziale d'identità e d'appartenenza dell'individuo alla Sovranità nazionale*»². Infatti, la normativa italiana e internazionale contro le barriere architettoniche sancisce l'applicazione, per tali strutture, di specifiche disposizioni che prevedono soluzioni accessibili rimesse alla creatività del progettista. A tal fine, nel 2008, sono state redatte dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali le «*Linee Guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturali*»³, con lo scopo di contemperare la tematica dell'inclusione delle

2 R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in "Dir. Amm.", fasc. 4, 2016, p. 500.

3 D.M. 28 marzo 2008, «*Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale*».

persone con disabilità con quella della fruizione del patrimonio culturale. A tal proposito, si esamineranno anche le diverse soluzioni che il progettista può adottare nel caso di edifici vincolati.

L'ultimo paragrafo si focalizzerà sul vincolo storico-artistico: si vedrà quale valore costituzionale prevalga nel bilanciamento tra la tutela del patrimonio culturale e i diritti fondamentali della persona per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi culturali (i quali, erroneamente, si tende a ritenere che non possano essere modificati). Si osserverà, poi, come la Soprintendenza ricopra un ruolo fondamentale nel procedimento che autorizza gli interventi sui beni di interesse storico-artistico, essendole affidato l'incarico di constatare che l'intervento progettato sia conciliabile con la dimensione storica dell'edificio su cui si interviene.

Il terzo ed ultimo capitolo concentrerà l'attenzione sulla legislazione in materia delle barriere architettoniche a livello regionale. In particolare, sarà esaminata in modo dettagliato la normativa della Regione Toscana, ossia la L.R. 47/1991. Questo atto normativo, ottemperando alla legge finanziaria del 1986, ha disciplinato specificamente i Piani di Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA) e rappresenta una delle leggi regionali *più avanzate* in materia. I PEBA sono strumenti adottati dalle amministrazioni pubbliche competenti con l'obiettivo di individuare la presenza di ostacoli costruiti sia in immobili pubblici che in spazi esterni o dell'arredo urbano. Ciò al fine di predisporre un quadro ordinato di interventi volti all'eliminazione delle barriere architettoniche, riducendo al massimo l'impatto sull'ambiente urbano e le risorse utilizzate.

Infine, si analizzerà come attraverso le «*Linee guida per la redazione del Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche (P.E.B.A.) nei musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici*»⁴ sia stato imposto di redigere i suddetti Piani anche nei luoghi di interesse culturale. Da ultimo, verrà esaminata in concreto l'accessibilità dell'edificio-simbolo del Comune di Firenze: *Palazzo Vecchio*.

Mediante questa analisi, basata in sostanza sulle normative tuttora vigenti sia per le costruzioni di nuova fattura sia per quelle già esistenti, si cercherà di capire qual è il motivo per cui, ancora oggi, non è – purtroppo – infrequente imbattersi in una barriera architettonica.

4 D.D. 27 giugno 2017, n. 587, «*Linee guida per la redazione del Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche (P.E.B.A.) nei musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici*».

Capitolo I

Le barriere architettoniche: dai principi costituzionali alla normativa nazionale

1. La nozione di barriera architettonica

Con l'espressione *barriera architettonica* si fa, *prima facie*, riferimento a una limitazione di tipo materiale posta all'ingresso di un determinato luogo⁵. Da questo punto di vista, si possono distinguere specificatamente ostacoli di tipo orizzontale e di tipo verticale⁶. Con i primi si fa riferimento, ad esempio, alle errate dimensioni di passaggi, porte, corridoi o distanze; con i secondi, invece, si intendono gli impedimenti, tra gli altri, costituiti da gradini o scale ove prive di un montascale o di un normale ascensore⁷.

Il concetto di barriera architettonica deve, però, essere inteso in maniera più ampia, facendovi rientrare anche tutti quegli impedimenti di carattere percettivo, che limitano le persone con disabilità, non tanto motorie, quanto piuttosto sensoriali⁸. Pertanto, più in generale, la nozione in esame riguarda qualsiasi situazione di fatto ostacolante la mobilità e l'utilizzo di

5 V. AMATO, *L'eliminazione delle barriere architettoniche, ambientali e sociali all'integrazione delle persone. Elementi per un approfondimento e questioni minime*, in "Questione Giustizia", fasc., 2018, 3, p. 34.

6 G. SELLERI, *Handicappati: legislazione e società*, Manuale di documentazione e di consultazione, Nuove Edizioni Operaie S.r.l., 1979, Roma, p. 195.

7 *Ibidem*. In particolare, per comprendere meglio quale soluzione adottare tra montascale, servoscala e ascensore, l'architetto deve valutare la pendenza e la distanza da coprire, il costo e l'impatto che presuppongono. Si v. A. ARENGHI, *Gli apparecchi elevatori. Criteri di scelta, nuove proposte e stato della normativa*, in "TeMa", 1998, p. 70. Si rende, inoltre, necessario sottolineare che il montascale e il servoscale rappresentano due dispositivi molto simili (entrambi scorrono su una guida), ma che comunque mantengono differenze. In particolare, il montascale di regola ha una poltroncina ed è usato da persone con difficoltà motorie ma comunque autosufficienti. Invece, il servoscala è utilizzato da un soggetto affetto da ridotta mobilità in sedia a rotelle o deambulatore: è una piattaforma dotata di chiusura e apertura automatica, che agevola la salita e la discesa della sedia a rotelle. Per maggiori informazioni, si v. F. MURGIA in <https://www.infobuild.it/2020/01/montascale-servoscala-tipologie-utilizzi-agevolazioni-fiscal> (10 gennaio 2022).

8 N. POSTERARO, *Dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale: problemi e prospettive*, in "Munus", fasc. 3, 2019, p. 904.

servizi da parte di persone con difficoltà di tipo motorio o sensoriale⁹.

Così, ad esempio, costituiscono una barriera architettonica non solo uno scivolo o una rampa mal costruiti o con una pendenza errata, ma anche uno scivolo che non è segnalato tramite sistema LOGES (acronimo di Linea di Orientamento Guida e Sicurezza¹⁰) per i ciechi e gli ipovedenti. Tutto ciò può creare enormi impedimenti nella vita quotidiana di un soggetto affetto da disabilità o ridotta mobilità.

Tutti questi ostacoli determinano problemi di accessibilità nello svolgimento della vita quotidiana in ambienti privati e pubblici (quali, ad esempio, scuola, luogo di culto o di lavoro), nei mezzi di trasporto (come autobus, metro, tramvia o treno) e nell'arredo urbano (si pensi a un semplice cassonetto dei rifiuti, difficilmente utilizzabile da una persona con complicazioni motorie, o ancora a un semaforo stradale privo del dispositivo acustico per persone cieche)¹¹.

Le definizioni iniziali di barriera architettonica non ricomprendevano gli ostacoli sensoriali ma soltanto quelli fisici. La prima enunciazione si trova nella circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 29 gennaio 1967, n. 425 (*Standards Residenziali*¹²), che si riferisce a quegli:

«[...] ostacoli che incontrano individui fisicamente menomati nel muoversi nell'ambito degli spazi urbani e negli edifici sociali: 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, apertura di porte, ecc.) [...]».

9 L. IZZO, *Barriere architettoniche*, 2018, in <https://www.studiocataldi.it/articoli/32717-barriere-architettoniche.asp#par1> (28 ottobre 2021).

10 Per maggiori informazioni, si può consultare *Il Sistema LOGES cos'è e a cosa serve*, Achitutti, <https://www.architutti.it/il-sistema-loges/> (20 novembre 2021), che lo definisce come quel sistema «costituito da superfici dotate di rilievi appositamente creati per essere percepiti sotto i piedi. Tale sistema nasce per consentire a non vedenti ed ipovedenti l'orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo. Queste superfici forniscono dei codici informativi di semplice comprensione, che consentono la realizzazione di percorsi-guida o piste tattili utili per l'orientamento e l'autonomia delle persone cieche e ipovedenti. Il sistema è stato progettato anche per facilitare gli anziani la cui acuità visiva tende a ridursi con il passare degli anni. Per tale motivo è previsto che gli elementi siano cromaticamente contrastanti con la pavimentazione esistente. LOGES utilizza profili, rilievi, spessori, distanze, spaziatore, specificamente studiati per le specifiche modalità impiegate dalle persone non vedenti per muoversi in autonomia».

11 G. SELLERI, op. cit., pp. 195-196.

12 Circolare M.LL.PP. 20 gennaio 1967, n. 425 – «Standards residenziali».

Il concetto è stato poi ampliato con il D.M. 236/1989¹³. L'art. 2 di tale decreto definisce specificatamente le barriere architettoniche come:

- «a) gli ostacoli fisici che sono fonte di disagio per la mobilità di chiunque ed in particolare di coloro che, per qualsiasi causa, hanno una capacità motoria ridotta o impedita in forma permanente o temporanea;
- b) gli ostacoli che limitano o impediscono a chiunque la comoda e sicura utilizzazione di parti, attrezzature o componenti;
- c) la mancanza di accorgimenti e segnalazioni che permettono l'orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo per chiunque e in particolare per i non vedenti, per gli ipovedenti e per i sordi».

In primo luogo, si può finalmente notare un primo riferimento normativo (precisamente alla *lett. c*, art. cit.) alle barriere di tipo sensoriale.

In secondo luogo, preme rilevare come il provvedimento citato non riferisca il concetto in esame alle sole persone affette da disabilità, estendendolo più in generale a *chiunque* si trovi a dover fruire di un determinato servizio o luogo. Infatti, mediante l'uso di tale pronome, si intende ricomprendere anche coloro che si trovano eccezionalmente in situazioni di minorata capacità motoria, quali ad esempio una donna in gravidanza, un soggetto con un passeggino o convalescente, o ancora con una semplice ingessatura ad un arto¹⁴.

Pertanto, più in generale, il problema delle barriere architettoniche non

13 D.M. 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*».

14 Ivi, p. 3. Inizialmente la questione delle barriere architettoniche è stata sollevata dalle persone con disabilità che rivendicavano il loro diritto alla vita di relazione e di poter accedere a strutture e luoghi urbani di pubblica utilità. Col proseguire degli anni chi, grazie anche ai numerosi studi portati avanti, ci si è accorti che *chiunque* in diversi periodi della vita può trovarsi in situazioni *psico-fisiche* limitanti che rendono impossibile o difficile espletare attività quotidiane. Quindi, il problema degli impedimenti architettonici si estende a tutte le categorie di cittadini, che anche se non sono interessate dalla tematica nell'immediato, potrebbero esserlo in un futuro; si inizia a rilevare che solo una persona sana riesce a fruire a pieno della città. Cfr. G. STODUTI, *Metodologia operativa per l'abbattimento delle barriere architettoniche*, Edizioni del Cerro, Pisa, 1985, pp. 7-10.

deve essere ancorato limitatamente alle persone invalide, bensì esteso a tutte quelle persone aventi un problema (anche temporaneo) di tipo fisico e motorio o psicologico-cognitivo¹⁵.

Dal 2001, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (di seguito, OMS), con la «*Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*» (ICF) ha ampliato la nozione di disabilità dal *modello medico* a quello *biopsicosociale*¹⁶, mettendo al centro, quindi, le limitazioni che si trovano nell'ambiente circostante (soprattutto le barriere architettoniche)

15 G. SELLERI, op. cit., p. 196.

16 D.M. 28 marzo 2008, cit., p. 3. Dal secondo dopoguerra si sviluppa il “modello medico” di disabilità: secondo questa teoria, la disabilità è qualificata solo dalla menomazione individuale derivante da una malattia o un trauma, cioè è una condizione di salute che danneggia le funzioni fisiche o cognitive dell'individuo. Tale modello considerava: “menomazione”, quale alterazione di un corpo o di una funzione; “disabilità”, come limitazione del compimento delle attività quotidiane; “handicap”, infine, come conseguenza delle condizioni di svantaggio a livello sociale. Questo sistema era stato delineato dall'OMS sulla scorta dell'*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* (ICIDH). Quindi, gli interventi politici rivolti alle persone con disabilità erano ispirati ai caratteri dell'assistenzialismo. A partire dagli anni '70, sulla spinta di associazioni di attivisti, viene elaborato un nuovo concetto di disabilità: il “modello sociale”. Esso, in contrasto con l'impostazione medico-assistenzialista, opera una netta distinzione tra la sfera biologica della menomazione e quella sociale della disabilità. La menomazione è una limitazione funzionale provocata da un *deficit* fisico, mentale o sensoriale; invece, con disabilità si indica frenare l'opportunità di prendere parte alla vita della società al pari degli altri cittadini a causa della presenza di barriere fisiche o sociali. Pertanto, quest'ultima non dipende dalla condizione fisica o psichica dell'individuo ma dall'incapacità della società di includere il soggetto nelle sue attività. Infine, si arriva al “modello biopsicosociale” quello che è stato adottato anche dalla Convenzione ONU del 2006. È un approccio alternativo che sintetizza presupposti biologici e fattori ambientali. Cfr. L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità. Per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, saggio in F. CORTESE, M. TOMASI (a cura di), *Le definizioni nel diritto: atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2016, pp. 335-364; S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 6-10; N. FOGGETTI, *La tutela delle persone con disabilità nel diritto internazionale*, Key editore, Vicalvi, 2017, pp. 15 ss.; A. LAURIA (a cura di), *I piani per l'accessibilità*, Gangemi Editore, Centro TESIS, Firenze, 2011, pp. 42-43; A. D. MARRA, *Disabilità* (voce), in AA.VV., “Dig. disc. priv.”, aggiornamento, Utet, Torino, 2010, pp. 555-560; F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in “Federalismi.it”, fasc. 1, 2020, pp. 143-159; F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in “Federalismi.it”, fasc. 24, 2021, pp.169-170.

e tutti gli impedimenti che una persona riscontra nella vita sociale. Secondo tale visione, la disabilità viene considerata sia nella dimensione patologica riconducibile al singolo, ma anche in base all'inefficienza del contesto sociale ad assicurare una piena inclusione e partecipazione alla vita collettiva¹⁷.

Successivamente, la «*Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*» promossa dalle Nazioni Unite, sulla scia di quanto affermato dall'OMS, ha inteso la disabilità come «*il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società sulla base dell'uguaglianza con gli altri*»¹⁸. Detto trattato vincola gli Stati firmatari ad attuare interventi che diano la possibilità alle persone con disabilità di accedere, in modo paritario ai normodotati, a qualsiasi luogo e servizio offerto dalla comunità¹⁹.

Tuttavia, è noto come l'*interazione*, menzionata dalla Convenzione suddetta, non sia ancora effettivamente percepita ed assimilata dalla società, con la conseguenza che si continua a considerare la disabilità come una condizione oggettivamente svantaggiata²⁰.

Più nello specifico, si può notare come la definizione in esame non sia del tutto esaustiva, risultando inadeguata ad abbracciare tutte le patologie ivi ricomprese. La disabilità, infatti, rappresenta un universo variegato costituito da quadri clinici differenti tra loro, che non possono essere posti sullo stesso piano. Quindi, ad esempio, dal punto di vista dell'autonomia, è evidente che la condizione di un paraplegico non sia assimilabile a quella del soggetto affetto da una malattia neurodegenerativa. Invero, il primo, grazie all'abbattimento delle barriere architettoniche e agli ausili

17 R. SANLORENZO, *Introduzione. Persone con disabilità: diritti e strumenti di tutela*, in "Questione Giustizia", fasc. 3, 2018, p. 5.

18 Preambolo della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, firmata il 13 dicembre 2006 e ratificata con la L. 3 marzo 2009, n. 18.

19 V. AMATO, op. cit., p. 35. L'accessibilità è un diritto ricompreso dall'art. 3 tra i principi generali della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Esso poi viene specificata nell'art. 9 della *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (di seguito, CRPD). L'obbligo di assicurare l'accessibilità deve essere garantito anche dalla normativa interna degli stati firmatari della convenzione. In particolare, questi devono impiegare ogni mezzo essenziale per rendere accessibile tutto quello facente parte del costruito. Sul punto v., N. FOGGETTI, op. cit., pp. 135-136.

20 N. CURTO; C. MARCHISIO, *I diritti delle persone con disabilità, Percorsi di attuazione della Convenzione ONU*, Carocci Faber, Roma, 2020, p. 21.

ed accorgimenti da lui adottati, potrà condurre una vita quasi normale. Il secondo, invece, dato il peggioramento progressivo della patologia, è destinato a dover costantemente adattarsi alle nuove esigenze che sopravvengono parallelamente a una sempre maggiore diminuzione della sua autonomia.

Pertanto, quanto affermato dalla Convenzione sopra citata può valere solo per la prima delle situazioni descritte. Infatti, il soggetto paraplegico, sebbene – ad esempio – non abbia più l'uso delle gambe, preserva comunque tutte le altre funzionalità, similmente a una persona sana: di conseguenza, la sua disabilità è determinata dall'interazione della sua lesione vertebrale combinata con le barriere ambientali e comportamentali poste dalla società²¹. Invece, lo stesso non può dirsi con riferimento a chi è affetto da una malattia invalidante progressiva, la cui condizione di disabilità permanerebbe anche qualora venisse rimosso qualunque ostacolo fisico e sociale.

Ad oggi, il concetto di barriera si è evoluto al punto da ricomprendervi anche ostacoli di tipo cognitivo, sensoriale, psicologico, emotivo e culturale²². Quindi, più in generale, tutti quegli impedimenti che rendono difficoltoso il godimento di qualsiasi luogo o servizio. Ad esempio, per *barriera cognitiva* si può intendere la complicazione che può trovare lo straniero che, in visita a un paese del quale non conosce la lingua, non può comprendere il significato della segnaletica che incontra. Questo ostacolo potrebbe essere superato dalla raffigurazione, accanto al cartello, di un disegno esplicativo.

In definitiva, una siffatta interpretazione di *barriera architettoniche* – tale, quindi, da ricomprendervi non solo gli ostacoli fisici, ma tutti quegli impedimenti che limitino il libero svolgimento dell'attività umana – «*riassume, anche se in parte, un corretto rapporto di esigenze umane ed in generale tra uomo ed habitat*»²³.

21 Con l'espressione "barriere comportamentali" si intendono quelle condotte che tendono di fatto ad emarginare la persona con disabilità: ad esempio, i pregiudizi, un sentimento di pietà o, più in generale, tutti quegli atteggiamenti assunti in conseguenza a una errata percezione e comprensione della malattia (come l'ipotesi in cui alla disabilità motoria di un soggetto venga assimilata automaticamente anche una patologia di tipo cognitivo-intellettuale).

22 Toscana Accessibile, Portale per la Disabilità, *Barriere e Mobilità*, 2015, in <http://www.toscana-accessibile.it/barriere-e-mobilita>, 11 novembre 2012.

23 A. TAMARO, F. PESCE DELFINO, A. SALERNI, *Le barriere architettoniche: normativa e*

2. I principi costituzionali

La normativa italiana in materia di barriere architettoniche trova primario fondamento nella Carta costituzionale.

Si può essere talvolta indotti a pensare che la tematica dell'accessibilità e, più nello specifico, delle barriere architettoniche, riguardi solo le persone con disabilità (soprattutto quelle in sedia a rotelle), ma non è così. In altre parole, l'eliminazione di tali ostacoli è un argomento importante per tutti i cittadini che, anche se per brevi fasi della vita e occasionalmente, possono sperimentare personalmente una condizione di disabilità (come la frattura di un piede): «nessuno può vantare una condizione di superiorità o invulnerabilità»²⁴. Quindi, la tematica in questione – spesso legata alla disabilità in modo quasi esclusivo – deve considerarsi, ad esempio, una condizione connessa in modo intrinseco all'invecchiamento²⁵ e si deve rimarcare il fatto che la società odierna ormai è popolata per lo più da anziani²⁶.

Difatti, la disciplina nazionale in materia si fonda, innanzitutto, sul dovere di solidarietà sociale sancito all'art. 2 Cost.²⁷, nel quale lo Stato assicura i diritti fondamentali della persona indipendentemente, tra l'altro, dallo stato di salute. In particolare, l'eliminazione di questi vincoli non viene compiuta per soddisfare lo specifico bisogno della persona con difficoltà, ma costituisce un interesse di tutti i consociati.

Pertanto, il tema problematico delle barriere architettoniche non deve essere limitato esclusivamente al profilo architettonico, ma deve primariamente essere «inserito in una diversa concezione del vivere insieme e del fare della città una comunità di persone»²⁸. Preme segnalare che,

modelli progettuali in favore degli invalidi civili, Bulzoni, Roma, 1983, p. 10.

24 C. BRAGA, *Una normativa quadro costituzionalmente orientata per il superamento delle barriere architettoniche*, in “Questione Giustizia”, fasc. 3, 2018, pp. 51-55, in particolare p. 52.

25 In questa fase della vita, propria di ogni essere umano, che precede la morte (qualora non avvenga in età prematura) di solito si sperimentano condizioni di disabilità. Si v. P. HERITIER, *Clinica legale della disabilità, terzietà e giustizia*, in “Questione Giustizia”, fasc. 3, 2018, p. 12.

26 C. BRAGA, op. cit., p. 52.

27 Art. 2 Cost.: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

28 G. STODUTI, *L'uomo e la città, Accessibilità, fruibilità e sicurezza dell'ambiente urbano*,

prima di tutto, attraverso l'abbattimento delle barriere fisiche, si agevola inevitabilmente la vita di relazione dei soggetti con disabilità: in un mondo senza barriere è più facile stringere rapporti interpersonali. Per fare un esempio, tali individui sono spesso considerati un *peso* all'interno di un gruppo di persone solo perché impossibilitati ad entrare autonomamente o in modo agevole in un determinato luogo. Quindi, un mondo più accessibile influenza anche il modo di relazionarsi di una persona con disabilità con gli altri soggetti, potendo questa sentirsi più a suo agio ove non costretta ad avere bisogno degli altri più del dovuto a causa della ridotta mobilità.

Il successivo art. 3 Cost., espressione del principio di uguaglianza – dopo aver previsto al co. 1 che «*tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*» – nella sua accezione sostanziale di cui al co. 2, attribuisce alla Repubblica il compito di:

«rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Lo Stato ha quindi il dovere di rimuovere qualsiasi impedimento allo sviluppo della dignità umana²⁹. Infatti, quest'ultimo è un concetto essenziale nell'avallare la suddetta idea di uguaglianza sostanziale che, come tale, non si riferisce soltanto alla parità di trattamento, ma anche alla parificazione – almeno tendenziale – delle opportunità³⁰.

Inoltre, l'art. 16 Cost. sancisce al primo comma la libertà per i cittadini di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi territorio della nazione, eccetto quando ci sono limiti imposti dalla legge, dalla sanità o dalla

Edizioni Pro Juventute, Firenze, 1991, p. 4.

29 Cfr. M. M. SCRIBONI, *Le barriere architettoniche: normativa e giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 7-8; M. DI CIOMMO, *Dignità umana e stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Passigli Editori, Firenze, 2010, p. 140.

30 Per un approfondimento sul legame tra dignità ed eguaglianza, v. N. RIVA, *Eguaglianza e dignità umana*, in G. P. DOLSO, *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, EUT, Trieste, 2019, 102-106.

sicurezza³¹. Ciò si può estendere alla libertà di circolazione delle persone con disabilità, in particolar modo di quelle a ridotta mobilità. Anche queste, infatti, hanno il diritto di muoversi liberamente e incondizionatamente all'interno dei confini dello Stato, ugualmente ai cittadini che non hanno difficoltà motorie. Ogni persona con disabilità che si trovi davanti a un ostacolo fisico viene lesa nella sua dignità: questa, che già deve sopportare il peso importante della sua patologia – che la porta di per sé necessariamente ad avere bisogno di qualcuno per svolgere attività semplici e quotidiane (come, ad esempio, lavarsi) – verrebbe ancor più privata della sua già poca autonomia ove incorra in impedimenti materiali nell'ambiente esterno.

Assume altresì un rilievo determinante, soprattutto per le persone con disabilità motorie, sensoriali o intellettive, l'art. 32 della Carta costituzionale³². La norma è espressione del fondamentale diritto della salute di ogni individuo, concepito, tra l'altro, anche come un interesse dell'intera collettività. Pertanto, tale diritto verrebbe lesa ogniqualvolta venga impedito l'accesso ad un edificio o luogo, oppure un servizio sia loro inadatto³³.

Da ultimo, giova menzionare l'art. 42 Cost., il quale, nel sancire la libera iniziativa economica, prevede espressamente che:

«La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e **di renderla accessibile a tutti**».
[enfasi aggiunta]

A tal proposito, la Corte di Cassazione ha affermato il carattere

31 Art. 16, co. 1, Cost.: «Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche».

32 Art. 32, co. 1, Cost.: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti».

33 Usufruire del tempo libero è un diritto della persona con disabilità, in quanto contribuisce alla *realizzazione personale*. Ledere tale diritto configura «il risarcimento del danno esistenziale perché viola l'art. 32 Cost., dal quale emerge il diritto al benessere psicofisico nel suo ampio significato. Ricorre, pertanto "l'ingiustizia costituzionalmente qualificata"». (cfr. sent. Cass. 26972/2008). Si v., in particolare, A. TENCATI, *I portatori di disabilità*, in P. CENDON (a cura di), *Il risarcimento del danno non patrimoniale*, Utet, Torino, 2009, p. 704.

imperativo e inderogabile delle norme in materia di eliminazione delle barriere architettoniche, in quanto direttamente attuative degli artt. 32 e 42 Cost.³⁴

Pertanto, il processo di inclusione sociale e di emancipazione personale del soggetto con disabilità deve avvenire mediante la previsione di garanzie costituzionali che insistano tanto sulla singola persona quanto sulla società globalmente considerata.

3. “Excursus” storico-normativo in materia di barriere architettoniche

L’analisi della disciplina vigente in Italia in materia di barriere architettoniche non può prescindere dal considerare il mutamento culturale e di pensiero che ha interessato il tema in esame e che ha parallelamente comportato un’evoluzione del ruolo sociale della persona con disabilità.

A tal proposito, si può criticamente rilevare come alcuni di questi provvedimenti normativi risultino ormai obsoleti poiché, essendo risalenti alla seconda metà del secolo scorso, non tengono evidentemente conto dell’evolversi della società e del ruolo ivi ricoperto nel tempo dalle persone c.d. disabili³⁵. Infatti, quest’ultimo è mutato nel tempo grazie a

34 Cfr., tra le altre, Cass., Sez. II civ., 28 marzo 2017, n. 7938.

35 Le parole che si usano per definire le persone sono determinanti per il rapporto che si instaura con gli altri. Quando ci si vuole rivolgere alle persone con disabilità *si cammina sulle uova*, perché si cerca di non offendere la sensibilità altrui con termini che non sono corretti. In particolare, le leggi che trattano di barriere architettoniche, essendo risalenti nel tempo, utilizzano definizioni oggi da ritenersi superate. L’ordinamento italiano non conosce una definizione giuridica di disabilità, a differenza di quello sovranazionale. I molti termini usati come sinonimi – “invalido”, “inabile”, “handicappato”, “menomato” – sembrano presupporre che tale definizione esista. Essi, benché menzionati anche dalla classificazione ICIDH (che però li differenzia, poiché non hanno lo stesso significato) e tuttora previsti dalle leggi nazionali, devono ritenersi non corretti. A questi deve, infatti, sostituirsi l’espressione “persona con disabilità”, che rimette al centro il soggetto connotato da una sua caratteristica. Questa dicitura è stata utilizzata nella legge 18/2009 di ratifica della CRPD: essa è preferibile a “disabile” o “diversamente abile”. L’ultima sembra la definizione politicamente corretta ma è completamente errata, in quanto tutte le persone possono essere “diversamente abili”. Cfr. A. LORENZETTI, *Dis-eguaglianza e disabilità*, in GRUPPO DI PISA, *La dis-eguaglianza nello stato sociale*, fasc. 2, 2015, pp. 1-3; B. LUCCI (a cura di), *L’ambiente tra fruizione ed emarginazione: le barriere architettoniche. Atti del convegno di Moggio Udinese 19 settembre- 2 ottobre 1987*, Provincia di Udine, 1987, pp. 11-12; F. SANCHINI, op. cit., pp. 163-178; S. SORELLI, S. SANTILLI, M. C. GINEVRA &

una crescente sensibilizzazione che, contemporaneamente allo sviluppo di nuove tecnologie (come, ad esempio, la realizzazione di computer, carrozzine motorizzate o comunque strumenti che consentano a tali soggetti di essere partecipi della vita sociale), ha portato a una sua maggiore inclusione nella società.

Il problema delle persone con disabilità è sempre esistito ma solo dall'epoca post-industriale viene avvertito come preoccupazione sociale³⁶. La presenza di tali soggetti è aumentata esponenzialmente grazie alle progressive scoperte scientifiche e all'avanzare della medicina e della tecnologia, che hanno consentito alle persone più svantaggiate di sopravvivere più facilmente agli incidenti, alle malattie e alle malformazioni congenite. Però, anche in considerazione del progresso avutosi, continuare a realizzare immobili ed avere ancora edifici dei quali non tutte le persone possono godere, comporta una contraddizione e significa creare grandi disagi e causare un dispendio di energie significative per l'equilibrio psicologico di questi soggetti, non permettendo loro di sentirsi accolti nella vita sociale³⁷.

«*Siamo tutti potenzialmente invalidi*»³⁸: con questa frase si vuole evidenziare la precarietà della salute umana, sottolineando che le necessità e le possibilità dell'utenza possono mutare velocemente e improvvisamente nel tempo. La disabilità ha varie forme che «*appaiono più numerose delle stelle nel cielo*»³⁹.

Tutto ciò ha determinato, di conseguenza, anche una necessaria attenzione alle barriere architettoniche, tematica fondamentale al fine di includere le persone con disabilità nella vita collettiva.

Tuttavia, malgrado i buoni auspici, pare che queste intenzioni non

L. NOTA, *Le parole della disabilità e dell'inclusione*, in S. SORESI (a cura di), *psicologia delle disabilità e dell'inclusione*, Il Mulino, Bologna, 2016, *passim* 1-15. G. STODUTI, *L'uomo e la città*, cit., pp. 5-6.

36 Fino alla rivoluzione industriale le persone con disabilità non venivano emarginate: solo con l'arrivo di politiche discriminatore, giustificate da nuove correnti di pensiero culminate con il Nazismo, la società ha iniziato a discriminare il diverso. Cfr. G. FABI, *Il mondo è una barriera: la situazione degli handicappati motori*, Jaca book, Milano, 1977, pp. 29-30; S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2021, pag. 6.

37 E. OROFINO, Introduzione, in *Barriere architettoniche, ostacoli per utenti più sensibili ed elementi per una nuova metodologia progettuale*, Edizioni Omega, Torino, 1980, p. 9.

38 *Ibidem*.

39 G. FABI, op. cit. p. 12.

si siano ancora concretizzate in un provvedimento efficace contro gli impedimenti dell'ambiente costruito.

3.1 Il rilievo delle barriere architettoniche prima della legislazione nazionale: le Conferenze di Stresa e Arezzo

Fino agli anni '60 del secolo scorso, in Italia, non si parlava di disabilità né, tantomeno, di tematiche ad essa fortemente connesse, come quella delle barriere architettoniche. Per molto tempo la persona *diversa* dalle altre veniva tenuta nascosta alla società, perché considerata di disturbo per le persone non aventi problematiche fisiche o psichiche. Tale emarginazione si concretizzava in primo luogo nell'ambiente familiare, dove il soggetto affetto da disabilità era percepito come inutile e motivo di imbarazzo, al punto da essere tenuto nascosto⁴⁰.

Dal secondo dopoguerra, in molti paesi (salvo l'Italia, che non apparve in un primo momento), si iniziò a considerare diversamente gli *invalidi*, espressione che venne utilizzata anche per definire coloro che avevano subito le conseguenze nefaste della guerra (ad esempio, per eventuali lesioni riportate)⁴¹. Da allora, in queste nazioni si iniziò ad affrontare anche la tematica delle barriere architettoniche che, ritenuta tra le cause maggiori di emarginazione sociale di *soggetti invalidi*, a partire dalla metà del decennio, iniziò ad essere avvertita dalla società come un problema di carattere generale e degno di essere portato all'attenzione mondiale⁴².

La prima manifestazione di questa nuova percezione si concretizzò con il Convegno Internazionale di Stresa del 1965⁴³. L'incontro, riguardante la questione della progettazione per gli invalidi, con particolare riferimento al tema delle barriere architettoniche, si proponeva di sensibilizzare le

40 Discorso di apertura dei lavori del Dr. M. MAGNANI, Presidente della FIMITIC e dell'Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi del Lavoro, *Gli invalidi e le barriere architettoniche*, Atti della Conferenza Internazionale sulle "Barriere architettoniche" tenuta a Stresa dal 17 al 20 giugno 1965, Edizioni ANMIL, 1966, Roma, p. 15.

41 *Ibidem*.

42 ORNATI A., *Architettura e barriere. Storia e fatti delle barriere architettoniche in Italia e all'estero*, Franco Angeli, Milano, 2000, p. 50.

43 Il Convegno fu tenuto sul Lago Maggiore tra il 17 e 20 giugno 1965. Esso fu indetto su iniziativa della *Fédération Internationale des Mutilés et des Invalides du Travail et Invalides Civilis* (FIMITIC) e organizzata da due associazioni nostrane, quali l'Associazione Nazionale Mutilati ed Invalidi del Lavoro (ANMIL) e l'Associazione Italiana per l'Assistenza agli Spastici (AIAS). Sul punto v. ORNATI A., op. cit., p. 25.

autorità competenti, gli ingegneri, gli esperti in architettura e disabilità e, più in generale, l'opinione collettiva internazionale sulle complicazioni fronteggiate dalla persona con disabilità nella vita sociale⁴⁴.

A Stresa si riunirono delegati di numerose nazioni europee e di altri continenti, nonché architetti stranieri già al tempo famosi nel loro ambito di competenza⁴⁵. Questi interventi, se da una parte hanno mostrato un'attenzione al tema delle barriere architettoniche già esistente in vari paesi europei, dall'altra parte hanno evidenziato una scarsa partecipazione italiana.

A conclusione del primo dibattito sugli impedimenti dell'ambiente costruito è stata redatta una mozione conclusiva nella quale sono stati indicati vari scopi per realizzare un piano generale che mirasse all'abbattimento delle barriere architettoniche nei diversi paesi⁴⁶.

A seguito della Conferenza Internazionale di Stresa, in Italia, sono stati emanati plurimi atti normativi, frutto di una nuova attenzione sulle esigenze delle persone con disabilità⁴⁷.

44 Ivi, pp. 24-25.

45 Tra i più celebri architetti intervenuti durante il convegno merita di essere menzionato l'inglese Selwyn Goldsmith. Egli è stato un architetto molto sensibile alle tematiche che ruotavano attorno alla disabilità. Il suo contributo è stato fondamentale nello sviluppo dell'approccio al c.d. *universal design* (v. § 5), cioè a un nuovo metodo di progettazione che ha per obiettivo fondamentale la progettazione e la realizzazione di luoghi, edifici e servizi che siano completamente accessibili e fruibili a tutte le persone, al di là dell'eventuale presenza di una condizione di disabilità. Nel suo libro "*Universal Design*", del 2007, così scriveva: "*The architect who takes the bottom-up route to universal design works on the premise that the building users he or she is serving, including those with disabilities, are all people who can be treated as normal people. The architect does not start with the presumption that people with disabilities are abnormal, are peculiar and different, and that, in order to make buildings accessible to them, they should be packaged together and then, with a set of special-for-the-disabled accessibility standards, have their requirements presented in topdown mode as add-ons to unspecified normal provision*" (S. GOLDSMITH, *Universal Design*, Taylor and Francis, 2007). L'approccio innovativo di Goldsmith ha influenzato la cultura inglese della seconda metà del secolo scorso, in particolare con la nozione da lui elaborata di "discriminazione positiva" (*positive discrimination*), nei confronti – tra le altre – di persone con disabilità. Per un maggiore approfondimento, cfr. E. GUFFEY, *Designing Disability: Symbols, Space and Society*, Bloomsbury USA Academic, 2017.

46 Mozione conclusiva tratta da *Gli invalidi e le barriere architettoniche*, Atti della Conferenza Internazionale sulle "Barriere architettoniche", tenuta a Stresa dal 17 al 20 giugno 1965, Edizioni ANMIL, 1966, Roma, pp. 383-384.

47 D. ORLANDI, *Barriere architettoniche e ambiente: l'evoluzione culturale e lo sviluppo*

La Conferenza citata ebbe il merito di dare il via ad un dibattito che verrà affrontato anche nel Convegno di Arezzo nel 1966⁴⁸. Questi raduni furono le prime occasioni per spingere la coscienza sociale nazionale verso un tema ancora ignoto in Italia ma che era già oggetto di una sempre maggiore attenzione all'estero.

3.2 La prima disposizione sulle barriere architettoniche: la circolare del Ministero Lavori Pubblici n. 425 del 1967

Dopo le suddette conferenze, fu emanata la circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 29 gennaio 1967, n. 425, intitolata «*Standards Residenziali*»⁴⁹. La disposizione tratta di criteri quantitativi e qualitativi ai quali attenersi per la costruzione di un nuovo edificio ad uso abitativo⁵⁰. Questi standard⁵¹, urbanistici ed edilizi, non sono altro che indicazioni e prescrizioni elaborate grazie a numerosi studi svolti da commissioni preposte sia da enti pubblici che da istituzioni culturali con l'appoggio del Ministero summenzionato. Lo scopo di questa normativa era quello di:

«[...] assicurare le dotazioni minime di spazio e di attrezzature, sia in termini edilizi che in termini urbanistici, e di consentire, nelle applicazioni pratiche, criteri di omogeneità e possibilità di comparazioni. Le relative definizioni qualitative e dimensionali costituiscono un problema di grande interesse, sia per la generale impostazione di progetti edilizi ed urbanistici, sia per l'attuazione delle disposizioni di legge intese ad incentivare l'edilizia economica e popolare».

della normativa in Italia, SuperAbile INAIL, il Contact Center integrato per la disabilità, in

<https://mysuperabile.inail.it/cs/superabile/accessibilita/norme-e-leggi/barriere-architettoniche-e-ambiente-levoluzione-culturale-e-.html> (24 novembre 2021).

48 Anche questo convegno fu organizzato dall'ANMIL e si svolse ad Arezzo il 27 Marzo 1966: parteciparono sia associazioni che studiosi di varie nazionalità per tenere un dialogo che vertesse su esperienze dirette.

49 Circolare M.LL.PP., cit.

50 V. AMATO, op. cit., p. 35.

51 Lo standard, essendo un valore medio, non permette la diversificazione di esigenze. È un requisito universale che deriva da una media calcolata astrattamente della popolazione globale o di una singola o diverse nazioni. Per un approfondimento v., G. DEL ZANNA, *Progettare nella logica dell'Utenza Ampliata*, in A. ARENGHI (a cura di), *Edifici storici, turismo, utenza ampliata*, Edizioni New Press, Como, 1999, pp. 9-13.

In questa circolare si usa per la prima volta l'espressione *barriera architettonica* e ne viene fornita una definizione iniziale non includente le barriere sensoriali, ma solo quelle che intralciavano la mobilità delle persone con difficoltà motorie (perciò l'attenzione era rivolta solo a chi usava una carrozzina o un deambulatore o delle stampelle). Questi impedimenti dovevano, secondo la circolare, già essere evitati in fase di progettazioni urbanistiche ed edilizie, cercando di non mettere in difficoltà e di agevolare la mobilità degli «*spastici o delle persone comunque impedito o minorate*»⁵². Pur non essendo vincolante⁵³, questa disposizione ha avuto il merito di aprire la strada ad una nuova problematica connessa a un mondo (quello della disabilità) relegato fino ad allora alla sola assistenza individuale⁵⁴.

3.3 La Conferenza di Roma

Nei primi mesi del 1967, l'Istituto per lo Sviluppo dell'Edilizia Sociale (ISES) sottopose ad alcuni architetti dei questionari inerenti alla loro professione e alla conoscenza del problema delle barriere architettoniche, indagine svolta in occasione di un convegno organizzato dall'ISES tenutosi a Roma in quello stesso anno⁵⁵.

Non ritenendo però sufficiente il risultato delle domande poste ai professionisti della materia, l'ISES istituì un comitato *ad hoc* composto da suoi funzionari, da figure tecniche, da rappresentanti di vari ministeri, da enti pubblici e da associazioni di invalidi⁵⁶. Il comitato elaborò una serie di dati che portarono alla produzione di una proposta di normativa italiana per l'abbattimento delle barriere architettoniche⁵⁷.

52 Circolare M.LL.PP., cit. e v. anche M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 7.

53 La circolare è una norma interna che non è fonte del diritto; quindi, non ha valore al di fuori della pubblica amministrazione che l'ha emanata: non vincola il cittadino, ma è diretta solo ai dipendenti dell'amministrazione interessata ed è volta a spiegare loro una normativa, indicando come comportarsi operativamente nei rapporti con il cittadino e con gli altri uffici. Il tutto nella cornice voluta dal legislatore. Si v. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 92-93.

54 M. M. SCRIBONI, op. cit., pp. 7-8.

55 A. ORNATI, op. cit., p. 30.

56 *Ibidem*.

57 Ivi, p. 31. Mentre a livello italiano la ricerca per trovare i dati interessanti per la proposta fu limitata alla sola categoria degli architetti, a livello estero furono contattati gruppi di associazioni di invalidi appartenenti a svariati paesi. Gli Stati interpellati furono: Australia, Belgio, Canada, Costa Rica, Finlandia, Francia, Germania

Quindi, nel 1967 si tenne l'anzidetto congresso, al quale parteciparono alcuni ministri del governo italiano di allora e i rappresentanti di varie tipologie di enti⁵⁸. Numerosi ed interessanti furono gli interventi, tra i quali si può citare quello in materia di ambiente e di accessibilità urbana⁵⁹ dell'allora Ministro dei Lavori Pubblici, Giacomo Mancini, tuttora molto attuale:

«[...] è bene dire a chiare note: tutto quello che potremo fare per rendere gli edifici di uso pubblico e le stesse case di abitazione meglio accessibili ai minorati fisici servirà a ben poco o non servirà a nulla se, appena usciti dagli edifici, questi individui rischieranno di essere travolti dal traffico motorizzato, o se si troveranno la via sbarrata da passaggi troppo ardui, se non avranno spazi e percorsi pedonali, se non avranno verde, parchi, giardini in cui sostare: e questo evidentemente è un discorso che vale non soltanto per i minorati fisici, ma vale altrettanto per gli anziani, i bambini, le madri»⁶⁰.

3.4 La circolare del Ministero Lavori Pubblici n. 4809 del 1968

Durante il suddetto convegno di Roma venne presentata e ufficializzata la proposta prescrittiva che era stata elaborata dal gruppo messo insieme dall'ISES⁶¹.

Occidentale, Gran Bretagna, Israele, Messico, Norvegia, Olanda, Polonia, Sud Africa, Svezia, Svizzera, Stati Uniti.

58 Tra i partecipanti ai lavori, si può ricordare la Gestione Case per Lavoratori (GESCAL), l'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), l'Associazione Nazionale Ingegneri Architetti Italiani, l'Unione Italiana Ciechi, l'Associazione Nazionale Mutilati Invalidi del Lavoro, v. A. ORNATI, op. cit., p. 32.

59 Il tema verrà specificatamente affrontato nel § 4.6 del Cap. 1.

60 A. ORNATI, op. cit., p. 33. Nel suo discorso, il Ministro Mancini introdusse per la prima volta che il problema delle barriere architettoniche non è da circoscrivere alle sole persone con disabilità ma «*tutti coloro in cui i movimenti sono in qualche misura impediti dall'età; riguarda gli ultimi anni di vita, ed i primissimi anni di vita: gli anziani e i bambini. Riguarda chi per essere giunto a tarda età ha perduto vigore e scioltezza di movimenti e riguarda i più piccoli e le gestanti e le madri con le carrozzine, con i bambini in braccio e per mano*». Sul punto v. On. Avv. G. MANCINI, *Discorso del Ministro dei LL.PP.*, "Le barriere architettoniche nell'edilizia: studi e proposte di normativa", ISES, Quaderni di edilizia sociale n. 4, Roma, 1968, p. 15.

61 Ivi, p. 34.

L'anno seguente questo progetto fu convertito in un'altra circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 19 giugno, n. 4809, dal titolo «*Norme per assicurare la utilizzazione degli edifici sociali da parte dei minorati fisici e per migliorarne la godibilità generale*»⁶². Questo provvedimento riportava in modo dettagliato un complesso di norme tecniche da seguire affinché gli edifici e i luoghi potessero essere fruibili anche da chi aveva impedimenti fisici⁶³.

Nella premessa contenuta in tale atto si può notare che il Ministero si riferiva a tutte le tipologie di edifici pubblici, sia in fase di ristrutturazione che di costruzione, e non solo a quelli abitativi (come, invece, avveniva nella sopra citata circolare dell'anno precedente). Inoltre, dal medesimo incipit emergeva che dall'eliminazione degli ostacoli all'accesso alle suddette costruzioni sarebbe derivato un vantaggio generale per la collettività.

Ulteriore novità riguarda il campo di applicazione della circolare in esame, la quale intende riferirsi anche al tessuto urbano e ai mezzi di trasporto:

«[...] le barriere architettoniche che ostacolano in senso specifico il minorato, si presentano sistematicamente sia nelle strutture edilizie, sia nelle relazioni tra queste e le reti di comunicazione, sia nell'arredo urbano e sia nei mezzi di pubblico trasporto. Agli altri livelli di progettazione - disegno urbano e pianificazione territoriale - le barriere architettoniche perdono evidentemente la caratteristica di specializzazione relativa alle singole minorazioni, investendo invece la intera struttura sociale. Peraltro, individuando il campo di applicabilità, delle norme al livello di progettazione edilizia, anche gli altri livelli di progettazione ne risultano logicamente arricchiti da suggerimenti che forniscono un ulteriore stimolo alle progettazioni stesse; così come la obbligatorietà delle norme non risulta coercitiva neanche al livello delle scelte».

Dopo aver enunciato il suo scopo⁶⁴, la circolare illustra dettagliatamente le

62 Circolare M.LL.PP., 19 giugno 1968, n. 4809, «*Norme per assicurare l'utilizzazione degli edifici sociali da parte dei minorati fisici e per migliorarne la godibilità generale*».

63 N. ASSINI, *Diritto Urbanistico (Governare del territorio, ambiente e opere pubbliche)*, Cedam, Padova, 2003, p. 210.

64 In particolare, la circolare in esame, nel definire gli scopi da questa perseguita, al paragrafo 1.1., *Scopi*, stabiliva che: «*Le presenti norme devono considerarsi il primo strumento predisposto per assicurare l'utilizzazione degli edifici sociali da parte dei minorati*

prescrizioni da seguire nella costruzione di strutture edilizie (accessi, rampe, scale, porte, etc.), nella progettazione di sistemazioni esterne (parcheggi e percorsi pedonali), nella realizzazione di locali speciali, ossia i luoghi dove si svolge la vita associativa e gli uffici pubblici⁶⁵. Infine, il provvedimento contiene anche specificazioni su impianti ed apparecchiature elettriche, quali ascensori e impianti telefonici pubblici.

Inoltre, la circolare, benché nel paragrafo dedicato alle sale riunioni e ai luoghi dove si tengono spettacoli venga segnalato espressamente che «*almeno una delle sale deve essere utilizzabile anche da persone a ridotte o impedito capacità motorie e auditive*», non provvede a fornire una regolamentazione esaustiva della materia⁶⁶. Così, a titolo esemplificativo, nel prevedere che in tali luoghi vengano riservati dei posti specifici dotati di apparecchiature acustiche per le persone con capacità auditive ridotte, non indica e definisce i possibili ostacoli che questi individui possono incontrare⁶⁷.

Tuttavia, il provvedimento del 1968 compie comunque un importante

fisici e per migliorarne la godibilità generale. Tale assunto viene realizzato attraverso l'eliminazione di quegli ostacoli, sinteticamente indicati come "barriere architettoniche", che possono presentarsi negli edifici stessi. Conseguentemente a ciò tali norme devono essere considerate anche come un idoneo mezzo atto a favorire il processo di reinserimento del minorato fisico nella società. Le presenti norme tendono inoltre a promuovere un processo di sensibilizzazione degli organi interessati e, più largamente, dell'opinione pubblica, e conseguentemente determinare un preciso impegno di tutti i settori, la cui attività si svolge in favore dei minorati fisici. L'eliminazione delle barriere architettoniche, che solo attraverso una operante normativa può trovare pratica attuazione, non rappresenta infatti la soluzione definitiva del problema del reinserimento dei minorati fisici, a causa delle complessità e delle numerose implicazioni che il problema stesso presenta. Le barriere, infatti, sono molteplici e di natura diversa; oltre quelle architettoniche, le barriere psicologiche e le stesse minorazioni rappresentano altrettanti gravi impedimenti, richiedenti un altrettanto valido impegno da parte dei settori interessati. Risulta evidente, pertanto, che solo inquadrando la strumentazione fornita al settore dell'edilizia nell'ambito più vasto di una operante ricerca interdisciplinare, potrà attuarsi il tanto auspicato reinserimento del minorato fisico nella struttura sociale a tutti i possibili livelli».

65 L. PRESTINENZA PUGLISI, *Le Barriere Architettoniche*, Dei Tipografia del Genio Civile, Roma, 2005, p. 30.

66 Circolare M.LL.PP., 19 giugno 1968, n. 4809, «*Norme per assicurare l'utilizzazione degli edifici sociali da parte dei minorati fisici e per migliorarne la godibilità generale*, paragrafo 2.3.1., intitolato *Sale per riunioni o spettacoli*».

67 Si noti, infatti, che la prima definizione di barriera sensoriale risale al D.M. 236/1989.

passo avanti, perché cita per la prima volta le barriere psicologiche, sottolineando come queste ultime e «*le stesse innovazioni rappresentano altrettanto gravi impedimenti, richiedenti un altrettanto valido impegno da parte dei settori interessati*». In particolare, la circolare evidenzia che «*l'inserimento del minorato fisico è materia che va affrontata con metodo interdisciplinare e la definizione di barriere deve estendersi anche a quelle psicologiche ed ai rischi delle innovazioni tecniche*»⁶⁸.

Con questa espressione si voleva sottolineare come all'interno degli uffici pubblici ci si doveva dotare di appositi spazi, possibilmente separati, dedicati all'attesa, forniti di un certo numero di posti a sedere, «*al fine di evitare situazioni patologiche di nervosismo e stanchezza*»⁶⁹. La godibilità degli edifici e dei luoghi comuni viene limitata non più solamente ai disabili, bensì estesa ad un concreto bisogno sia del singolo che della società⁷⁰.

Con il provvedimento in esame, l'Italia fu la quinta nazione a livello mondiale a provvedere sul tema delle barriere architettoniche, predisponendo la suddetta regolamentazione di dettaglio, la quale a sua volta traeva spunto da norme straniere⁷¹. Si noti, a tal proposito, che le prescrizioni ivi contenute restano tuttora, su molti profili, un punto di riferimento, in quanto non sono state del tutto riassorbite dalla legislazione successiva⁷².

Le due circolari del 1967 e del 1968 rappresentano la genesi della normativa italiana sulle barriere architettoniche, nonché il fondamento delle leggi che si sono succedute negli anni.

4. I principali interventi legislativi in materia

Solitamente la tematica dell'abbattimento delle barriere architettoniche è presa in considerazione perché ci sono leggi che vincolano a progettare in modo accessibile⁷³. Nel tempo si sono succeduti provvedimenti (quali,

68 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 8.

69 Circolare cit., lett. b), paragrafo 2.3.2., intitolato *Locali di ufficio accessibili al pubblico*.

70 M. M. SCRIBONI, op. cit., pp. 8-9.

71 Specificatamente, l'Italia fu il quinto Stato a prevedere una disciplina in tema di barriere architettoniche, dopo Stati Uniti, Canada, Inghilterra e Svezia. Sul punto v. A. ORNATI, op. cit., p. 34.

72 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 8.

73 G. DEL ZANNA, *Progettare l'accessibilità*, Grafill, Palermo, 1999, p. 11.

circolari, decreti e leggi) nei campi più disparati che andavano a trattare superficialmente il tema in esame, rivelandosi di fatto inefficaci⁷⁴.

Benché siano passati più di cinquant'anni dalla prima normativa nazionale sull'argomento, si può notare come ancora oggi si fatichi ad attuare a pieno l'accessibilità. La questione è molto complessa: quella delle barriere architettoniche è una delle tante discipline settoriali caratterizzanti la vasta e articolata materia edilizia e urbanistica. Inoltre, si deve tenere conto che i vari provvedimenti stratificatisi negli anni sono ancora tutti vigenti, ad eccezione del D.P.R. 384/1978, che è stato abrogato.

4.1 La Legge n. 118 del 1971

Il primo riferimento di rango ordinario alle barriere architettoniche è avvenuto ad opera della L. n. 118 del 30 marzo 1971, rubricata «*Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove forme dei mutilati ed invalidi civili*»⁷⁵. Questo provvedimento ha come tema principale quello dell'assistenza della persona con disabilità, riservando a due soli articoli la tematica dell'accessibilità e delle barriere architettoniche⁷⁶.

La prima disposizione rilevante (forse la più significativa) è l'art. 27, che recita al primo comma:

«Per facilitare la vita di relazione dei mutilati e invalidi civili gli edifici pubblici o aperti al pubblico e le istituzioni scolastiche, prescolastiche o di interesse sociale di nuova edificazione dovranno essere costruiti in conformità alla circolare del Ministero dei lavori pubblici del 15 giugno 1968 riguardante l'eliminazione delle barriere architettoniche anche apportando le possibili e conformi varianti agli edifici appaltati o già costruiti all'entrata in vigore della presente legge: i servizi di trasporto pubblici ed in particolare i

74 Cfr. P. CONSULICH, A. ORNATI, *Progettare senza barriere. Manuale di informazione tecnica, legislativa, culturale per una progettazione senza barriere architettoniche*, Pirola Edilizia Civile, Milano, 1996, p. 5; I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, *Eliminazione barriere architettoniche. Progettare per un'utenza ampliata*, Dei tipografia del genio civile, Roma, 2004, pp. 17-18.

75 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 9. Si noti come, fino al 1971, si erano succedute leggi improntate alla cura e all'assistenza sanitaria dei soggetti con disabilità.

76 *Norme barriere architettoniche, tutela e buona progettazione secondo la legge*, consultabile in <https://www.architutti.it/documenti/norme-barriere-architettoniche/> (20 novembre 2021).

tram e le metropolitane dovranno essere accessibili agli invalidi non deambulanti; in nessun luogo pubblico o aperto al pubblico può essere vietato l'accesso ai minorati: in tutti i luoghi dove si svolgono pubbliche manifestazioni o spettacoli, che saranno in futuro edificati, dovrà essere previsto e riservato uno spazio agli invalidi in carrozzella; gli alloggi situati nei piani terreni dei caseggiati dell'edilizia economica e popolare dovranno essere assegnati per precedenza agli invalidi che hanno difficoltà di deambulazione, qualora ne facciano richiesta».

Questa disposizione richiama esplicitamente le prescrizioni contenute nella sopra citata circolare n. 4809 del 1968 in relazione esclusivamente agli edifici di interesse pubblico (immobili pubblici o aperti al pubblico, istituzioni scolastiche, prescolastiche o di interesse sociale) ancora da costruire, riservando un mero accenno marginale alla necessità di apportare modifiche alle costruzioni già esistenti⁷⁷.

Con questo articolo si è cambiata prospettiva rispetto alle precedenti circolari: l'attenzione è stata spostata dall'edilizia alla persona con disabilità, al fine di agevolarla negli spostamenti e, più in generale, di consentirle una migliore vita relazionale⁷⁸.

Nonostante l'ampio ambito di applicazione della norma citata, può subito notarsi la mancata ricomprensione degli edifici privati⁷⁹. Infatti, la legge in esame voleva garantire principalmente l'accesso e la godibilità di edifici di pertinenza pubblica⁸⁰. Tuttavia, con l'espressione *edifici aperti al pubblico* si estende considerevolmente la portata applicativa della norma, in quanto vi si ricomprendono:

«anche tutti quegli ambienti, spazi o edifici privati ove si svolga una

77 F. PELLIZZER, *Commento all'art. 1 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1991, Anno XIV, Rivista bimestrale, a cura di G. CIAN, A. MAFFEI ALBERTI, P. SCHLESINGER, pp. 325-326.

78 V. AMATO, op. cit., p. 36.

79 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 9.

80 Tuttavia, si può notare come né legge del 1971 né il successivo regolamento di attuazione permettevano di identificare con precisione quali fossero gli edifici e gli immobili interessati. Preme inoltre rilevare l'eventuale modifica della destinazione degli edifici privati con costruzioni non conformi alla normativa comportava l'inapplicabilità della legge a tutti i casi di luoghi aperti al pubblico che fossero di nuova realizzazione. Sul punto v. F. PELLIZZER, op. cit., p. 225.

attività professionalmente organizzata a scopo di lucro, diretta allo scambio o alla produzione di beni o servizi quali ad esempio teatri, cinematografi, club privati, alberghi, ristoranti, centri commerciali, negozi, bar ed altri»⁸¹.

Gli ulteriori profili di novità emergenti dal suddetto art. 27 concernono, in primo luogo, il fatto di aver ricondotto il principio di accessibilità ai mezzi di trasporto pubblico urbano e, in secondo luogo, il superamento del divieto di accesso agli edifici pubblici o aperti al pubblico da parte delle persone con minorazioni (il quale era ancora molto diffuso all'epoca)⁸².

La seconda norma rilevante in materia di barriere architettoniche, contenuta nella legge in esame, è l'art. 28⁸³. Questo si occupa dei provvedimenti per la frequenza scolastica delle persone con disabilità, ma alla lettera *b*) fa un espresso riferimento alla eliminazione e al superamento delle barriere architettoniche nelle scuole ed ai corsi di formazione professionale per rendere effettiva la partecipazione delle persone con problematiche motorie. Il dettato legislativo, però, si riferiva anche in questo caso limitatamente alle istituzioni pubbliche⁸⁴.

Per la prima volta, mediante la promulgazione della legge del 1971, l'argomento delle barriere architettoniche è diventato una questione sociale, benché – a livello legislativo⁸⁵ – ancora riferito limitatamente

81 F. VESCOVO, *Accessibilità e barriere architettoniche*, cit., p. 24. Sulla definizione del carattere "pubblico" o "privato" di un edificio, cfr. sentenza Corte cost., 9 aprile 1970, n. 56.

82 V. AMATO, op. cit., p. 36.

83 L'art. 28, L. 118/1971 prevede espressamente che: «*Ai mutilati e invalidi civili che non siano autosufficienti e che frequentino la scuola dell'obbligo o i corsi di addestramento professionale finanziati dallo Stato vengono assicurati: a) il trasporto gratuito dalla propria abitazione alla sede della scuola o del corso e viceversa, a carico dei patronati scolastici o dei consorzi dei patronati scolastici o degli enti gestori dei corsi; b) l'accesso alla scuola mediante adatti accorgimenti per il superamento e la eliminazione delle barriere architettoniche che ne impediscono la frequenza; c) l'assistenza durante gli orari scolastici degli invalidi più gravi. L'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali. Sarà facilitata, inoltre, la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie.*

Le stesse disposizioni valgono per le istituzioni prescolastiche e per i doposcuola».

84 V. AMATO, op. cit., p. 37.

85 Si noti, infatti, che la circolare 4809/1968 faceva, invece, già espresso riferimento

all'interesse di una minoranza della popolazione (ossia, delle persone fisicamente impedito)⁸⁶.

Per iniziare a vedere concretamente dei risultati bisognerà aspettare diversi anni perché, anche dopo l'approvazione della L. 118/1971, mancavano due elementi fondamentali affinché il provvedimento potesse avere una certa coerenza: da una parte, i finanziamenti statali e, dall'altra parte, una coscienza popolare sul problema. In verità, anche la mancanza di sanzioni (amministrative o penali) non faceva avvertire il cambio di direzione che voleva darsi con questa legge, con la quale più nello specifico si voleva imporre un obbligo (e non dare un mero consiglio) di costruire senza barriere architettoniche⁸⁷.

4.2 Il D.P.R. n. 384 del 1978

Il secondo comma dell'art. 27, L. 118/1971⁸⁸ rimandava la sua attuazione ad un decreto del Presidente della Repubblica che avrebbe dovuto essere emanato entro un anno dall'entrata in vigore della legge citata. Tuttavia, contrariamente a quanto disposto, ciò non avvenne. Infatti, la disposizione è stata resa effettiva con un provvedimento di attuazione che è arrivato sette anni più tardi della data prevista⁸⁹.

alla godibilità generale degli edifici da parte di tutti consociati, senza quindi limitarla alle sole persone con disabilità.

86 A. LAMBRILLI, Presentazione al F. VESCOVO, op. cit., p. XVII.

87 *Ibidem*.

88 Art. 27, ultimo co., L. 118/1971: «*Le norme di attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo saranno emanate, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Ministri competenti, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge*».

89 Nel lasso di tempo intercorrente tra la prima legge e il suo provvedimento di attuazione si sono succedute altre norme non riguardanti nello specifico le barriere architettoniche, ma comunque pertinenti ad esse. A tal proposito, si possono richiamare, *inter alia*: la circolare del Ministero dell'Interno direzione generale della pubblica sicurezza servizio polizia amministrativa e sociale, 22 marzo del 1972, che ha inteso estendere l'ambito applicativo dell'art. 27 della l. 118/1971, facendo riferimento con l'espressione di "edifici pubblici aperti al pubblico" anche ai luoghi dove si svolgessero manifestazioni pubbliche e spettacoli; il decreto ministeriale del 18 dicembre 1975, *Norme tecniche aggiornate relative all'edilizia scolastica, ivi compresi gli indici minimi di funzionalità didattica, edilizia ed urbanistica da osservare nella esecuzione di opere di edilizia scolastica*, le cui prescrizioni intendono riferirsi agli articoli 27 e 28 della legge 118/71; infine, la circolare del Ministero della Marina Mercantile n. 170 del 18 novembre 1977, con la quale si è voluto estendere il discorso

Si tratta del D.P.R. del 27 aprile 1978, n. 384, intitolato «*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*». Esso, diviso in cinque titoli⁹⁰, disponeva indicazioni dimensionali specifiche⁹¹ simili a quelle contenute nella circolare n. 4809 del 1968 per la realizzazione, ad esempio, di percorsi pedonali, parcheggi, corridoi, porte e molto altro⁹².

Innanzitutto, è importante notare l'esistenza di una certa discrepanza tra il testo dell'art. 27 della L. 118/1971 e l'art. 1 del regolamento di attuazione del 1978⁹³.

La norma da ultimo citata si sofferma sul superamento delle barriere architettoniche nelle strutture pubbliche, in particolar modo di quelle a carattere collettivo-sociale, definendole come «*tutte le costruzioni aventi interesse amministrativo, culturale, giudiziario, economico, sanitario e comunque edifici in cui si svolgono attività comunitarie o nei quali vengono prestati servizi di interesse generale*»⁹⁴. Questa disposizione determina al contempo una restrizione e un ampliamento dell'ambito applicativo dell'art. 27, L. cit.

In primo luogo, il regolamento citato, nel delineare il relativo ambito applicativo all'art. 1, non menziona tutte le tipologie di edifici che invece

della anche alle spiagge («*Si pregano tutte le Autorità Marittime di venire incontro, nei limiti del possibile, alle esigenze di cui sopra, facendo obbligo negli atti di concessione ai titolari di stabilimenti balneari e dai gestori delle spiagge libere di eseguire i lavori necessari per rendere possibile agli handicappati l'accesso agli handicappati*»).

90 In particolare, il primo titolo si occupa degli scopi e del campo di applicazione, il secondo e il terzo degli standard dimensionali necessari per i percorsi pedonali, parcheggi, soste, accessi, etc., il quarto illustra le tipologie abitative e gli edifici scolastici e, infine, il quinto si occupa dei c.d. *servizi di pubblica utilità*.

91 Gli standard dimensionali da seguire erano contenuti specialmente nel secondo e terzo titolo, rubricati rispettivamente *Strutture esterne connesse agli edifici* e *Struttura edilizia in generale*. Questi titoli trattano delle dimensioni richieste per i percorsi pedonali, per i parcheggi, per le soste, per gli accessi, per le piattaforme di distribuzione, per le scale, per le rampe, per i corridoi, per le porte, per i pavimenti, per i locali genici, per gli ascensori, per gli apparecchi di comando e di segnalazione.

92 *Norme barriere architettoniche, tutela e buona progettazione secondo la legge*, in <https://www.architutti.it/documenti/norme-barriere-architettoniche/> (20 novembre 2021).

93 L'articolo 1 del D.P.R. è ricompreso nel I titolo che illustra gli scopi e specifica il campo d'applicazione della normativa.

94 Trattasi dell'art. 1, contenuto nel titolo I, denominato *Scopi e campo di applicazione*, del D.P.R. 384/1978.

erano riportate all'art. 27, L. 118/1971, poiché nomina unicamente gli edifici pubblici di interesse collettivo-sociale, senza accennare né agli edifici aperti al pubblico né alle istituzioni scolastiche e prescolastiche⁹⁵.

In secondo luogo, invece, l'art. 1 cit. ha ampliato il contenuto della legge del 1971, estendendo il riferimento anche agli edifici pubblici già esistenti sui quali, anche nel caso in cui non dovessero essere ristrutturati, dovevano effettuarsi gli adattamenti necessari per renderli accessibili⁹⁶. La disposizione, infatti, ai commi 3 e 4, dispone espressamente che le norme del regolamento in esame «*riguardano le nuove costruzioni e quelle già esistenti nel caso che queste ultime siano sottoposte a ristrutturazione. Agli edifici già esistenti, anche se non ristrutturati, dovranno essere apportate le possibili e conformi varianti*».

Quindi, la novità più rilevante di questo decreto sta certamente nel fatto che per la prima volta si accenna ad immobili già costruiti, sui quali era necessario apportare adattamenti al fine di renderli accessibili. Sicuramente il fatto di voler adattare gli edifici pubblici già esistenti (e non solo quelli di nuova costruzione, come prevedeva l'art. 27 della L. 118/1971) e renderli accessibili faceva compiere un passo in avanti alla normativa sulle barriere architettoniche⁹⁷.

Tuttavia, il regolamento in esame presentava evidenti limiti che rendevano difficile la sua attuazione. Infatti, in considerazione genericità dei riferimenti concernenti il suo ambito applicativo, non era semplice identificare esattamente gli edifici interessati dal decreto⁹⁸. Inoltre, l'atto, riferendosi in generale a tutti i tipi di progettazione, prevedeva indicazioni necessariamente indefinite e talmente rigide da risultare di difficile realizzazione con riguardo alle diverse situazioni ambientali⁹⁹. Ad esempio, si richiedevano corridoi aventi una larghezza minima di 150 cm, ascensori dotati di cabine di almeno 150 x 137 cm e bagni forniti di solo vaso e

95 F. VESCOVO, op. cit., p. 33; sul punto, v. anche il Parere dell'Ufficio Legislativo della presidenza della giunta regionale del Lazio del 25 ottobre 1979, *Parere in merito alla discordanza tra il D.P.R. di attuazione dell'art. 27 della legge 30 marzo 1971 n. 118 e l'art. 27 medesimo*.

96 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 11.

97 L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., p. 33.

98 F. PELLIZZER, op. cit., p. 326.

99 M.T. PONZIO, *Barriere architettoniche. Presentazione di Tullio Regge*, Rosenberg & Sellier, 1988, Torino, pp. 28-29.

lavandino di dimensioni di 180 x 180 cm¹⁰⁰. Pertanto, le indicazioni prescrittive del regolamento erano così inflessibili da non tenere conto delle diverse esigenze prestazionali specifiche¹⁰¹.

Dunque, con l'entrata in vigore del regolamento di attuazione del 1978, gli edifici pubblici sarebbero dovuti nascere senza barriere architettoniche e quelli già esistenti resi il più possibile accessibili. Tuttavia, il provvedimento non veniva ottemperato spesso. Infatti, anche in questo atto, come nella legge che lo precedeva, non erano stati previsti incentivi finanziari da parte dello Stato né, tantomeno, sanzioni che fungessero da deterrente nel caso di inottemperanza¹⁰².

Questo decreto è stato l'unico espressamente abrogato in materia, specificatamente ad opera del D.P.R. n. 503 del 1996, di cui si tratterà in seguito.

4.3 La legge n. 41 del 1986

Dopo il 1978, sono stati emanati molti provvedimenti di diversa natura (leggi, circolari e decreti) recanti disposizioni in favore delle persone con disabilità. Questi atti, sebbene non fossero incentrati sulle barriere architettoniche, avevano svolto la funzione di tutelare le persone che risultavano svantaggiate agli occhi della società, con l'effetto di includerle nel mondo professionale e scolastico e renderle, quindi, maggiormente partecipi della società¹⁰³.

In conseguenza della costante disapplicazione delle norme in materia di barriere architettoniche, si era avvertita l'esigenza di irrobustire e ampliare gli oneri per eliminare tali impedimenti, ove esistenti, e per costruire senza di essi¹⁰⁴.

Per avere una norma che andasse in questa direzione sono dovuti passare circa otto anni dall'ultimo D.P.R. analizzato: trattasi della legge del 28 marzo 1986, n. 41, «*Disposizioni per il bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)*»¹⁰⁵. Questo provvedimento si occupava delle barriere architettoniche esclusivamente all'art. 32, cc. 20-25.

100 L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., p. 31.

101 M.T. PONZIO, op. ult. cit., p. 29.

102 L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., pp. 31-32.

103 V. AMATO, op. cit., p. 37.

104 *Ibidem*.

105 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 12.

Il primo dei commi citati¹⁰⁶ trattava del diniego dei progetti di edificazione e ristrutturazione di *opere pubbliche*¹⁰⁷ che non rispettassero le disposizioni tecniche contenute nel D.P.R. 384 del 1978¹⁰⁸: oltre a vietare genericamente la convalida dei progetti, si negavano, per poterli attuare, anche i contributi e le agevolazioni provenienti dallo Stato o da altri enti pubblici.

Nel successivo comma¹⁰⁹ viene previsto l'obbligo di programmazione per gli edifici pubblici già esistenti e non ancora adattati per essere fruibili dagli individui con ridotta mobilità. La disposizione ha un valore significativo in quanto indica alle amministrazioni competenti di predisporre, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, piani di eliminazione delle barriere architettoniche (c.d. PEBA¹¹⁰) in un ambito disorganizzato dove

106 Il comma 20 dell'art. 32 L. n. 41 del 1986 recita espressamente: «*Non possono essere approvati progetti di costruzione o ristrutturazione di opere pubbliche che non siano conformi alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, n. 384, in materia di superamento delle barriere architettoniche. Non possono altresì essere erogati dallo Stato o da altri enti pubblici contributi o agevolazioni per la realizzazione di progetti in contrasto con le norme di cui al medesimo decreto.*».

107 Usando tale espressione la disposizione intende riferirsi alla costruzione e ristrutturazione non esclusivamente di edifici ma anche e soprattutto di luoghi aperti al pubblico che vengano allestiti ed attrezzati, anche se temporaneamente, finalizzati ad uso culturale, politico, commerciale o anche per organizzare celebrazioni ricreative. Tale interpretazione è rafforzata dall'art. 27 della l. 118/1978 dove diceva che «*in nessun luogo pubblico o aperto al pubblico può essere vietato l'accesso ai minorati; in tutti i luoghi dove si svolgono pubbliche manifestazioni o spettacoli...dovrà essere previsto e riservato uno spazio agli invalidi in carrozzella.*». Sul punto F. VESCOVO, op. cit., pp. 118-119.

108 *Ibidem.*

109 Il comma 21 dell'art. 32 L. n. 41 del 1986 recita espressamente: «*Per gli edifici pubblici già esistenti non ancora adeguati alle prescrizioni del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, numero 384, dovranno essere adottati da parte delle Amministrazioni competenti piani di eliminazione delle barriere architettoniche entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge.*».

110 La legge non chiariva in che modo andassero predisposti questi piani, né quali fossero i loro contenuti. Da ciò deriva una generalizzata difficoltà di applicazione ed interpretazione della norma. Per queste ragioni molte regioni hanno fornito indicazioni guida per la redazione di piani efficaci per conseguire un livello omogeneo di intervento nel proprio territorio. Sul punto, M.T. PONZIO (a cura di), *Nuove norme sulle barriere architettoniche. La legge n. 13/1989 e le prescrizioni tecniche per l'attuazione*, Rosenberg & Sellier, 1990, Torino, p. 15. Trattasi specificatamente di strumenti previsti per monitorare e abbattere le barriere architettoniche presenti sul

l'applicazione delle indicazioni che incidevano sull'inclusione delle persone con disabilità motorie era lasciata alla volontà di costruttori e progettisti¹¹¹.

Inoltre, il comma 22¹¹² dell'art. 32 prevede, in caso di inosservanza della precedente disposizione, per ciò che è di competenza di comuni e province, la nomina, da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, di un commissario *ad acta* per perseguire l'adozione dei PEBA.

I successivi capoversi dell'articolo affrontano l'argomento della copertura finanziaria dei costi degli interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche. In particolare, al comma 23¹¹³ si dispone che la Cassa depositi e prestiti eroghi durante il primo anno l'1% (successivamente il 2%) dei mutui concessi annualmente agli enti locali per la finalità suddetta. Il comma 24¹¹⁴ stabilisce poi che il 5% dello stanziamento di previsione del ministero dei lavori pubblici sia destinato per il medesimo scopo.

Da ultimo, il comma 25 della norma¹¹⁵ assoggetta, per le operazioni

territorio, allo scopo di raggiungere una soglia soddisfacente di accessibilità degli edifici per tutti i consociati. Per un approfondimento sui PEBA. cfr. A. ARENGHI (a cura di), *Design for all. Progettare senza barriere architettoniche*, Utet, Scienze Tecniche, Milano, 2007, pp. 125 ss.

111 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 13.

112 Il comma 22 dell'art. 32 L. n. 41 del 1986 recita espressamente: «*Per gli interventi di competenza dei comuni e delle province, trascorso il termine previsto dal precedente comma 21, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nominano un commissario per l'adozione dei piani di eliminazione delle barriere architettoniche presso ciascuna amministrazione*».

113 Il comma 23 dell'art. 32 L. n. 41 del 1986 recita espressamente: «*Nell'ambito della complessiva somma che in ciascun anno la Cassa depositi e prestiti mette a disposizione degli enti locali, per la contrazione di mutui con finalità di investimento, una quota pari all'1 per cento è destinata ai prestiti finalizzati ad interventi di ristrutturazione e rinnovamento in attuazione della normativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, n. 384. Per gli anni successivi la quota percentuale è elevata al 2 per cento*».

114 Il comma 24 dell'art. 32 L. n. 41 del 1986 recita espressamente: «*A decorrere dall'anno 1986, una quota pari al 5 per cento dello stanziamento iscritto al capitolo n. 8405 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici deve essere destinata ad interventi di ristrutturazione ed adeguamento in attuazione della normativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, n. 384. La quota predetta è iscritta in apposito capitolo dello stato di previsione del medesimo Ministero con contestuale riduzione dello stanziamento del richiamato capitolo n. 8405*».

115 Il comma 25 dell'art. 32 L. n. 41 del 1986 recita espressamente: «*Una quota pari all'1 per cento dell'ammontare dei mutui autorizzati dall'articolo 10, comma 13, della presente legge, a favore dell'Ente Ferrovie dello Stato, è destinata ad un programma*

dirette all'abbattimento degli ostacoli costruiti, anche l'1% dei mutui previsti dalle Ferrovie dello Stato ad un piano biennale che renda possibile alle persone con disabilità l'accesso alle stazioni e ai treni.

Quindi, per la prima volta, con questa legge si è cercato di porre parzialmente rimedio a quegli aspetti che erano sempre stati trascurati dai provvedimenti precedenti: si sono finalmente disposti finanziamenti pubblici e si è altresì sanzionato con il commissariamento gli enti pubblici che non si impegnavano a redigere i PEBA.

A tal proposito, è stato evidenziato come un simile provvedimento rappresentasse in realtà una *presa d'atto ufficiale* della non avvenuta applicazione dei precedenti atti normativi e della ancora inadeguata volontà di combattere il problema dell'abbattimento delle barriere architettoniche¹¹⁶. Sebbene intervenire in questa materia con lo strumento della legge finanziaria possa apparire inusuale, essa comunque ha avuto il merito di garantire una copertura economica per l'abbattimento di tali ostacoli. Proprio questa certezza nei tempi di attuazione ha spinto a prevedere ulteriori finanziamenti per il medesimo scopo anche nella legge finanziaria del 1988¹¹⁷.

4.4 I provvedimenti fondamentali del 1989

Nel corso del 1989 si sono succeduti diversi importanti provvedimenti in materia di barriere architettoniche.

Innanzitutto, con la legge del 9 gennaio 1989, n. 13, «*Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*», si è voluto ricomprendere l'ambito privato, fino ad allora mai preso in considerazione per l'accessibilità. Questa normativa, dopo poco più di un mese (esattamente il 27 febbraio), è stata modificata con la legge n. 62, «*Modifiche ed integrazioni alla legge 13 gennaio 1989 n. 13*».

Il provvedimento legislativo, così novellato, è stato tecnicamente regolamentato con il Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 14 giugno 1989, n. 250, «*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*

biennale per l'eliminazione delle barriere architettoniche nelle strutture edilizie e nel materiale rotabile appartenenti all'Ente medesimo».

116 M.T. PONZIO (a cura di), *Nuove norme sulle barriere architettoniche*, cit., p. 30.

117 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 14.

delle barriere architettoniche»¹¹⁸.

Infine, si ricorda la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 22 giugno 1989, n. I669/U.L., «*Circolare esplicativa della legge 9 gennaio 1989, n. 13*»¹¹⁹, emanata con l'intenzione di chiarire al meglio la suddetta legge¹²⁰.

4.4.1 L'importanza della legge n. 13 del 1989

La legge del 9 gennaio 1989, n. 13, «*Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*» (modificata ed integrata dalla legge del 27 febbraio 1989, n. 62), è tuttora la norma fondamentale in tema di eliminazione di barriere architettoniche e viene sempre menzionata e consultata quando si vuole intervenire per abbattere o superare¹²¹ un impedimento fisico¹²². A conferma della sua attualità, si può osservare che, nonostante sia passato più di un trentennio dalla sua emanazione, essa è stata modificata di recente con il D.L. del 16 luglio 2020, n. 76¹²³.

118 V. AMATO, op. cit., p. 38.

119 N. ASSINI, op.cit., p. 212.

120 M.T. PONZIO (a cura di), op. ult. cit., p. 16. La circolare in esame è suddivisa in quattro parti. Nello specifico, la prima illustra le generalità della legge citata, mentre la seconda si occupa delle disposizioni specifiche previste nell'art. 1 della L. 13/1989. I paragrafi finali prendono poi in considerazione gli aspetti legati alle innovazioni, ossia gli adattamenti per rendere gli ambienti fruibili alle persone con disabilità e i relativi contributi riguardanti gli edifici residenziali da questi abitati, illustrando dettagliatamente le procedure da seguire per ottenerli.

121 Nel titolo della legge si parla sia di *superamento* che di *eliminazione* delle barriere architettoniche. Le due espressioni, contrariamente a quanto si possa pensare, non indicano la stessa cosa. Oggi si ritiene più opportuno usare il termine *superamento* quando ci si riferisce al fatto di voler ovviare a degli impedimenti già presenti nei luoghi e negli edifici storici, i quali presentano il più delle volte inevitabilmente barriere architettoniche che vanno eliminate tenendo conto dei vincoli storico-architettonici connaturati agli ambienti storici. Invece, è opportuno utilizzare la dizione *eliminazione/abbattimento* quando gli edifici sono di nuova costruzione. Per un maggiore approfondimento, vedasi M. AGOSTIANO [et. al.], *Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale*, Gangemi editore, Roma 2010.

122 M. CAVICCHINI, *Le barriere architettoniche: normative, procedure edilizie, contributi finanziari*, Maggioli Editore, Rimini, 1994, p. 6.

123 D.L. 16 luglio 2020, n. 76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Entrata in vigore del provvedimento: 17/07/2020. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120. Questa norma ha integrato

Con questa legge, il parlamento è intervenuto con una maggiore coscienza sul tema delle barriere architettoniche, prevedendo sanzioni e finanziamenti – quindi, sulla scia delle leggi finanziarie antecedenti – per ammonire, agevolare e incentivare i consociati nell’attuare le disposizioni in materia. Questa è stata la tappa significativa del processo di adeguamento dell’ordinamento nazionale ai sistemi normativi dei paesi stranieri, i quali risultano molto più all’avanguardia di quello italiano¹²⁴.

Il provvedimento in esame va, finalmente, a colmare una lacuna che si era protratta nel corso della legislazione succedutasi negli anni, incidendo specificatamente nell’ambito degli edifici privati¹²⁵. Difatti, le norme avvicendatesi fino a quel periodo in materia di barriere architettoniche ricomprendevano nel loro ambito applicativo gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, toccando l’edilizia residenziale pubblica in maniera accessoria e lasciando completamente fuori qualsiasi riferimento all’edilizia privata (luoghi nei quali si svolgeva primariamente la vita di relazione delle persone con difficoltà)¹²⁶. Pertanto, dal 1989, si apre un indirizzo legislativo che regola *tout court* l’eliminazione delle barriere architettoniche sia negli edifici pubblici che in quelli privati¹²⁷.

I dodici articoli della presente legge possono essere riuniti in tre gruppi distinti. Il primo è dedicato alle previsioni relative alla costruzione di nuovi edifici ed alla loro ristrutturazione; il secondo riguarda il tema delle innovazioni da attuare sugli edifici esistenti diretti alla eliminazione delle barriere architettoniche; il terzo, infine, è volto a regolare la materia concernente la concessione di contributi a fondo perduto per la realizzazione delle opere finalizzate al superamento e all’eliminazione delle barriere architettoniche in favore di persone con disabilità¹²⁸.

L’art. 1 L. 13/1989, l’unica norma del primo gruppo, dispone:

«1. I progetti relativi alla costruzione di nuovi edifici, ovvero alla

l’art. 2 e abrogato l’art. 8 della legge 13/1989.

124 P. MANTINI, *L’abbattimento delle barriere architettoniche*, in “Quaderni di diritto urbanistico”, n. 1/1990, C.E.L., Bergamo, pp. 159-199, in particolare si veda p. 162.

125 F. VESCOVO, op. cit., p.176.

126 Cfr. *Ibidem*; A. CELESTE, *Solidarietà ed egoismi a 10 anni dall’entrata in vigore della legge sul superamento delle barriere architettoniche*, in “Archivio delle locazioni e del condominio”, fasc. 4, 1999, p. 565.

127 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 19.

128 Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 22 giugno 1989, n.I669/U.L., «Circolare esplicativa della legge 9 gennaio 1989, n. 13».

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. 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. È fatto obbligo di allegare al progetto la dichiarazione del professionista abilitato di conformità degli elaborati alle disposizioni adottate ai sensi della presente legge».

Ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 1, al fine di realizzare nuovi fabbricati, i progetti relativi agli immobili di nuova edificazione o *interamente ristrutturati*¹²⁹ che siano presentati dopo sei mesi dall'entrata in vigore della legge¹³⁰, devono soddisfare criteri di accessibilità, visitabilità e adattabilità, previsti e precisati da un successivo decreto di attuazione¹³¹.

Si può notare come l'atto legislativo non preveda specifiche norme prescrittive riguardanti determinati elementi architettonici (come il precedente D.P.R. del 1978), ma introduce tre livelli di fruibilità degli edifici come norme tecniche generali di costruzione, per ognuno dei quali fissa dei criteri di progettazione. Ciò è espressione di una scelta legislativa

129 Trattasi di un'espressione ambigua dalla quale si deduce che l'obbligo di eliminare le barriere architettoniche non vale per gli immobili *ristrutturati in parte*.

130 Pertanto, inizia a decorrere dall'11 agosto 1989 (primo giorno posteriore ai sei mesi dall'entrata in vigore della legge previsti dall'art. 1, co. 1).

131 Il decreto ministeriale 236/1989 avrebbe dovuto essere emanato entro tre mesi dalla pubblicazione della legge 13/1989, ma è stato promulgato il 14 giugno dello stesso anno. Quindi, da queste brevi tempistiche, ancorché non rigorosamente rispettate (come avvenne con il D.P.R. 384/1978, attuativo della l. 118/1971, emanato dopo 7 anni), si evince che alla fine degli anni '80 si assiste a una nuova sensibilità sul tema delle barriere architettoniche.

che ha apportato un'evoluzione nella disciplina dell'eliminazione degli ostacoli del costruito dell'ordinamento urbanistico-edilizio¹³² e determina la generale idoneità dell'intero patrimonio edilizio alla fruizione da parte dei soggetti con difficoltà motorie o sensoriali¹³³.

Il campo di applicazione della normativa in disamina è stato poi puntualizzato dall'art. 1 del D.M. 236/1989 (attuativo della legge), che ha chiarito che la norma si riferisce, oltre agli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata¹³⁴, già menzionati dal testo dell'art. 1 L. 13/1989, anche a quelli privati di ogni tipologia, sia residenziali (edilizia convenzionata¹³⁵) che non, ivi compresi gli edifici privati aperti al pubblico e gli spazi esterni di loro pertinenza¹³⁶.

La legge dell'89, pertanto, prevede una disciplina generalizzata per tutti

132 L'edilizia è la disciplina amministrativa delle costruzioni, di regola considerata unitamente all'urbanistica, riguardante la disciplina dell'uso edificativo del territorio e concernente in particolare la costruzione in sé, fuori dal contesto pianificatorio urbano-territoriale. Sul punto v. D. DE PRETIS, F. PELLIZZER, *Commento all'art. 1 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1991, Anno XIV, Rivista bimestrale, a cura di G. CIAN, A. MAFFEI ALBERTI, P. SCHLESINGER, p. 226; sulla nozione di edilizia, si veda N. ASSINI, voce "Edilizia, 1) Disciplina delle costruzioni", in *Enc. Giur. Treccani*, XII, Roma, 1989.

133 D. DE PRETIS, F. PELLIZZER, op. cit., pp. 327-330.

134 Nello specifico, l'edilizia c.d. sovvenzionata è volta a costruire immobili ad uso abitativo per individui in condizioni economiche svantaggiate (sono le c.d. «case popolari») ad opera di enti pubblici; invece, l'edilizia c.d. agevolata è diretta alla creazione di abitazioni da parte di privati mediante finanziamenti statali o regionali, particolarmente vantaggiosi, e contributi in conto interessi e a fondo perduto. Per maggiori informazioni, si v. FederNotizie, *Edilizia residenziale pubblica*, in www.fedemotizie.org (19 gennaio 2022).

135 È detta "convenzionata" quella forma di edilizia frutto di una convenzione tra imprese costruttrici e amministrazioni locali al fine di realizzare immobili ad uso abitativo per i cittadini meno abbienti, su un fondo di proprietà pubblica o su una proprietà privata oggetto di espropriazione. A differenza dell'edilizia sovvenzionata (in cui lo Stato si fa completamente carico della costruzione degli immobili), in quella convenzionata è un privato che provvede alla costruzione degli alloggi, i quali poi saranno acquistati dagli interessati in possesso dei parametri reddituali richiesti dalla specifica convenzione. Per maggiori informazioni, v. *Vincoli e funzionamento dell'edilizia convenzionata*, in <https://quifinanza.it/casa/vincoli-e-funzionamento-delledilizia-convenzionata/293008/> (19 gennaio 2022).

136 D. DE PRETIS, F. PELLIZZER, op. cit., p. 327.

gli edifici privati e per quelli di edilizia residenziale¹³⁷, sostitutiva – per tali categorie di immobili – della normativa precedente¹³⁸. Si noti, invece, che per gli edifici pubblici, ci si riferiva all'epoca ancora alla L. 118/1971 e al D.P.R. 384/1978¹³⁹.

Tuttavia, le due discipline presentano rilevanti differenze, specificatamente in punto di regole tecniche di costruzione e di modalità di controllo del loro rispetto, con conseguenti potenziali problemi applicativi e di coerenza legislativa. Ad esempio, con riferimento al primo profilo, le normative richiedono standard di progettazione differenti e alcuni elementi architettonici previsti dalla disciplina più recente non sono contemplati in quella del 1978 sugli edifici pubblici (ad es. per le autorimesse)¹⁴⁰.

Dalla lettura congiunta dell'art. 1 L. 13/1989 e dell'art. 1 D.M. 236/1989 emerge che la nuova normativa si applica solo agli edifici di nuova costruzione o alla loro ristrutturazione per intero, se già esistenti. Infatti, la norma non fa riferimento all'eventuale adeguamento di una costruzione già realizzata. Pertanto, appaiono escluse dall'ambito di applicazione della normativa sia le ristrutturazioni parziali sia le opere di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento coattivo¹⁴¹.

Gli interventi¹⁴², diversi dalla ristrutturazione¹⁴³, su edifici già costruiti sono previsti solo dai successivi artt. 2 e seguenti della stessa legge¹⁴⁴. Contrariamente da quanto disposto per gli edifici di nuova realizzazione, per i quali la norma prevede principi generali di progettazione¹⁴⁵, per quelli

137 Sulla configurazione dell'edilizia residenziale pubblica come servizio pubblico di protezione sociale e sulla conseguente classificazione degli edifici destinati ad ospitare alloggi popolari, si veda, in particolare, M. NIGRO, *L'edilizia economica e popolare come servizio*, in "Rivista Trimestrale di diritto pubblico", 1957, pp., 118 e ss.

138 D. DE PRETIS, F. PELLIZZER, op. cit., p. 328.

139 M.T. PONZIO (a cura di), *Nuove norme*, op. cit., p. 23.

140 Ad esempio, il D.M. 236/1989 richiede una luce minima (80 cm) inferiore rispetto a quella richiesta dal D.P.R. 1978. Si v. D. DE PRETIS, F. PELLIZZER, op. cit., p. 329.

141 M. M. SCRIBONI, op. cit., pp. 20-21.

142 Per la specifica definizione dei termini, si veda l'art. 31, L. 5 agosto 1978, n. 457, «*Norme per l'edilizia residenziale*».

143 La legge 13 del 1989 parla della ristrutturazione di «*interi edifici*» e, oltre ai predetti interventi, sembrano anche escluse le ristrutturazioni di singole unità immobiliari di un edificio probabilmente per la convinzione che l'eliminazione delle barriere architettoniche non esiste se, oltre alle singole unità immobiliari, non riguarda anche le parti comuni e gli spazi di pertinenza.

144 M.T. PONZIO, *Barriere architettoniche*, cit., p. 31.

145 L'art. 2 e abrogato l'art. 8 della legge 13/1989.

esistenti non è doveroso eliminare le barriere architettoniche, ma solamente facoltativo¹⁴⁶: resta una discrezionalità del proprietario dell'immobile già costruito¹⁴⁷. Quindi, abbattere gli ostacoli in edifici già esistenti resta solo una mera possibilità¹⁴⁸ che la legge, però, negli ultimi articoli cerca di incentivare tramite le semplificazioni delle procedure edilizie, la previsione di deroghe e la prospettiva di contributi fiscali¹⁴⁹.

È importante segnalare inoltre che, ai sensi del comma 4 del citato art. 1, diventa obbligatorio allegare ai disegni tecnici una *dichiarazione* del professionista di riferimento che ne accerti la loro *conformità* alle prescrizioni della legge: produrre un tale documento contribuisce a responsabilizzare i tecnici e i rispettivi ordini affinché costruiscano senza ostacoli¹⁵⁰.

Con l'intervento del 1989, il legislatore ha precisato il carattere progettuale dell'obbligo sotteso alla nuova normativa. Infatti, si è superato

P. MANTINI, *L'abbattimento delle barriere architettoniche*, op. cit., pag. 164.

146 La distinzione tra edifici nuovi e edifici esistenti si trova già nell'art. 27 della legge 117/1971 che prevede l'eliminazione delle barriere architettoniche nelle costruzioni di nuova edificazione e dispone invece che «negli edifici appaltati o già costruiti siano apportate solo le possibili e conformi varianti»: Il D.P.R. 384/1978 ha poi sostanzialmente modificato, ampliandola, questa norma, prevedendo che l'abbattimento delle barriere architettoniche dovesse riguardare le nuove costruzioni e quelle già esistenti nel caso in cui queste ultime siano sottoposte a ristrutturazione e aggiungendo che «gli edifici già esistenti anche se non ristrutturati dovranno essere portati le possibili conformi varianti». Già allora per ristrutturazione non andava inteso genericamente qualsiasi intervento di modifica degli edifici esistenti ma quel particolare intervento edilizio definito come quelli «rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo visto in tutto in parte diverso dal precedente». Cfr. M. CAVICCHINI, op. cit., pp. 14 e ss.

147 Cfr. M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 22.

148 Bisogna notare però che le normative più recenti, soprattutto di livello regionale, tendono a superare l'impostazione della L. 13/1989, estendendo in termini generali l'obbligo di abbattere le barriere architettoniche anche agli interventi più leggeri della ristrutturazione. Si v. M. CAVICCHINI, op. cit., p. 16.

149 *Ibidem*.

150 La legge in esame, purtroppo, non prevede un apparato sanzionatorio specifico in caso di non applicazione delle norme sulle barriere architettoniche. Al verificarsi di una simile occasione si prevede un sistema sanzionatorio *ordinario* dove la mancata realizzazione delle opere di superamento delle barriere architettoniche progettualmente previste si risolve in una ipotesi di difformità parziale della concessione come previsto dall'art. 12 L. 47/1985. Oppure può prevedersi la sanzione del ripristino del pagamento della somma pecuniaria nel caso in cui non sia possibile procedere alla demolizione se non con pregiudizio della parte costruita in difformità.

il dovere meramente realizzativo previsto nei provvedimenti precedenti, i quali non facevano riferimento al fatto che le soluzioni tecniche imposte fossero già rappresentate nella fase della progettazione¹⁵¹.

Ulteriore elemento di novità legislativa riguarda l'eliminazione delle barriere architettoniche nel condominio, prevista dall'art. 2 della L. 13/1989 che, a seguito delle modifiche ad opera della L. 220/2012 e poi del D.L. 76/2020, così recita:

«1. Le deliberazioni che hanno per oggetto le innovazioni da attuare negli edifici privati dirette ad eliminare le barriere architettoniche di e cui all'articolo 27, primo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118, ed all'articolo 1, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, n. 384, nonché la realizzazione di percorsi attrezzati e l'installazione di dispositivi di segnalazione atti a favorire la mobilità dei ciechi all'interno degli edifici privati, sono approvate dall'assemblea del condominio, in prima o in seconda convocazione, con le maggioranze previste dal secondo comma dell'articolo 1120 del codice civile. Le innovazioni di cui al presente comma non sono considerate in alcun caso di carattere voluttuario ai sensi dell'articolo 1121, primo comma, del Codice civile. Per la loro realizzazione resta fermo unicamente il divieto di innovazioni che possano recare pregiudizio alla stabilità o alla sicurezza del fabbricato, di cui al quarto comma dell'articolo 1120 del codice civile. 2. Nel caso in cui il condominio rifiuti di assumere, o non assuma entro tre mesi dalla richiesta fatta per iscritto, le deliberazioni di cui al comma 1, i portatori di handicap, ovvero chi ne esercita la tutela o la potestà di cui al titolo IX del libro primo del codice civile, possono installare, a proprie spese, servoscala nonché strutture mobili e facilmente rimovibili e possono anche modificare l'ampiezza delle porte d'accesso, al fine di rendere più agevole l'accesso agli edifici, agli ascensori e alle rampe dei garages. 3. Resta fermo quanto disposto dagli articoli 1120, secondo comma, e 1121, terzo comma, del codice civile».

La norma intende riferirsi al superamento delle barriere architettoniche

151 D. DE PRETIS, F. PELLIZZER, *Commento all'art. 1 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1991, Anno XIV, Rivista bimestrale, a cura di G. CIAN, A. MAFFEI ALBERTI & P. SCHLESINGER, p. 332.

in edifici già esistenti destinati all'uso abitativo. Essa, da una parte, prevede una differenziazione del *quorum* assembleare per le deliberazioni in materia di barriere architettoniche e, dall'altra parte, offre alla persona con disabilità, in caso di mancato raggiungimento del numero dei voti necessari per le modifiche, la possibilità di abbattere a proprie spese gli ostacoli presenti nell'edificio.

La sottoposizione ad un regime condominiale differenziato risulta il cardine dell'intera normativa sugli incentivi reali. Questi ultimi consistono in disposizioni che, in deroga alla disciplina ordinaria, prevedono un regime più favorevole per alcune opere e incentivano l'adeguamento strutturale degli edifici esistenti alle esigenze di superamento degli impedimenti alla mobilità¹⁵². In particolare, sono previste facilitazioni con riguardo alle maggioranze dei *quorum* dell'assemblea condominiale per l'approvazione di un'innovazione a favore di una persona con disabilità¹⁵³.

Il concetto di *innovazione*, in assenza di una esplicita definizione normativa, è stato elaborato e chiarito dalla dottrina e dalla giurisprudenza. In particolare, tale nozione comprende solo quelle modifiche implicanti un'alterazione dell'entità sostanziale della cosa comune e della sua destinazione originaria¹⁵⁴. Pertanto, l'innovazione deve tenersi distinta dalla mera modifica che non comporti le trasformazioni suddette. Preme inoltre rilevare come questo ambito sia caratterizzato da un proliferare di controversie civili, anche con esiti contraddittori. La giurisprudenza, infatti, non è costante sull'argomento: a volte, favorisce l'apporto di innovazioni per l'abbattimento delle barriere architettoniche come elemento imprescindibile per favorire la vita di relazione delle persone con disabilità, mentre altre volte favorisce il diritto di proprietà dei condomini rispetto al diritto di eliminazione delle barriere architettoniche in un edificio privato¹⁵⁵.

152 D. DE PRETIS, *Commento all'art. 2 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1991, Anno XIV, Rivista bimestrale, a cura di G. CIAN, A. MAFFEI ALBERTI, P. SCHLESINGER, pp. 336-337.

153 Si veda, in particolare, l'art. 1136, c. 2, c.c.

154 E. PEDICINI, *Commento all'art. 2 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in "Le nuove leggi civili commentate", 1991, Anno XIV, Rivista bimestrale, a cura di G. CIAN, A. MAFFEI ALBERTI & P. SCHLESINGER, p. 340.

155 M. M. SCRIBONI, op. cit., pp. 22-23.

Sempre per agevolare le operazioni di adeguamento degli immobili al fine di renderli fruibili a tutti, l'art. 3 introduce la possibilità di derogare ai regolamenti edilizi per quanto concerne le distanze anche per gli spazi interni quali cortili, chiostrine o spazi di uso comune. Diviene così realizzabile anche l'installazione di ascensori in spazi interni abbastanza stretti¹⁵⁶.

Altra novità fondamentale introdotta con la legge 13/1989 è quella di considerare l'obbligo di adeguamento alla normativa per l'eliminazione delle barriere architettoniche anche per gli edifici e per le opere di particolare valore ambientale o storico, vincolati rispettivamente ai sensi delle leggi 1497/39 e 1089/39. Questo cambiamento concettuale è stato introdotto dagli artt. 4 e 5, il primo dei quali così recita:

«1. Per gli interventi di cui all'art. 2, ove l'immobile sia soggetto al vincolo di cui all'art. 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, le regioni, o le autorità da esse subdelegate, competenti al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 7 della citata legge, provvedono entro il termine perentorio di novanta giorni dalla presentazione della domanda, anche impartendo, ove necessario, apposite prescrizioni. 2. La mancata pronuncia nel termine di cui al comma 1 equivale ad assenso. 3. In caso di diniego, gli interessati possono, entro i trenta giorni successivi, richiedere l'autorizzazione al Ministro per i beni culturali e ambientali, che deve pronunciarsi entro centoventi giorni dalla data di ricevimento della richiesta. 4. L'autorizzazione può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato. 5. Il diniego deve essere motivato con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio, della sua rilevanza in rapporto al complesso in cui l'opera si colloca e con riferimento a tutte le alternative eventualmente prospettate dall'interessato».

Il successivo art. 5 dispone espressamente che:

«1. Nel caso in cui per l'immobile sia stata effettuata la notifica ai sensi dell'articolo 2 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, sulla

156 F. VESCOVO, *Disponibilità normative e criteri progettuali*, in F. VESCOVO (a cura di), *Progettare per tutti senza barriere architettoniche, Criteri ed orientamenti per facilitare l'accessibilità urbana ed il comfort ambientale*, Maggioli Editore, Rimini, 1997, pp. 15-16.

domanda di autorizzazione prevista dall'articolo 13 della predetta legge la competente soprintendenza è tenuta a provvedere entro centoventi giorni dalla presentazione della domanda, anche impartendo, ove necessario, apposite prescrizioni. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 4, commi 2, 4 e 5».

La disciplina contenuta nelle norme in esame rientra tra le c.d. incentivazioni reali sopra richiamate, aventi il fine di agevolare e accelerare le opere di abbattimento delle barriere architettoniche anche all'interno di edifici vincolati. Infatti, rispondono a tale esigenza semplificativa: la previsione di tempi perentori per il rilascio delle relative autorizzazioni; l'introduzione del silenzio-assenso in caso di mancata pronuncia autorizzativa; la possibilità per gli interessati, in caso di diniego, di rivolgersi direttamente al Ministero dei Beni Culturali; infine, l'onere di una motivazione rafforzata nel caso di diniego dell'autorizzazione.

Il successivo art. 5 prevede le stesse procedure e prescrizioni dell'art. 4, ma riguardanti il vincolo storico-artistico.

Le due norme analizzate presentano una portata innovativa, perché illustrano che anche l'edificio con valore storico o ambientale non deve restare immobilizzato, nel senso che non esistono astratte incompatibilità tra le prescrizioni di legge per l'eliminazione delle barriere architettoniche e la salvaguardia o il recupero del patrimonio edilizio esistente. Infatti, le finalità per le quali vengono effettuati gli interventi sugli immobili interessano tutti i cittadini, e non le strutture edilizie in quanto tali, anche se vincolate¹⁵⁷.

Procedendo nell'analisi della legge 13/1989, gli artt. 6 e 7 introducono semplificazioni per le procedure autorizzative delle opere di adeguamento nei confronti della normativa antisismica e di quella della prevenzione di incendi ed antinfortunistica. Gli interventi riguardanti l'accessibilità sono equiparati alle *opere interne*¹⁵⁸, che non abbisognano di autorizzazione¹⁵⁹.

Infine, gli artt. 9, 10, 11 e 12 concernono i contributi a fondo perduto e le agevolazioni previste in favore di persone con disabilità in modo permanente (centri o istituti residenziali per persone con disabilità).

Alla luce di tale disamina, emerge il carattere fortemente innovatore della legge in questione. Infatti, le norme ivi contenute, unitamente

157 F. Vescovo, *Disponibilità normative e criteri progettuali*, op. cit., pp. 15-16.

158 V. art. 26, L. 47/1985.

159 F. Vescovo, *Disponibilità normative e criteri progettuali*, op. cit., pp. 15-16.

a quelle del decreto attuativo 236/1989, prescrivono di modificare e aggiornare la normativa regionale vigente in tema di eliminazione di barriere architettoniche e i singoli regolamenti edilizi comunali¹⁶⁰. In particolare, tale normativa richiede che tutte le costruzioni (edifici privati residenziali e non) siano rese *accessibili* o almeno *visitabili* (solo *adattabili* nell'ipotesi di residenze privati senza parti comuni) da chiunque, al fine di consentire alla persona con disabilità di scegliere liberamente quale spazio o edificio utilizzare. Ciò al più generale scopo di rendere l'intera città più agevolmente fruibile da tutti i consociati.

4.4.2 Il D.M. n. 236 del 1989 e i concetti base di accessibilità, visitabilità e adattabilità

Come suesposto, in attuazione della legge 13/1989 è stato emanato, nello stesso anno, il decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 14 giugno, 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*»¹⁶¹. Questo decreto rappresenta tuttora la norma prescrittiva di riferimento per la progettazione di spazi e edifici privati. In particolare, la sua importanza risiede nell'aver definito nozioni fino ad allora utilizzate in maniera approssimativa ed impropria dalle leggi

160 *Ibidem*. La Costituzione, all'art. 117, prevede che in alcune materie ci sia ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Sul tema delle barriere architettoniche alcune Regioni hanno esercitato la propria potestà legislativa. Così è successo, soprattutto dopo la L. 13/1989, che sull'argomento in questione ci sia una sovrapposizione di leggi emanate dai due enti che comporta una difficoltà nel capire quale legge debba applicarsi. Infatti, le norme regionali possono dirsi più tecniche in quanto specificano i meccanismi procedurali o indicano dove procurarsi le risorse finanziarie per provvedere agli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche. Cfr. I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, op. cit., p. 29; G. L. ROTA E G. RUSCONI, *Barriere architettoniche. Prontuario della normativa nazionale e regionale e della giurisprudenza fondamentale con formulario e schede tecniche*, Pirola Edilizia Urbanistica, Milano, 1996, p. 7.

161 Molti autori ricordano come il decreto avrebbe dovuto essere emanato entro tre mesi dalla data di emanazione del L. 13/1989 ma esso, invece, è stato emanato nei tre mesi successivi dalla scadenza prevista (dopo qualche mese e non dopo anni come per il D.P.R. del 1978): a confermare una nuova sensibilità sull'argomento degli ostacoli del costruito. Si v. L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., p. 33.

precedenti¹⁶².

Il primo articolo di tale atto ne chiarisce l'ambito di applicazione, il quale amplia quello delineato nell'art. 1 L. 13/1989: esso si riferisce, infatti, agli edifici privati di nuova costruzione o ristrutturati che siano o meno residenziali, compresi quelli convenzionati, e gli immobili di residenza pubblica sovvenzionata e agevolata e i rispettivi spazi di pertinenza¹⁶³.

Bisogna notare che con questo D.M. si era venuto a creare un *sistema binario* dato dalla simultanea presenza di due regolamenti attuativi complementari: infatti, il D.P.R. 384/1978 restava vigente per le prescrizioni da applicare agli edifici pubblici e, quindi, sulle costruzioni non menzionate dall'art. 1 D.M. 236/1989¹⁶⁴.

Il decreto ministeriale è fondamentale perché, in primo luogo (come accennato nel § 1), contempla una definizione di barriera architettonica più esaustiva e innovativa, comprensiva anche degli ostacoli di tipo sensoriale e, oltre agli impedimenti che intralciano la mobilità di persone con disabilità o che rendono loro difficoltosa la fruizione di spazi, anche quelli che pregiudicano il *comfort* ambientale e urbano¹⁶⁵.

Quindi, già dalla mutata definizione normativa, si percepisce una diversa sensibilità verso il problema delle barriere architettoniche. È curioso notare come la terminologia usata nelle norme varia con il mutare della percezione della disabilità¹⁶⁶. Infatti, il testo non menziona più i *minorati* e gli *invalidi* (per i quali si prevedevano misure diversificate), ma stabilisce che la tecnica della costruzione deve rispettare le esigenze di tutti, cioè essere accessibile, confortevole e sicura, tale da assicurare «*l'orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo*» per qualunque persona

162 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 27.

163 L'art. 1, rubricato *Campo d'applicazione*, dispone che: «*Le norme contenute nel presente decreto si applicano: 1. agli edifici privati di nuova costruzione, residenziali e non, ivi compresi quelli di edilizia residenziale convenzionata; 2. agli edifici di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ed agevolata, di nuova costruzione; 3. alla ristrutturazione degli edifici privati di cui ai precedenti punti 1 e 2, anche se preesistenti alla entrata in vigore del presente decreto; 4. agli spazi esterni di pertinenza degli edifici di cui ai punti precedenti*».

164 N. ASSINI, *Diritto Urbanistico (Governo del territorio, ambiente e opere pubbliche)*, cit., p. 211.

165 L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., p. 33.

166 I. T. STEFFAN, *Barriere architettoniche e Design for All. Quale contributo dell'ergonomia?*, in "Ergonomia", fasc. 6, 2006, pp. 18-19.

(art. 2 D.M. 236/1989)¹⁶⁷.

In secondo luogo, l'importanza del regolamento si desume dal fatto che introduce concetti essenziali mai chiariti prima, che denotano i criteri generali di progettazione menzionati dalla legge di cui si fa attuatore¹⁶⁸. Tali nozioni sono l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità previsti anch'essi, come la definizione di barriera architettonica, nell'art. 2 (Capo I) del suddetto decreto ministeriale, il quale recita:

«[...] G) Per **accessibilità** si intende 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 fruire spazi e attrezzature in condizioni di adeguata sicurezza e autonomia. H) Per **visitabilità** si intende 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. I) Per **adattabilità** si intende 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. [...]» [Enfasi aggiunta]

L'art. 3 (inserito nel Capo II, sui *Criteri di progettazione*) riconosce i suddetti criteri come *livelli di qualità* delle costruzioni. In particolare, l'accessibilità rappresenta «*il più alto livello in quanto ne consente la totale fruizione nell'immediato*». La visitabilità, invece, descrive «*un livello di accessibilità limitato ad una parte più o meno estesa dell'edificio o delle unità immobiliari, che consente comunque ogni tipo di relazione fondamentale anche alla persona con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale*». Infine, si riporta l'adattabilità come «*livello ridotto di qualità, potenzialmente suscettibile, per originaria previsione progettuale, di trasformazione in livello di accessibilità; l'adattabilità è, pertanto, un'accessibilità differita*».

Dopo aver definito i tre gradi di fruibilità degli ambienti costruiti, vengono specificati i livelli che devono essere rispettati per ogni tipologia

167 L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., p. 33; V. AMATO, op. cit., p. 38.

168 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 27.

di edificio. Così, ad esempio, devono essere accessibili gli spazi esterni e le parti comuni degli edifici, i luoghi destinati ad attività sociali; la visitabilità deve essere assicurata per ogni unità immobiliare, con alcune eccezioni (ad esempio, nei luoghi che ospitano riunioni o spettacoli, siffatto requisito si intende soddisfatto quando almeno un'area riservata al pubblico e un servizio igienico siano accessibili); infine, l'adattabilità deve essere garantita per ogni edificio, qualunque destinazione abbia¹⁶⁹. Pertanto, quest'ultimo livello può ritenersi quello basilare.

La principale novità di tale regolamento risiede nel concetto di *prestazionalità della normativa*, nel senso che il provvedimento in esame non esige grandezze predefinite che limitano le modalità di realizzazione delle soluzioni previste (come, invece, avveniva nel D.P.R. 384/1978) ma, tenendo conto delle diverse esigenze, prevede che tutti i locali debbano essere in grado di soddisfare qualsiasi necessità di movimento sia per chi ha una difficoltà motoria ma è comunque deambulante, sia per chi si muove su sedia a rotelle.

Le norme sui *livelli di qualità* previsti dal Capo II sono inderogabili e devono essere indifferentemente rispettate. Invece, le misurazioni indicate al Capo IV (artt. 8 ss.), anche se obbligatorie, possono comunque essere modificate dal progettista il quale deve riportare soluzioni alternative che siano in grado di soddisfare le richieste prescritte per i gradi di qualità delle unità ambientali e dei loro componenti¹⁷⁰.

169 L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., p. 34.

170 *Ibidem*. L'essenza della regolamentazione prestazionale si intuisce ancora meglio dalla lettura esemplificativa dell'art. 4.1.1, che recita: «*Le porte di accesso di ogni unità ambientale devono essere facilmente manovrabili, di tipo e luce netta tali da consentire un agevole transito anche da parte di persona su sedia a ruote; il vano della porta e gli spazi antistanti e retrostanti devono essere complanari. Occorre dimensionare adeguatamente gli spazi antistanti e retrostanti, con riferimento alle manovre da effettuare con la sedia a ruote, anche in rapporto al tipo di apertura. Sono ammessi dislivelli in corrispondenza del vano della porta di accesso di una unità immobiliare, ovvero negli interventi di ristrutturazione, purché questi siano contenuti e tali comunque da non ostacolare il transito di una persona su sedia a ruote. Per dimensioni, posizionamento e manovrabilità la porta deve essere tale da consentire una agevole apertura dell'anta da entrambi i lati di utilizzo; sono consigliabili porte scorrevoli o con anta a libro, mentre devono essere evitate le porte girevoli, a ritorno automatico non ritardato e quelle vetrate se non fornite di accorgimenti per la sicurezza. Le porte vetrate devono essere facilmente individuabili mediante l'apposizione di opportuni segnali. Sono da preferire maniglie del tipo a leva opportunamente curve e arrotondate. (Per le specifiche vedi 8.1.1)*». La norma in questione rimanda infine all'art. 8.1.1., il quale prevede: «*La luce netta della porta*

Così evidenziato, la normativa prestazionale, focalizzandosi sui contenuti e sui gradi di fruizione degli edifici, delinea un sistema più semplice per individuare le soluzioni necessarie e più facilmente attuabile anche dal progettista¹⁷¹.

4.5 La legge n. 104 del 1992

La legge del 5 febbraio 1992, n. 104, «*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*», è la più conosciuta tra quelle finora esaminate. Tale provvedimento, nonostante l'infelice terminologia usata per rubricarlo¹⁷², analizza vari aspetti di vita delle persone con disabilità, trattando anche argomenti collegati alla eliminazione delle barriere architettoniche. Tuttavia, giova rilevare che le disposizioni ivi contenute prevedono una portata così generica tanto da risultare illogiche¹⁷³.

La normativa si prefigge diversi obiettivi che aspirano all'inclusione

di accesso di ogni edificio e di ogni unità immobiliare deve essere di almeno 80 cm. La luce netta delle altre porte deve essere di almeno 75cm. Gli spazi antistanti e retrostanti la porta devono essere dimensionati nel rispetto dei minimi previsti negli schemi grafici di seguito riportati. L'altezza delle maniglie deve essere compresa tra 85 e 95 cm (consigliata 90 cm). Devono inoltre, essere preferite soluzioni per le quali le singole ante delle porte non abbiano larghezza superiore ai 120 cm, e gli eventuali vetri siano collocati ad una altezza di almeno 40 cm. dal piano del pavimento. L'anta mobile deve poter essere usata esercitando una pressione non superiore a 8 kg».

171 L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., p. 34.

172 A. QUATRARO, *Presentazione*, in *Persone "reali" e progettazione dell'ambiente costruito. L'accessibilità come risorsa della qualità ambientale*, A. LAURÌA (a cura di), Maggioli Editore, Repubblica di San Marino, 2003, p. 9. In particolare, va specificato che parlando di persone con disabilità sembra opportuno parlare non di *integrazione* quanto di *inclusione*. Infatti, si ritiene erroneamente che i due termini siano sinonimi o quanto meno che il primo sia una espressione dispregiativa del processo di *inclusione*. In realtà, sono due situazioni diverse: l'*integrazione* consente a soggetti che non fanno parte di una certa comunità di potervi accedere, accettandone le regole e i principi; invece, l'*inclusione* concerne più specificatamente le persone con disabilità e si pone l'obiettivo di inserirle nella società in condizione di parità e uguaglianza rispetto agli altri consociati, contribuendo a mutare le regole e i principi su cui quella data comunità si fonda. Si v. G. GRIFFO, *Persone con disabilità e diritti umani*, in T. CASADEI (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Giappichelli editore, Torino 2012.

173 Cfr. V. AMATO, op. cit. p. 39; M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 32.

delle persone svantaggiate nella società e a garantirne il pieno rispetto della dignità umana. Essa appare orientata sugli aspetti sociali di prevenzione, cura e integrazione di tali individui.

Così, finalmente, si concretizza il disegno di una regolamentazione destinata a trattare il tema dell'*handicap* in termini generali. Infatti, fino ad allora, si erano susseguiti provvedimenti statali disorganici e settoriali che delegavano alle regioni di legiferare sulle lacune da questi lasciate, venendosi così a creare un contesto asimmetrico nel paese che risultava incapace di dare risposte soddisfacenti ai soggetti con disabilità¹⁷⁴.

Con la L. n. 104 si formalizza un testo indirizzato ad agevolare l'attuazione delle condizioni di uguaglianza per il pieno rispetto della dignità umana e dei diritti di libertà e di autonomia delle persone con disabilità¹⁷⁵. Per agevolare l'inclusione sociale, la legge si occupa specificatamente anche di barriere architettoniche, agli artt. 8, 23, 24 e 26.

La prima norma citata – trattando più in generale le finalità della presente legge – alla *lett. c)*, promuove interventi volti ad abbattere impedimenti all'accesso nei luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Inoltre, l'art. 23, cc. 2 e 3 si occupa di accessibilità e di rimozione delle barriere architettoniche negli impianti sportivi e negli stabilimenti balneari¹⁷⁶. La norma in questione appare però pletorica e superficiale, in

174 F. CAFAGGI, L. GALLONI, *Disciplina e tutela delle situazioni soggettive afferenti agli handicappati*, in "Rivista Critica del Diritto Privato", 1986, pp. 169 ss.

175 P. CENDON (a cura di), *Handicap e diritto. Legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, Giappichelli Editore, Torino, 1997, p. 8-10. I documenti internazionali che sostenevano la normativa al di fuori del territorio nazionale erano stati emanati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite: il «*World Programme of Action concerning Disabled Persons*», risoluzione del 1982, e gli «*Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities (StRE)*», risoluzione del 1993. Esse hanno come scopo quella di integrare le persone con disabilità ed eguagliare le opportunità per esse, inoltre nella seconda risoluzione si attribuisce lo stato il compito di adottare provvedimenti per rimuovere ostacoli che impediscono ai disabili di esercitare i loro diritti

176 L'art. 23 dal titolo «*Rimozione di ostacoli per l'esercizio di attività sportive, turistiche e ricreative*» dispone al co. 2 che: «*Le regioni e i comuni, i consorzi di comuni ed il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) realizzano, in conformità alle disposizioni vigenti in materia di eliminazione delle barriere architettoniche, ciascuno per gli impianti di propria competenza, l'accessibilità e la fruibilità delle strutture sportive e dei connessi servizi da parte delle persone handicappate*»; e al co. 3 che: «*Le concessioni demaniali per gli impianti di balneazione ed i loro rinnovi sono subordinati alla visitabilità degli*

quanto gli ostacoli presenti nei citati luoghi, rientrando questi ultimi nella categoria dei luoghi privati aperti al pubblico, erano già disciplinati dalle due leggi precedenti del 1971 e del 1989¹⁷⁷.

L'unico aspetto di novità della norma in commento riguarda l'effetto benefico dello sport sull'integrazione delle persone con disabilità, deputando a questa attività un ruolo istruttivo della persona¹⁷⁸.

La disposizione cardine sulla materia del costruito è l'art. 24, intitolato «*Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche*». La norma, estremamente lunga (composta da undici commi), nella sostanza risulta però priva di rilevanti cambiamenti, limitandosi soprattutto a richiamare i procedimenti già adottati dai provvedimenti del passato¹⁷⁹. La legge del

impianti ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236, di attuazione della legge 9 gennaio 1989, n. 13, e all'effettiva possibilità di accesso al mare delle persone handicappate».

177 Ad esempio, già la circolare del Ministero della Marina Mercantile (170/1977) si occupava di accessibilità negli impianti di balneazione, obbligando i titolari degli stabilimenti balneari e i gestori di spiagge libere a rendere possibile l'accesso delle persone con disabilità. Per un approfondimento, si veda P. CENDON, op. cit., pp. 325-326.

178 Sulla presa di coscienza della medicina sulle conseguenze positive dello sport sulla salute umana, cfr. C. PARRINELLO, *Attività sportiva e sviluppo della persona*, in "Diritto di Famiglia e delle Persone", 1991, p. 745; P. MARTINETTO, *Medicina sportiva ed handicap*, in AA.VV., *Barriere architettoniche. Un progetto per l'uomo*, BE-MA, Milano, 1991, p. 32; G. CASTELLI, *L'handicap con lo sport: un'azione educativa per crescere*, in AA.VV., *Handicap e sport*, Unicopli, Milano, 1995, p. 87. Nell'ultima opera citata, si dice che: «*La pratica sportiva è un'offerta unica rara attività umane per una positiva influenza psicologica, capaci di favorire lo sviluppo e la finalmente di abilità oltre ad una esperienza emotiva di crescita. Essa rappresenta la risposta ad alcuni bisogni psicologici fondamentali legati al gioco al movimento e all'agonismo necessaria l'organizzazione psicosomatica dica della personalità*». Questo aspetto salutare dell'attività fisica fu considerato inizialmente dal diritto internazionale e solo dagli anni '80 nel nostro Paese. Spicca al riguardo la raccomandazione n. 588 del 1970, nella quale il Consiglio d'Europa attribuisce allo sport un compito anche socioculturale.

179 Quanto affermato lo si può evincere dal co. 1 dell'art. 24, il quale riporta: «*Tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico che sono suscettibili di limitare l'accessibilità e la visitabilità di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13, successive modificazioni, sono eseguite in conformità alle disposizioni di cui alla legge 30 marzo 1971, n. 118, e successive modificazioni, al regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, n. 384, alla citata legge n. 13 del 1989, e successive modificazioni, e al citato decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236*».

1992, quindi, risulta applicabile agli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, sia in caso di nuove costruzioni sia di ristrutturazioni di immobili già esistenti¹⁸⁰.

Nello specifico, anche per quanto riguarda gli edifici vincolati, l'art. 24 al co. 2, riprende esattamente le procedure previste dagli artt. 4 e 5 L. 13/1989, i quali stabiliscono procedimenti agevolati per la concessione delle autorizzazioni concernenti innovazioni ed opere da realizzare negli edifici assoggettati alle leggi nn. 1089 e 1497 del 1939. A tal proposito, la novità del provvedimento del 1992 è quella di richiedere che, nel caso di un diniego del *nulla osta* da parte delle autorità preposte, «*la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche può essere realizzata da opere provvisoriale*»¹⁸¹.

Poi, la norma in esame, parlando di opere edilizie riguardanti edifici pubblici o privati aperti al pubblico, ha adottato una soluzione intermedia tra le leggi richiamate, garantendo la libertà di intervenire o meno sull'edificio e al contempo imponendo, nel caso di intervento, il rispetto delle norme contro le barriere architettoniche. Queste ultime, in particolare, ai sensi dell'art. 24, devono essere rispettate anche per interventi ristrutturanti riguardanti singole unità immobiliari di un edificio, e non più solo interi immobili (come prevedeva la L. 13/1989)¹⁸².

La nozione dei tre livelli qualitativi di fruizione degli edifici (*accessibilità, visitabilità e adattabilità*), che nella L. 1989 si limitavano a definire le costruzioni private di tutti i tipi, ormai viene ampliata anche a quelle pubbliche. Così il legislatore sembra coinvolgere ancora maggiormente la persona con disabilità nella vita sociale¹⁸³.

La legge del 1992, all'art. 24, cc. 4 e 5, in linea con quella del 1989, ha reso generale l'obbligo di allegare, alle comunicazioni al comune dei progetti di esecuzione dei lavori su edifici pubblici e aperti al pubblico,

180 P. CENDON, op. cit., p. 337.

181 Tali opere sono definite dall'art. 7 del D.P.R. 64/1956, intitolato «*Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni*». Questo provvedimento dispone una serie di prescrizioni che consentono la visitabilità e l'accesso dei soggetti e dei mezzi meccanici nei cantieri. Per questo scopo, le opere provvisoriale devono essere costruite con un buon materiale e in modo solido, cosicché siano adatte alle finalità a cui sono preposte e siano mantenute in buono stato per l'intera durata dei lavori. Tuttavia, l'occasione di usare tali opere sembra essere molto circoscritta: si potrà, semmai, realizzare una segnaletica che risponde alle suddette caratteristiche.

182 P. CENDON, op. cit., p. 341.

183 Ivi, p. 335.

un'apposita *dichiarazione di conformità* alla disciplina vigente in materia di abbattimento di barriere architettoniche. Il rilascio della concessione o autorizzazione è subordinato al controllo della *conformità* del progetto posto in essere dall'ufficio tecnico o dal tecnico incaricato dal comune oppure, in caso di opere pubbliche, dall'amministrazione competente.

In seguito, il sindaco, prima di rilasciare il *certificato di agibilità o di abitabilità*, deve verificare la corrispondenza o meno della costruzione alla normativa anti-barriere vigente¹⁸⁴. Inoltre, vengono previste pene severe per il progettista, il direttore dei lavori, il responsabile tecnico degli accorgimenti per la adattabilità e il collaudatore che contravvengono alla norma, ai quali vengono comminate sanzioni pecuniarie e disciplinari, come la sospensione dai rispettivi albi professionali per un periodo limitato¹⁸⁵. In particolare, il co. 7 dell'art. 24 prevede espressamente che:

«Il progettista, il direttore dei lavori, il responsabile tecnico degli accertamenti per l'agibilità o l'abitabilità ed il collaudatore, ciascuno per la propria competenza, sono direttamente responsabili. Essi sono puniti con l'ammenda da lire 10 milioni a lire 50 milioni e con la sospensione dai rispettivi albi professionali per un periodo compreso da uno a sei mesi».

La leggi precedenti, invece, non prevedono sanzioni da irrogare a titolo personale ai professionisti, in caso di immobili realizzati in modo non conforme alle prescrizioni progettuali previste. Dunque, la vera svolta innovativa dell'art. 24 L. 1992 è quella di intervenire, per la prima volta in

184 Si noti però che, essendo il *certificato di abitabilità* richiesto per difendere la pubblica igiene ex art. 221, R.D. 1265/1934, la giurisprudenza amministrativa dubita di un suo possibile utilizzo per verificare la conformità dell'opera alle prescrizioni urbanistico-edilizie. Tuttavia, come si nota in dottrina, risulta oggi difficile distinguere il profilo giuridico-sanitario da quello edilizio-urbanistico, poiché tutte le prescrizioni si compenetrano reciprocamente. Riguardo alla funzione del certificato di abitabilità, la giurisprudenza della Corte di Cassazione, precisando che l'attestazione richiesta al tecnico comunale debba estendersi a una verifica dell'intero progetto, ha sottolineato che l'esame delle condizioni igieniche deve riguardare anche la sicurezza e la stabilità dell'immobile. Più in generale, preme prendere atto della consolidata prassi tendente a connotare in termini sanzionatori il certificato di abitabilità, così quest'ultimo rilevando significativamente ai fini di una successiva verifica del rispetto delle norme urbanistiche, igieniche e di sicurezza. Ivi, pp. 361-462.

185 L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., p. 36.

materia di barriere architettoniche, con la previsione di sanzioni.

Il sistema sanzionatorio termina, al co. 11 della medesima disposizione, dove si prevede l'inefficacia dei regolamenti edilizi comunali non compatibili con le disposizioni in tema di eliminazione delle barriere architettoniche. Si prevede, infatti, al co. 9, che i PEBA sviluppati dagli enti pubblici siano migliorati con le aggiunte relative all'accessibilità degli spazi urbani, in specie riferendosi alla realizzazione di percorsi accessibili¹⁸⁶. È una norma moderna ed innovativa, perché spinge ad arricchire i piani comunali, i quali fino ad allora si limitavano ad imporre l'attuazione della normativa contro le barriere architettoniche ai soli edifici¹⁸⁷.

Infatti, da tale previsione sembra emergere una nuova consapevolezza, consistente nel fatto che l'accessibilità di un luogo dipende anche da ciò che è intorno agli immobili: a che serve rendere accessibile una costruzione se le strade da percorrere sono piene di buche? Se i marciapiedi sono troppo stretti per permettere il passaggio di una carrozzina o sono privi di scivoli adeguati nella pendenza o di aderenza al suolo? Se non sono previsti mezzi di trasporto accessibili? La norma, pertanto, cerca di dare risposte in tal senso, accogliendo – in linea con la circolare del 1968 e il relativo discorso del Ministro Mancini (v. § 3.2, cap. 1) – l'idea che l'accessibilità debba essere una *rete*.

In tal senso, andava delineandosi il concetto di *accessibilità urbana*, con ciò intendendosi l'insieme delle caratteristiche dell'ambiente costruito idonee ad assicurare un'agevole utilizzazione degli spazi e delle attrezzature della città, in condizioni di sicurezza e autonomia, anche da parte delle persone con disabilità¹⁸⁸. A tal proposito, è interessante notare come un potenziamento della partecipazione dei cittadini alle attività sociali e culturali produrrebbe inevitabili vantaggi anche a livello economico¹⁸⁹. Infatti, ad esempio, nei centri commerciali è più facile incontrare persone

186 L'ultima disposizione citata, in particolare, richiama espressamente l'art. 32, co. 21, L. n. 41 del 1986, estendendolo. Pertanto, i PEBA, secondo quanto disposto dalla legge quadro all'art. 24 co. 9, «sono modificati con integrazione ogni relative all'accessibilità degli spazi urbani, con particolare riferimento all'individuazione e alla realizzazione di percorsi accessibili, all'installazione di semafori acustici per non vedenti, alla rimozione della segnaletica installata in modo da ostacolare la circolazione delle persone handicappate».

187 L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., p. 36.

188 F. VESCOVO (a cura di), *Accessibilità urbana*, in "Paesaggio Urbano", 1992, fasc. 1, pp. 94-101.

189 *Ibidem*.

con disabilità motorie, in quanto luoghi maggiormente accessibili rispetto a singoli esercizi commerciali presenti in altre aree della città. È evidente, quindi, il beneficio economico che traggono siffatte attività. In definitiva, le persone con difficoltà motorie devono essere incluse e integrate a pieno nella società anche perché sono soggetti economicamente attivi e, quindi, capaci più in generale di contribuire all'economia del paese.

Sulla scia di questo pensiero, si ricorda l'art. 26, «*Mobilità e trasporti collettivi*», dove si invitano le amministrazioni pubbliche a predisporre dei mezzi di trasporto collettivo o mezzi alternativi fruibili dalle persone con disabilità «*alle stesse condizioni di tutti gli altri cittadini*».

4.6 Il D.P.R. n. 503 del 1996

Negli anni '90, la normativa sulle barriere architettoniche risultava più aggiornata per quanto riguarda l'edilizia privata rispetto a quella pubblica. Infatti, per la realizzazione di costruzioni pubbliche, continuava a richiamarsi la L. 118/1971 e il relativo regolamento di attuazione 384/1978. Tuttavia, si avvertiva in quegli anni l'esigenza di modificare tale normativa, in quanto prevedeva standard considerati troppo rigidi. Per tale motivo, è stato esteso all'edilizia pubblica quanto previsto per quella privata¹⁹⁰.

Pertanto, il provvedimento che suscita interesse ed è degno di nota sull'argomento trattato è il D.P.R. del 24 luglio 1996, n. 503, «*Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici*», che sostituisce e abroga quello precedente del 1978.

In particolare, con l'entrata in vigore del nuovo decreto si dispone di una normativa più moderna che fa propri i concetti del D.M. 236/1989.

I regolamenti attuativi del 1978 e del 1989, emanati a distanza di diversi anni l'uno dall'altro, provengono da impostazioni fortemente diverse. Il primo si distingueva per le sue caratteristiche eccessivamente rigide di difficile applicazione in molte occasioni; il secondo, invece, presentava una più attuale ed efficace impostazione di tipo prestazionale, così risultando più adattabile e combaciante con le varie e diversificate esigenze di mobilità delle persone¹⁹¹.

Con il provvedimento del 1996, sono stati uniformati i due precedenti

190 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 35.

191 N. ASSINI, op. cit., p. 212.

sistemi normativi riguardanti l'accessibilità e l'eliminazione delle barriere architettoniche¹⁹². In particolare, la novità più rilevante consiste nell'aver esteso la normativa già prevista per gli immobili privati anche agli edifici e spazi pubblici (quali, ad esempio, spazi pedonali, marciapiedi, scale, servizi igienici, etc.)¹⁹³. Dunque, la portata applicativa del regolamento risulta notevolmente ampliata rispetto a quanto previsto dai precedenti provvedimenti.

Invece, per quanto riguarda gli immobili e gli spazi pubblici già esistenti, si prevede un avanzamento della fruibilità in generale. Infatti, l'art. 1 co. 5 del regolamento in esame prevede un accorgimento innovativo anche in caso di luoghi già esistenti non assoggettati a interventi pesanti. Si introduce il concetto di *accessibilità condizionata*, con il quale si intende un'accessibilità provvisoria posta in essere dall'amministrazione nell'attesa dell'adeguamento della costruzione al massimo livello di fruibilità da parte delle persone con disabilità¹⁹⁴. Essa consta nella previsione «*di un sistema di chiamata per attivare un servizio di assistenza tale da consentire alle persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale la fruizione dei servizi*

192 D. ORLANDI, *Barriere architettoniche, Guida pratica con sintesi progettuali*, Legislazione Tecnica, Roma, 2018, p. 17.

193 Si veda che l'art. 1 del D.P.R. n. 503/1996, al Titolo I, «*Scopi e Campo di applicazione*», riprende esattamente la definizione di barriera architettonica che viene data dal D.M. del 1989. Ai commi successivi, invece, definisce il suo ambito applicativo: «3. *Le presenti norme si applicano agli edifici e spazi pubblici di nuova costruzione, ancorché di carattere temporaneo, o a quelli esistenti qualora sottoposti a ristrutturazione. Si applicano altresì agli edifici e spazi pubblici sottoposti a qualunque altro tipo di intervento edilizio suscettibile di limitare l'accessibilità e la visitabilità, almeno per la parte oggetto dell'intervento stesso. Si applicano inoltre agli edifici e spazi pubblici in tutto o in parte soggetti a cambiamento di destinazione se finalizzata all'uso pubblico, nonché ai servizi speciali di pubblica utilità di cui al successivo titolo VI; 4. Agli edifici e spazi pubblici esistenti, anche se non soggetti a recupero o riorganizzazione funzionale, devono essere apportati tutti quegli accorgimenti che possono migliorarne la fruibilità sulla base delle norme contenute nel presente regolamento*».

194 Si noti, a tal proposito, che già l'art. 5, co. 7, D.M. 236/1989 si era occupato di *visitabilità condizionata*, prevedendo che: «*Negli edifici, unità immobiliari o ambientali aperti al pubblico esistenti, che non vengano sottoposti a ristrutturazione e che non siano in tutto o in parte rispondenti ai criteri per l'accessibilità contenuti nel presente decreto, ma nei quali esista la possibilità di fruizione mediante personale di aiuto anche per le persone a ridotta o immedita capacità motoria, deve essere posto in prossimità dell'ingresso un apposito pulsante di chiamata al quale deve essere affiancato il simbolo internazionale di accessibilità di cui all'art. 2 del D.P.R. 384/78*».

espletati» (art. 1 co. 5 cit.)¹⁹⁵.

Con l'emanazione del decreto, avendo questo elaborato in modo più semplice le prescrizioni tecniche contenute nel D.P.R. del 1978 ed ispirandosi ai concetti più dinamici del D.M. 236/1989, sembravano potersi sciogliere i nodi che portavano al mancato adeguamento di spazi e di edifici pubblici, ancora purtroppo molto spesso non fruibili da chi ha una mobilità ridotta¹⁹⁶.

Seguendo il principio innovatore introdotto dalla legge-quadro del 1992, che configurava l'accessibilità come l'interdipendenza tra l'agevole fruizione di un edificio e lo spazio esterno, per arrivare a costruire città accessibili, il D.P.R. in commento prevede regole operanti nella pianificazione urbanistica e per le disposizioni di arredo urbano¹⁹⁷.

Si noti, tuttavia, che il D.P.R. in questione non prevede specifiche sanzioni nei confronti di chi non rispetti le prescrizioni ivi previste: le costruzioni realizzate contrariamente a quanto disposto nel provvedimento sono dichiarate inabitabili ed inagibili¹⁹⁸.

5. Le barriere architettoniche oggi (cenni)

Dopo l'ultimo decreto analizzato, i successivi provvedimenti emanati

195 D. ORLANDI, op. cit., p. 17.

196 F. VESCOVO, *Disponibilità normative e criteri progettuali*, op. cit., p. 24.

197 A titolo esemplificativo, all'art. 3 del citato regolamento, si prevede che la scelta delle aree destinate a servizi pubblici debba essere effettuata preferendo quelle che consentono la progettazione di edifici e spazi senza ostacoli architettonici. Inoltre, il successivo art. 4 richiede che, in caso di progetti concernenti spazi pubblici e opere di urbanizzazione ad uso prevalentemente pedonale (es. piazze, aree verdi, etc.), debbano essere previsti itinerari accessibili che assicurino anche alle persone con disabilità la fruizione di servizi e relazioni sociali. Ancora, l'art. 9, in materia di arredo urbano, impone che tutti «*gli elementi di arredo nonché le strutture, anche commerciali*» da collocare su spazi pubblici debbano risultare fruibili e accessibili da chiunque, nel rispetto degli obblighi prestazionali previsti dal D.M. 236/1989.

198 M. M. SCRIBONI, op. cit., p. 38. Si noti come la definizione normativa di barriera architettonica possa di fatto risultare «limitante»: infatti, come emerge dal caso sottoposto all'attenzione della Cass. pen., sez. III, 8 febbraio 2000 (la prima sentenza che affronta in sede di legittimità la questione di identificare il concetto di barriera architettonica), essa concepisce la barriera come un impedimento all'accesso a un dato manufatto o servizio, ma senza ricomprendervi lo spostamento degli stessi. E. GIARDINO, *In tema di barriere architettoniche*, in "Il foro italiano", 2001, fasc. 9, pp 474-476;

in materia di barriere architettoniche non hanno modificato la normativa vigente, bensì meramente previsto qualche norma integrativa o di sintesi¹⁹⁹.

Con l'entrata in vigore del D.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380, «*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*», si prevedono agli artt. 77-82, capo III, intitolato «*Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico*». Ciò con l'obiettivo di riunire e raccordare tutti i provvedimenti già analizzati, ma soprattutto di rendere più agevole e immediata la ricerca sulle disposizioni anti-barriere²⁰⁰. Infatti, le disposizioni citate non introducono variazioni, riprendendo essenzialmente le leggi precedenti *supra* analizzate²⁰¹.

È importante notare che l'art. 82, concernente il sistema sanzionatorio, riprende esattamente quanto già disposto nell'art. 7 della legge-quadro (v. § 4.5), ad eccezione della cifra dell'ammenda da comminare, che è stata riportata in euro.

A tal proposito, ci si chiede perplessi perché le nostre città siano ancora inaccessibili: negozi, edifici pubblici, abitazioni private. Infatti, è quasi impossibile trovare una casa accessibile.

Le sanzioni dell'inagibilità e dell'ammenda, da comminare nel caso di inottemperanza alle disposizioni sulle barriere architettoniche, nonostante siano molto gravi e perciò persuasive, richiedono l'instaurazione di un procedimento penale²⁰². Forse è per tale motivo che queste misure

199 Si può menzionare l'art. 8 della L. 647/1996, «*Disposizioni urgenti per i settori, portuale, marittimo, cantieristico ed amatoriale nonché interventi per assicurare alcuni collegamenti aerei*», che prevede l'accessibilità degli stabilimenti balneari, come la L. 13/1989. Si ricorda anche la circolare del Ministero dell'Interno 4/2002, «*Linee guida per la valutazione della sicurezza antincendio nei luoghi di lavoro dove sono presenti persone disabili*». Cfr. L. PRESTINENZA PUGLISI, op. cit., p. 39.

200 Il presente capo è poi diviso in due sezioni: «*Eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*» ed «*Eliminazione delle barriere architettoniche gli edifici pubblici o privati aperti al pubblico*». Si noti poi che i riferimenti alle barriere architettoniche e al tema dell'accessibilità si trovano anche in altre normative settoriali di altre discipline. Ad esempio, si può ricordare il D.Lgs. 285/1992, «*Nuovo codice del strada*»; nel D.Lgs. 42/2004, «*Codice dei beni culturali e del paesaggio*»; nel D.Lgs. 163/2006, «*Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*»: il decreto rimanda alle norme vigenti per l'eliminazione delle barriere architettoniche inserisce l'accessibilità quale presupposto determinante della qualità della proposta.

201 D. ORLANDI, op. cit., p. 18.

202 A. D. MARRA, *I diritti dell'accessibilità e della mobilità della persona con disabilità*,

sanzionatorie non vengono mai irrogate, lasciando sostanzialmente impuniti i responsabili. Si noti inoltre che, per arrivare a dichiarare inagibile un luogo, bisogna accertare la sua *impossibilità di utilizzo* da parte di una persona con disabilità, che si dimostra essere un'espressione poco chiara nel suo significato.

Per superare questi limiti sanzionatori della normativa è intervenuta successivamente la L. 67/2006, sulla parità di trattamento, che può essere applicata anche in tema di barriere architettoniche, poiché queste creano uno svantaggio concreto alla persona con disabilità fisica o motoria, per come intesa dalla «*Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità*» (CRPD) (v. § 1)²⁰³.

In ultima analisi, preme rilevare che la normativa vigente in Italia non è compatibile con quanto disposto a livello sovranazionale. Oggi bisogna approcciarsi all'accessibilità così come intesa nella suddetta CRPD, che prevede tale nozione tra i principi generali e, anche se non suggerisce prescrizioni tecniche da seguire, impegna tutti gli Stati firmatari ad osservarla: questi devono adottare qualsiasi strumento di ogni natura (legislativa, amministrativa o penale) atto ad eliminare tutto ciò che rende inefficaci i diritti sanciti dalla Convenzione in esame²⁰⁴.

Importante, a tal fine, è il concetto di *Universal Design* (o progettazione universale)²⁰⁵, il quale è un nuovo modo di progettare spazi, prodotti e

in "Forum di Quaderni Costituzionali, fasc. 1, 2021, pp. 551-552.

203 Per un approfondimento sulla L. 67/2006, v., in particolare, P. VIRGADAMO, *La tutela risarcitoria del danno non patrimoniale patito dai disabili: dalle barriere architettoniche alla l. 67 del 2006*, in "Giustizia civile", fasc. 7-8, 2007, pp. 263-282.

204 Per un approfondimento sulla Convenzione sopracitata v., 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 "Giur. Merito", 2009, fasc. 10, p. 2375B. Attualmente alla Convenzione risultano firmatari oltre 150 paesi ed è stata ratificata da più di 80 di questi, compresa dal 2009 anche l'Italia. Inoltre, è il primo trattato sui diritti umani e le libertà fondamentali di cui è parte anche l'Unione Europea. L'Italia nel 2009 sottoscrive anche il protocollo opzionale della convenzione istituendo così *l'osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*, un organo di monitoraggio sullo stato di attuazione e di efficacia delle politiche adottate anche per l'accessibilità. Cfr. D. ORLANDI, op. cit., p. 19.

205 Tale concetto è previsto dall'art. 2, *Definitions*, della Convenzione: «*"Universal design" means the design of products, environments, programmes and services to be usable by all people, to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized design. "Universal design" shall not exclude assistive devices for particular groups of persons with disabilities where this is needed.*».

servizi. Tale sistema consiste nel garantire a tutti i cittadini l'accessibilità, svincolandola dalla disabilità: l'idea di base sta nell'elaborare progetti fruibili da tutte le persone, non più orientati soltanto a sopperire alle esigenze degli individui con disabilità. Quindi, con questa nuova espressione si aspira ad indicare un nuovo concetto di progettazione, che si propone di rendere accessibile *ex ante* luoghi, servizi e prodotti e non più adottare soluzioni *ex post* per eliminare le barriere architettoniche²⁰⁶.

Inoltre, l'accessibilità va oltre la semplice fruizione di un luogo e deve assicurare «una vita indipendente alla persona con disabilità», consentendole «di partecipare pienamente a tutti gli ambiti di vita» (art. 9 CRPD cit.). Pertanto, la norma in esame vuole riferire questo concetto, oltre che all'ambiente costruito e ai trasporti, anche «all'informazione e alla comunicazione, compresi sistemi e le tecnologie di informazione comunicazione e ad altre attrezzature servizi aperti o offerti al pubblico, sia negli aree urbane che nelle aree rurali»²⁰⁷.

206 Cfr. L. FANTINI (a cura di), *Progettare i luoghi senza barriere. Manuale con schede tecniche di soluzioni inclusive*, Maggioli Editore, Repubblica di San Marino, 2011, p. 7; A. D. MARRA, *I diritti dell'accessibilità e della mobilità della persona con disabilità*, cit., pp. 544-547.

207 Si può notare che l'art. 9, dedicato all'accessibilità («Accessibility»), nel sottolineare il suo scopo («To enable persons with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life»), richiama gli artt. 3 e 19 CRPD: il primo richiama anche l'indipendenza tra i principi generali, mentre l'altro è rubricato «Vita indipendente ed inclusione nella società». In queste due disposizioni si valorizza la persona con disabilità nella sua dimensione individuale: questo individuo ha il diritto di autodeterminarsi e fare scelte proprie e non imposte da circostanze fattuali o da fattori esterni. Pertanto, le barriere architettoniche impedirebbero la libertà nelle scelte e nelle attività quotidiane, perché limitano l'indipendenza di un soggetto con disabilità, che spesso si vede costretto a stare con persone o a recarsi in un determinato luogo perché bisognoso di essere aiutato a causa degli ostacoli presenti in molti luoghi. Cfr. P. ADDIS, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2016, pp. 16-18; F. SEATZU, *La Convenzione sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in "Dir. Umani e dir. Int.", 2008, pp. 551-552; per un commento puntuale dell'art. 19 v. V. ZAMBRANO, *Art.19 "Vita indipendente e inclusione nella società"*, in R. CERA, V. DELLA FINA, S. MARCHISIO (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Aracne, Roma, 2010, pp. 239-253; sul concetto di autonomia nel diritto civile italiano v. A. NICOLUSSI, *Autonomia e diritti della persona*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè Editore, Milano, 2011, pp. 133-152. In questo senso si è espressa recentemente la nostra giurisprudenza, richiamando i principi sanciti dalla Convenzione e quindi andando oltre la normativa italiana (Cass. Civ., sez. III, 13 febbraio 2020, n. 3691),

Per completezza, pare opportuno menzionare, da ultimo, il D.D.L. n. 633, che giace su un binario morto in Senato dal 2018²⁰⁸. Il presente disegno di legge ricalca il testo approvato dalla Camera nel 2017 e non giunto poi all'approvazione definitiva in Senato²⁰⁹. Con tale proposta, si sarebbero sostanzialmente inglobate le prescrizioni contenute nel D.M. 236/1989 e nel D.P.R. 503/1996, i quali poi sarebbero stati abrogati. Quindi, il disegno non avrebbe apportato alcuna miglioria allo stato attuale della legislazione in materia. L'unica novità prevista risiede nel suo art. 1, dove si specifica che il fine della proposta è quello di «[...] *promuovere l'adozione e la diffusione della progettazione universale in attuazione e in conformità ai principi espressi dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*».

in A. MARRA, *Le barriere architettoniche provocano una discriminazione indiretta*, in "Resp. civ. e Prev.", fasc. 1, 2021, p. 227.

208 Si v. <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/50154.pdf> (24 maggio 2022).

209 C. BRAGA, op. cit., p. 52.

Capitolo II

Le barriere architettoniche nei beni culturali

1. La nozione di beni culturali

Il concetto di bene culturale assume una diversa natura a seconda del contesto storico di riferimento. Tuttavia, in assenza di una precisa spiegazione dal punto di vista normativo, la nozione è stata definita da uno dei più autorevoli studiosi della materia (Giannini) come *liminale*: si tratti, infatti, di una «nozione a cui la normativa giuridica non dà un proprio contenuto, una propria definizione [...], bensì opera mediante rinvio a discipline non giuridiche», come ad esempio l'arte, la storia, l'archeologia, l'antropologia o l'etnografia²¹⁰.

Quando si parla di beni culturali ci si riferisce al concetto di cui all'art. 2, co. 2, «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (di seguito, Codice dei beni culturali o Codice Urbani) che li definisce come «le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e biografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà»²¹¹. Quindi, il pensiero generico che si deduce dalla presente definizione è che tali beni per essere qualificati come culturali devono essere attestazioni *aventi valore di civiltà*²¹².

Si noti però che la tutela del Codice citato si estende più in generale al patrimonio culturale²¹³. Infatti, nell'art. 2 ivi contenuto, i beni culturali e

210 A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue prime concezioni*, in "Diritto Amministrativo", fasc. 2, 2019, p. 223. Per una puntualizzazione definizione di nozione liminale, si v. M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in "Riv. Trim. Dir. Pubbl.", 1976, pp. 6 ss.

211 D.Lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, «Codice dei beni culturali e del paesaggio», approvato il 1° maggio 2004 in attuazione della delega conferita dal governo ex art. 10 L. 137/2002 (Legge delega «per la riformare dell'organizzazione del governo e della Presidenza del consiglio dei ministri, nonché degli enti pubblici»).

212 A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 27.

213 Si tenga presente, tra l'altro, che la materia del patrimonio culturale è stata oggetto di una profonda riforma ad opera della c.d. legge Madia (L. n. 124 del 7 agosto 2015, «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»). Per un approfondimento, si v. L. CASINI, «L'essenziale è (in)visibile agli

paesaggistici sono considerati *species del genus* patrimonio culturale. I beni paesaggistici – complementari a quelli culturali – sono definiti dal co. 3 della medesima disposizione come «*gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge*»²¹⁴. Questi beni, dunque, sono parte integrante del paesaggio, il quale è definito all'art. 131, co. 1, Codice cit. come «*il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*» e messo in risalto nella sua vocazione culturale ai successivi commi 4 e 5²¹⁵.

Si noti, peraltro, che le espressioni *paesaggio* e *bene paesaggistico* non sono esattamente sovrapponibili, intendendosi, con la prima, il territorio nel suo complesso (con le caratteristiche suddette) mentre, con la seconda, quei profili del paesaggio ritenuti meritevoli di particolare tutela per i loro caratteri naturali, culturali o storici²¹⁶.

occhi”: *patrimonio culturale e riforme*, in “Aedon”, fasc. 3, 2015, pp. 1-2; G. SCIULLO, *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in “Aedon”, fasc. 3, 2015, pp. 4-5.

214 Per un approfondimento sulla nozione di paesaggio, cfr. S. DE ROSA, *La tutela del paesaggio e del patrimonio artistico tra pianificazione e strumenti urbanistici alla luce dei recenti interventi del Consiglio di Stato*, in “Quaderni amministrativi”, fasc. 2, 2020, pp.73-79; G. SEVERINI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio – commento*, in “Giornale Dir. Amm.”, fasc. 5, 2004, p. 472.

215 L'art. 131 così dispone ai commi 4 e 5: «*4. La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari. 5. La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela*». Per una spiegazione puntuale sulla definizione di paesaggio, si v. P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in “Giustamm.it”, 2004, pp. 2-6.

216 R. GAROFOLI, *Compendio di Diritto Amministrativo, Parte Generale e Speciale*, Nel diritto Editore, Molfetta, IX edizione 2021-2022, p. 1053. Si noti che l'art. 134 del Codice Urbani distingue tre categorie principali di beni paesaggistici – già disciplinati dalla L. 1497/1939, sulle c.d. *bellezze naturali* e dalla L. 431/1985, sulle c.d. *zone Galasso*, poi confluiti nel T.U. 490/1999 (D.Lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999, «*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*») – diversamente tutelate dall'ordinamento. In primo luogo, gli immobili e le aree vincolati per mezzo di provvedimento della PA

La concezione c.d. storicistica di bene culturale emergente dal Codice in esame (già emersa dalla c.d. Commissione Franceschini degli anni '60²¹⁷) ha inteso superare quella c.d. estetizzante. Quest'ultima nozione, sostenuta fino alla metà del secolo scorso (con le leggi Rosadi e Bottai²¹⁸), attribuiva il carattere *culturale* solamente ai beni che avessero un certo pregio o fossero di notevole rarità. Pertanto, sulla scia di quanto disposto dalla Commissione Franceschini, il Codice dei beni culturali (ma anche il precedente T.U. del 1999²¹⁹) afferma il superamento dell'impostazione culturale preesistente, riconoscendo una piena tutela a tutto ciò che possa essere ricondotto a

dichiarativo di un notevole interesse pubblico (si tratta dei beni precedentemente qualificati come *bellezze naturali*). In secondo luogo, le aree vincolate *ex lege* (rientranti nell'ambito applicativo della citata L. 431/1985). In terzo luogo, i residui immobili e aree di notevole interesse pubblico tutelati mediante i piani paesaggistici (art. 143 Codice Urbani). Cfr. M. G. RODOMONTE, *Beni paesaggistici*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 276; L. TRAMONTANO, *Compendio di Diritto dei Beni culturali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2020, p. 303.

217 Si tratta della «Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio», istituita dalla L. 310/1964, chiamata Commissione Franceschi dal nome del suo presidente. È proprio in tale occasione che l'espressione *bene culturale*, già diffusasi nel panorama internazionale nella prima metà del 1900, entra a far parte del linguaggio giuridico italiano. La Commissione manifestò le sue proposte mediante dichiarazioni: in particolare, la dichiarazione I si propone di delineare dei tratti omogenei nella nozione in questione, facendo espresso riferimento ad alcuni tipi di beni culturali, quali quelli d'interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario. Il medesimo atto contiene infine una definizione generale di bene culturale, quale «bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà». Dopo tale evento, la nozione fu accolta in vari disegni di legge parlamentari e si è ufficializzata nel «Ministero per i beni culturali» istituito col D.L. n. 657 del 14 dicembre 1974, convertito con L. n. 5 del 22 gennaio 1974. Si v. M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, op. cit., pp. 5-6. Per un approfondimento, v. gli atti e documenti della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Colombo, Roma, 1967; F. SANTORO PASSARELLI, *I beni della cultura nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in memoria di C. Esposito*, Cedam, Padova, 1973, p. 1421.

218 L. n. 364 del 20 giugno 1909, «Le antichità e le belle arti» (c.d. Legge Rosadi), abrogata dal D.L. n. 112 del 25 giugno 2008; L. n. 1089 del 1° giugno 1939, «Tutela delle cose di interesse artistico e storico» (c.d. Legge Bottai), abrogata dal D.Lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999.

219 Si v. la nota n. 7 del presente Capitolo.

«testimonianza di una memoria del passato»²²⁰. Con questa espressione, si vuole indicare che il bene culturale deve essere valutato per quello che rappresenta e che, mediante la fruizione generale, può svolgere una *funzione culturale*²²¹. Si delinea, dunque, una nuova concezione del bene in esame definita dal passaggio dal «criterio estetico a quello storico»²²², che ha comportato:

«[...] un mutamento d'indole non meramente lessicale, individuando un diverso oggetto di tutela ed assegnando alla tutela un diverso ruolo: non più la cosa in sé si rivela meritevole di tutela, ma la testimonianza di civiltà radicata in profili materiali o immateriali della cosa stessa»²²³.

1.1 Le categorie di beni culturali nel Codice Urbani del 2004

Si possono distinguere due categorie di beni culturali: da una parte, quelli *ex lege*, previsti dall'art. 10, co. 2, Codice cit., le caratteristiche dei quali sono individuate dal legislatore²²⁴ e, dall'altra parte, quelli non

220 La risalente concezione estetizzante, fondata sulla filosofia crociana e idealistica, era incentrata a proteggere quasi esclusivamente le cose d'arte, cioè quei beni che si distinguevano per la loro bellezza o rarità. Invece, nel tempo si è passati alla tutela della memoria: sembra l'affermazione di una nuova filosofia concernente la cultura dei diversi popoli e i valori che stanno alla base della civiltà. Si v. B. CAVALLO, *La nozione giuridica di bene culturale*, in F. PEREGO (con il coordinamento di), *Memorabilia. Il futuro della memoria*, Laterza, Bari, 1987, pp. 11 ss. A una attenta analisi di antiche normative del passato appare, però, che le due concezioni siano sempre convissute. Così risulta, ad esempio, dal provvedimento della regione Toscana del 1571. Si v. A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue prime concezioni*, op. cit., p. 223.

221 CROSETTI A. e VAIANO D., op. cit., p. 28.

222 M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali e ambientali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, pp. 1053 ss.

223 P. STELLA RICHTER, E. SCOTT, *Lo statuto di beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in A. CA TELANI, S. CATTANEO, *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2002, pp. 385-425.

224 Sono i criteri stabiliti agli artt. 2, co. 2, 10 e 11, Codice dei beni culturali, il quale stabilisce che il bene culturale deve essere una tangibile *testimonianza avente valore di civiltà*, ricoprire una *particolare o eccezionale interesse culturale* che possa giustificarne il vincolo, ma anche essere antico e, soprattutto, essere opere di autori defunti. Si v. G. MORBIDELLI, *Art. 10*, in M. S. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, p. 126.

definiti dalla legge²²⁵ che, per assumere tale qualificazione, necessitano di un accertamento costitutivo da parte dell'autorità amministrativa. Quindi, un bene, per essere definito come culturale, non è sufficiente che abbia un valore storico o sia testimone di civiltà, bensì occorrendo che tale pregio sia certificato dalle autorità competenti le quali, grazie alla loro sensibilità, decretano che quel bene sia assoggettato al vincolo²²⁶.

Più in particolare, l'art. 10 summenzionato contiene un elenco di tipologie di beni culturali tutelati dall'ordinamento, classificandoli in base a tre elementi caratterizzanti: l'appartenenza (pubblica o privata), il carattere (mobile o immobile) e il livello di interesse culturale²²⁷.

Per quanto riguarda il primo dei suddetti caratteri, il comma 1 della

225 G. SCIULLO, *Patrimonio e beni*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 49 ss. In particolare, i commi 1 e 4 dell'art. 10 Codice dei beni culturali disciplinano i beni appartenenti a soggetti pubblici (o a persone giuridiche private senza fine di lucro), qualificati come culturali solo a seguito della verifica dell'interesse ex art. 12 Codice cit. Infine, i commi 3 e 4 dell'articolo in esame regolano i beni appartenenti a privati o a *chiunque*, i quali diventano culturali solo a seguito della dichiarazione di interesse culturale ai sensi dell'art. 13 Codice cit. Per maggiori informazioni, Si v. https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_la_nozione_di_bene_culturale.html (23 febbraio 2022).

226 Si noti che, appunto, la qualifica di bene culturale essendo conferita o meno alla fine di una valutazione conferita alla discrezionalità tecnica degli esperti del settore (quali, ad esempio, storici dell'arte, antropologi, urbanisti di un comune città d'arte, architetti dipendenti delle Soprintendenze del Ministero dei beni culturali), esso è lasciato alle considerazioni individuali di tali soggetti e quindi opinabili. A volte è indubbio che alcuni beni siano culturali (ad esempio i "Bronzi di Riace"), in altri casi, invece, il dubbio può sorgere ci sono beni che sono sicuramente testimonianza di civiltà ma che però non rivestono un interesse tale da giustificare il vincolo (ad esempio, esistono moltissime schegge di ossidiana – che usavano gli uomini primitivi - ma, nonostante questo, non hanno un interesse culturale tale da essere tutte vincolate). Pertanto, essendo una valutazione basata sulla discrezionalità di esperti, la giurisprudenza ritiene che il giudice amministrativo possa esercitare un sindacato *ab externo* basandolo solo sull'eventuale eccesso di potere dell'autorità preposta; quindi, solo se il giudizio dell'esperto è privo di logicità, ragionevolezza o proporzionalità. Cfr. A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue prime concezioni*, op. cit., p.223; G. SEVERINI, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in "Aedon", fasc. 3, 2016; sulla giurisprudenza v. Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2011, n. 3894.

227 R. GAROFOLI, *Compendio di Diritto Amministrativo, Parte Generale e Speciale*, op. cit., p. 1036.

disposizione in esame distingue:

«le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico».

L'appartenenza del bene ha delle ripercussioni sul regime di tutela approntata dall'ordinamento giuridico. Infatti, i beni di proprietà pubblica e delle persone giuridiche private senza scopo di lucro e degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti sono, di regola, sottoposti alla verifica dell'interesse culturale di cui all'art. 12 Codice dei beni culturali²²⁸. Di contro, i beni di proprietà di soggetti privati sono subordinati al meccanismo della dichiarazione dell'interesse culturale ex art. 13 Codice cit.

In relazione alla tipologia di bene culturale che viene in considerazione e dell'appartenenza, il legislatore stabilisce una differente gradazione dell'interesse culturale indispensabile per qualificare giuridicamente la cosa come bene culturale²²⁹. Infatti, l'interesse culturale richiesto per i beni di cui all'art. 10 Codice cit. può essere: *semplice* (per quelli elencati al comma 1), *presunto* (circa i beni *ex lege* di cui al comma 2²³⁰), *particolarmente importante*

228 Quanto alla valutazione compiuta dall'amministrazione nel procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, la giurisprudenza del Consiglio di Stato è pacifica nel ritenere che si tratti di discrezionalità tecnica, in quanto si richiede l'applicazione di conoscenze tecnico-specialistiche di specifici settori della storia, dell'arte e dell'architettura, connotati da ampi margini di discrezionalità tecnico-valutativa. Per un approfondimento, v. Ivi, p. 1045; G. SEVERINI, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, op. cit., p. 1.

229 R. GAROFOLI, *Compendio di Diritto Amministrativo, Parte Generale e Speciale*, op. cit., p. 1036.

230 L'art. 10, co. 2, Codice dei beni culturali prevede espressamente che: «*sono inoltre beni culturali: a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; c) le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico, ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche indicate all'articolo 47, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*».

(per le cose ex comma 3, lett. a) e b)²³¹), *eccezionale* (richiesto per i beni di cui al comma 3, lett. c), d), d-bis), e)²³²), *rarietà e/o pregio* (necessari, ad esempio, per alcune delle tipologie di beni ex comma 4 di cui al medesimo art. 10²³³)²³⁴.

Per completezza, si noti che l'art. 11 del Codice dei beni culturali

231 Il comma 3 dell'art. 10 del Codice dei beni culturali dispone che: *«sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13: a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1; b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante».*

232 L'art. 10, co. 3, prosegue definendo come beni culturali: *«c) le raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale; d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose. Se le cose rivestono altresì un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale, il provvedimento di cui all'articolo 13 può comprendere, anche su istanza di uno o più comuni o della regione, la dichiarazione di monumento nazionale; d-bis) le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione; e) le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che non siano ricomprese fra quelle indicate al comma 2 e che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse».*

233 Il comma 4 dell'art. 10 del Codice in esame prevede espressamente che: *«sono comprese tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a): a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le cose di interesse numismatico che, in rapporto all'epoca, alle tecniche e ai materiali di produzione, nonché al contesto di riferimento, abbiano carattere di rarità o di pregio; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio; d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio; e) le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio; f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico; g) le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico; h) i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico; i) le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico; l) le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale».*

234 R. GAROFOLI, *Compendio di Diritto Amministrativo, Parte Generale e Speciale*, op. cit., pp. 1036-1037.

elena delle categorie speciali di beni (c.d. beni culturali minori), i quali sono sottoposti solo ad alcune norme del Titolo I della Parte II del Codice stesso²³⁵.

1.2 La concezione materiale e immateriale di bene culturale

Ma cosa incarna un bene culturale, cosa si intende in realtà con questa definizione? Dopo l'accoglimento della suddetta concezione storicistica da parte del Codice Urbani, dottrina e giurisprudenza si sono interrogate sul significato concreto di bene culturale, in particolare se questo si limiti alla sola cosa materiale o possa espandersi fino a ricomprendere anche l'immaterialità del bene.

In passato, il tema dell'immaterialità dei beni culturali era stato oggetto di un acceso dibattito²³⁶. In particolare, ci si chiedeva se il bene culturale

235 Art. 11, co. 1, Codice dei beni culturali: «sono assoggettate alle disposizioni espressamente richiamate le seguenti tipologie di cose: a) gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli ed altri elementi decorativi di edifici, esposti o non alla pubblica vista, di cui all'articolo 50, comma 1; b) gli studi d'artista, di cui all'articolo 51; c) le aree pubbliche di cui all'articolo 52; d) le opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni, a termini degli articoli 64 e 65, comma 4; e) le opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico, a termini dell'articolo 37; f) le fotografie, con relativi negativi e matrici, gli esemplari di opere cinematografiche, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento, le documentazioni di manifestazioni, sonore o verbali, comunque realizzate, la cui produzione risalga ad oltre venticinque anni, a termini dell'articolo 65, comma 3, lettera c); g) i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni, a termini degli articoli 65, comma 3, lettera c), e 67, comma 2; h) i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni, a termini dell'articolo 65, comma 3, lettera c); i) le vestigia individuate dalla vigente normativa in materia di tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale, di cui all'articolo 50, comma 2». Art. 11, co. 1-bis: «per le cose di cui al comma 1, resta ferma l'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 12 e 13, qualora sussistano i presupposti e le condizioni stabiliti dall'articolo 10». Si noti che con la locuzione *beni culturali minori* si intende ricomprendere sia i beni di cui all'art. 11 Codice Urbani sia quelli disciplinati da disposizioni esterne al Codice cit. (ad esempio, quelli definiti tale dall'art. 2 della Legge regionale del Lazio 31/2001). Si v. A. BARTOLINI, *I beni culturali (diritto amministrativo)*, in https://www.academia.edu/20672905/BENI_CULTURALI_DIRITTO_AMMINISTRATIVO_Estratto_Annali_Enciclopedia_del_Diritto (28 marzo 2022), p. 20.

236 Si v. sul punto, C. LAMBERTI, *Ma esistono i beni culturali immateriali? (in margine al Convegno di Assisi sui beni culturali immateriali)*, in "Aedon", fasc. 1, 2014, pp. 1-4. Giannini, invece, era stato il primo convinto sostenitore della tesi dell'immaterialità

potesse avere due aspetti distinti, l'uno materiale (comprensivo della proprietà e dei diritti reali di godimento) e l'altro immateriale²³⁷.

All'epoca, prevaleva la *concezione materiale* del bene culturale. Con tale pensiero si negava l'idea che si potesse separare il valore immateriale della cosa dalla dimensione fisica. Pertanto, si sosteneva che:

«[...] nell'opera d'arte come in ogni altra cosa in cui si riconosce un valore culturale che giustifica la soggezione della cosa alla speciale ragione di tutela, il profilo ideale che è oggetto di protezione si è talmente immedesimato nelle materie in cui si esprime da restarne definitivamente prigioniero, così che si pone come oggetto di posizione giuridica insensibile dalla cosa che lo racchiude»²³⁸.

Seguendo tale orientamento però si precludeva la possibilità di ricondurre a bene culturale molti beni impalpabili, non riconducibili ad un substrato fisico (come, ad esempio, tradizioni orali o manifestazione *folkloristiche* comunque facenti parte del patrimonio culturale)²³⁹.

Successivamente, invece, con il D.Lgs. n. 112 del 1998, si è tornati a prediligere una concezione dualista di bene culturale, comprensiva di beni materiali e inconsistenti. Tuttavia, con il Codice Urbani del 2004, si è ribadito l'indirizzo materialista.

I problemi sono iniziati quando l'Italia ha ratificato la «*Convenzione*

dei beni culturali. Secondo lui il bene culturale «non è bene materiale, ma immateriale: l'essere testimonianza avente valore di civiltà è entità immateriale, che inerisce ad una o più entità materiali, ma giuridicamente è da queste distinte». Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè Editore, Milano, 1988, pp. 138-139; M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, op. cit., p. 26.

237 Cfr. A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue prime concezioni*, in "Diritto Amministrativo", fasc. 2, 2019, p. 223; A. BARTOLINI, *L'immaterialità dei beni culturali*, in "Aedon", fasc. 1, 2014, pp. 2-3; C. A. D'ALESSANDRO, *La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale. Uno studio di diritto comparato*, Wolters Kluwer, CEDAM, Milano, 2021, p. 8.

238 Così facendo la teoria immateriale è stata accantonata. Si parla pertanto di *esilio* della dimensione immateriale, v. G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, p.17.

239 Cfr. S. CASSESE, *I beni culturali da bottai a Spadolini*, in ID, *L'amministrazione dello Stato: saggi*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 178; A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 17 ss.

Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale» del 2003²⁴⁰, che invece intende tutelare anche quei beni immateriali che il nostro ordinamento rifiutava di ricomprendere nella nozione di bene culturale²⁴¹. Quindi, è iniziata ad avvertirsi l'esigenza di coordinamento delle due discipline. La soluzione seguita dall'Italia è stata quella, comunque, di mantenere salda la sua impostazione materialista, delimitando l'apertura di tale definizione soltanto a quei beni intangibili che avessero un substrato fisico. Così è stato inserito nel Codice dei beni culturali l'art. 7-*bis*²⁴², rubricato «*espressioni di identità culturale collettiva*», a testimonianza dell'atteggiamento restio del legislatore statale a dilatare troppo la nozione di bene culturale fino a ricomprendere i beni intangibili, per scongiurare il

240 La Convenzione è stata stipulata a Parigi nel 2003, è entrata in vigore il 20 aprile 2006 ed è stata ratificata dall'Italia in data 24 ottobre 2007.

241 La nozione di *patrimonio culturale immateriale* viene chiarito all'art. 2 della menzionata Convenzione, rubricato «*definizioni*» secondo il quale con questa espressione «*s'intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana. Ai fini della presente Convenzione, si tiene conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile*». Si noti come la tradizione orale sia fondamentale per questa concezione e nella lista del patrimonio Unesco è stata inserita la *pizza*, o meglio l'arte dei pizzaioli napoletani, ma anche la *dieta mediterranea* o l'*opera dei Pupi siciliani*. Cfr. A. GULDANI, *I beni immateriali: ancora senza ali?*, in "Aedon", fasc. 1, 2014, pp. 1-3; AA.VV., *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche (atti convegno Assisi, 25-27 ottobre 2012)*, in "Aedon", fasc. 1, 2014; T. SCOVAZZI, B. UBERTAZZI, L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, pp. 47 ss.; A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale*, op. cit., pp. 71 ss.

242 Tale articolo, introdotto dall'art. 1 co. 1 lett. c) del D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 68, così recita «*Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10*».

rischio del *panculturalismo*²⁴³.

La suddetta concezione di bene culturale esistente a livello internazionale ha riaperto la discussione sull'immaterialità. Infatti, inizia così a diffondersi tra gli studiosi l'idea che l'immaterialità dei beni culturali abbia una dimensione slegata dal substrato fisico della *res*. In particolare, si comincia ad accreditare la teoria di Giannini (che era stata abbandonata molti anni addietro) secondo la quale l'*id est*, il *quid proprium* del bene culturale è rappresentato dalla sua *componente immateriale*, così accogliendo «*la distinzione tra corpus mysticum (l'opera intellettuale, immateriale) e corpus mechanicum (il supporto materiale che rappresenta e contiene l'opera intellettuale)*»²⁴⁴.

Nel delineare più precisamente il concetto di *immaterialità*, si è notato come questo comprenda due aspetti distinti: da una parte, l'*immateriale funzionale*, che rappresenta il valore preminente della cosa in quanto tale e, dall'altra, l'*immateriale economico*, che si traduce nella potenzialità di monetizzazione del valore della *res*²⁴⁵. A quest'ultimo aspetto si può associare oggi la questione dell'immagine del bene culturale²⁴⁶.

Preme rilevare che, nell'epoca contemporanea, anche i fautori della concezione materiale hanno constatato che l'immaterialità del bene ricopre un ruolo di rilevanza nell'economia. Infatti, il campo dell'*economia della*

243 I c.d. beni volatili dovrebbero essere ricondotti al concetto di attività culturale e non a quello di bene culturale. Riconducendo tutte le cose all'idea di bene culturale si rischia di perdere l'essenza della definizione. In altre parole, si rischierebbe di sottoporre a tutela qualsiasi cosa. Cfr. A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue prime concezioni*, op. cit., 233; A. GUALDANI, *Primi passi verso una disciplina di settore dei beni immateriali. Il caso del disegno di legge sulle manifestazioni, rievocazioni e giochi storici*, in "Aedon", fasc. 3, 2017, p. 2; C. VITALE, *La fruizione di beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in L. CASINI (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 176.

244 Si v. A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue prime concezioni*, op. cit., 233. Per un approfondimento v. G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in AA.VV., *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, in "Aedon", fasc.1, 2014.

245 G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, op. cit., pp. 9-29 *passim*.

246 La tematica riguarda soprattutto l'immagine dei beni culturali che può essere maggiormente sfruttata per finalità economiche, ad esempio, mediante «*diritti sulla riproduzione dell'immagine, o di acquisizione di un diritto temporaneo al suo sfruttamento commerciale, come avviene con l'accollamento al marchio di uno sponsor, previsto da un contratto di sponsorizzazione*». Si v. Ivi, p. 31. Per un approfondimento si veda, fra tutti, W. BENJAMIN, *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica*, Einaudi, Torino, 2014.

cultura, dove i beni culturali sono mezzi per lo sviluppo, si sta ampliando velocemente²⁴⁷.

Alla luce di quanto esaminato, si può concludere che esistono due concezioni di bene culturale. La prima è *chiusa e tipizzata* nell'art 2, co. 2, Codice dei beni culturali, che limita tali beni esclusivamente alle «*testimonianze materiali di civiltà*», che siano connotate dalla rarezza o preziosità e dall'essere antichi (cioè, di almeno settant'anni)²⁴⁸. Tuttavia, prediligendo tale impostazione, che esclude indubbiamente i beni culturali immateriali, si lascerebbero fuori dalla concezione suddetta centri storici, città d'arte e siti archeologici²⁴⁹.

La seconda, invece, *aperta e atipica*, permette di rispettare la definizione di bene culturale, ricomprendente i beni immateriali (ad esempio, i siti Unesco), data al livello internazionale. Quest'ultima concezione è altresì emergente dall'art. 9 Cost.²⁵⁰, posto (tra l'altro) a tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, secondo il quale bene culturale non dipende dalle caratteristiche già menzionate, ricomprese dall'art. 2,

247 Cfr. P. LEON, *Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo*, in *Enc. Cultura*, 2017, p. 345; G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, in "Aedon", fasc. 3, 2018, p. 5.

248 A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue prime concezioni*, op. cit., p.231.

249 L'ordinamento interno, come si vince dall'art. 2, tiene conto solo dei beni materiali presi singolarmente e non concepisce dei beni considerati nell'insieme che possano diventare un bene culturale che deve essere tutelato e protetto in quanto tale. Prima di questa presa di coscienza tali beni d'insieme non erano ben qualificati. Ciò valeva soprattutto per i centri storici che erano relegati all'urbanistica o al paesaggio. Cfr. A. BARTOLINI, *Lo statuto delle città d'arte*, in "Aedon", fasc. 2, 2015, p. 3; F. BENVENUTI, *Introduzione*, pp. 1-4, F. G. COCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, pp. 39-46, in G. CAIA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 1-4; P. CARPENTIERI, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storico. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in "GiustAmm. it", fasc. 12, 2014, p. 7; S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in "Aedon", fasc. 2, 2015, pp. 1-2; C. LAMBERTI, M. L. CAMPANI (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Jovene Editore, Napoli, 2015, pp. 21 ss.

250 Si noti, peraltro, che l'art. 9 Cost. è stato recentemente modificato ad opera della L. cost. n. 1 dell'11 febbraio 2022, recante «*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*». La norma oggi così recita: «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

co. 2, del Codice dei beni culturali²⁵¹. In particolare, la citata disposizione protegge il patrimonio culturale senza discriminazioni tra beni materiali e immateriali e senza la necessità di soddisfare le caratteristiche richieste dal Codice Urbani.

Pertanto, la concezione *atipica* pare essere quella preferibile alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata del Codice in esame, nonché tenuto conto della visione culturale nell'epoca contemporanea. Si noti, peraltro, che anche la stessa Corte costituzionale ha accolto, in plurime pronunce, una nozione aperta di "bene culturale"²⁵².

Inoltre, bisogna precisare in modo sicuro i contorni del concetto di bene culturale per non sminuirne il significato e non confonderlo con l'espressione di *bene della cultura*, avente un'accezione diversa²⁵³. Infatti, quest'ultima tipologia è maggiormente estesa rispetto all'altra, perché i beni ivi ricompresi non necessitano di essere qualificati come culturali (*status* che, come accennato, si acquisisce a seguito di un provvedimento amministrativo che determina sia i beni materiali che immateriali)²⁵⁴.

In definitiva, i beni culturali interpretati in modo estensivo smuoverebbero la concezione chiusa, considerata statica e improntata alla sola conservazione

251 A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue prime concezioni*, op. cit., p.231. Inoltre, si paventa l'incostituzionalità dell'art. 10 co. 5, del Codice dei beni culturali, nella parte in cui non permette alle opere di architettura contemporanea di essere ricondotte alla definizione di bene culturale. Si v. P. STELLA RICHTER, *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in G. LEONE (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 1681.

252 Cfr. Corte cost., 28 marzo 2003, n. 94; Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232. Si v. A. BARTOLINI, *I beni culturali (diritto amministrativo)*, op. cit., p. 20.

253 La concezione aperta, inoltre, è quella preferita dall'AIPDA (Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo). Durante il convegno dell'associazione del 2018 nel *paper* di approfondimento sul concetto di bene culturale è emersa la volontà di ricondurre a tale definizione sia la moda che la lingua italiana. Ciò, comunque, non è stato possibile visto che i beni suddetti, non essendo connotati dalle caratteristiche tipiche del bene culturale né essendo dichiarato tale da un provvedimento amministrativo, sono da collocare in un'altra categoria. Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *I beni della cultura secondo la costituzione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, op. cit., pp. 1476 ss. Per un approfondimento si v. A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, in "Aedon", fasc. 1, 2019, pp. 1-13; G. MANCINI PALAMONI, *La lingua italiana come bene culturale in sé*, in <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2018/11/Paper20181101230010.pdf> (10 marzo 2022).

254 A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue prime concezioni*, op. cit., p. 232.

degli stessi, che impedisce di «*interagire con la contemporaneità*»²⁵⁵. Infatti, la concezione immateriale vivacizza e di conseguenza valorizza i beni culturali, i quali divengono *attori della contemporaneità*, contribuendo anche a realizzare nuove attività o beni della cultura: così, a titolo esemplificativo, il Palio di Siena, in quanto bene immateriale, rende vivo il centro storico immobilizzato²⁵⁶.

1.3 Le principali funzioni dei beni culturali: tutela e valorizzazione

Analizzando i beni culturali, non si può tralasciare di ricordare le fondamentali funzioni amministrative esercitate su di essi dalla pubblica amministrazione: la tutela e la valorizzazione. La funzione di tutela del patrimonio culturale è la più tradizionale, le prime enunciazioni della quale risalgono addirittura al XV secolo²⁵⁷. Al contrario, la politica di valorizzazione è comparsa più di recente, in particolare nell'ambito della legge 310/1964, istitutiva della Commissione Franceschini²⁵⁸. Una prima spiegazione di tale

255 *Ibidem*.

256 Per chiarire il pensiero si possono riportare degli esempi concreti di tali comportamenti. I concerti di musica classica che vedono come *location* le terme di Caracalla e le opere di Verdi nell'arena di Verona sono esempi di azioni di *vivificazione*. Di questa categoria fanno parte anche gli spettacoli delle tragedie greche nel teatro di Siracusa e di Taormina. Anche «*la digitalizzazione dei beni culturali contribuisce a questa vivificazione... le sfilate di moda organizzate all'interno di contesti museali che sfruttano l'immateriale dei beni culturali come veicolo per dar lustro ai beni della moda*». Ivi, p. 233. Si noti, peraltro, che la rivitalizzazione dei borghi e centri storici, nel provvedere a uno sviluppo socio-economico del territorio, deve tenere necessariamente conto della tutela della sua identità storico-culturale. Si v. A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in "Federalismi.it", fasc. 3, 2018, p. 2.

257 In particolare, in tale materia, si sono susseguite tre bolle pontificie nel XV secolo: la prima risale al 1425, c.d. *Etsi de cunctarum* di Martino V, che istituì la carica dei «Maestri delle strade»; la seconda è la c.d. *Cum almam nostram urbem*, del 1462, di Pio II, che vietò di demolire o danneggiare gli edifici pubblici antichi e i loro resti; infine, la c.d. *Cum provida* di Sisto IV del 1474 proibì lo spoglio di marmi e ornamenti vari dalle chiese. Inoltre, anche nell'antica Roma ci furono interventi in ambito artistico-culturale, come ad es. l'istituzione del c.d. *Comes nitentium rerum*, che si occupava del demanio pubblico, nonché l'adozione di atti volti a non modificare l'aspetto della città o a vietare la distruzione di edifici per alienare statue e marmi. Sul punto, v. M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Foro Italiano, Roma, 1952, pp. 20-21.

258 Cfr. CASINI L., *Il codice dei beni culturali del paesaggio: commento*, in "Giorn. Dir. Amm.", fasc. 5, 2004, p. 478; ID, *La valorizzazione dei beni culturali*, in "Riv. Trim.

funzione verrà data solo successivamente con l'entrata in vigore del D.Lgs. 112/1998 che, all'art. 148, lett. e), la definiva come «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali ed incrementarne la fruizione», ripartita, a seconda dell'ambito, tra i vari enti (Stato, regioni ed enti locali)²⁵⁹.

Giova rilevare che nell'ambito dei beni culturali il termine *valorizzazione*, che solitamente denota un conferimento di importanza per dei valori non sufficientemente riconosciuti, assume un significato diverso²⁶⁰. Infatti, in questo contesto, il vocabolo non sta ad indicare l'attività incrementativa dei valori intrinseci ai beni culturali, bensì un'attività correlata alla fruizione collettiva degli stessi, «la cui attuazione richiede misure per consentire, agevolare ed accrescere le possibilità di accesso ai beni protetti, e quindi la percezione e l'apprendimento dei valori da essi custoditi»²⁶¹. Lo stesso decreto del '98, nel chiarire il significato delle funzioni in esame, descrive la *tutela* come attività riservata allo Stato e finalizzata a custodire e salvaguardare i beni²⁶².

Dir. Pubbl.", 2001, p. 657.

259 Il medesimo decreto riportava in un altro articolo (art. 152 co. 3) le numerose attività che facevano parte di questa funzione. L. CASINI, *Il codice dei beni culturali del paesaggio: commento*, in "Giorn. Dir. Amm.", fasc. 5, 2004, pp. 478-486. Sulle definizioni delle funzioni in materia dei beni culturali nel D.Lgs. 112/1998, cfr. S. AMOROSINO, *Beni e attività culturali*, in *Commento al d.lgs. 112/98. Il nuovo modello di autonomia in territoriali*, Rimini, 1998, pp. 623 ss.; L. BOBBIO, *I beni e le attività culturali*, in "Giorn. Dir. Amm.", 1998, 845 ss.; S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in "Giorn. Dir. Amm.", 1998, pp. 673 ss.; M. P. CHITI, *La nuova nozione di beni culturali nel d.lgs. 112/1998: prime note esegetiche*, in "Aedon", fasc. 1, 1998; M. MESCHINO, *Beni e attività culturali nel d.lgs. 112/1998: una proposta di e 153*, in G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna, 1998, pp. 491 ss.

260 CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, op. cit., p. 658.

261 Cfr. T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, op. cit., p. 52; P. FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in "Digesto disc. Pubbl.", Utet, Torino, 1987, p. 223. Per un approfondimento su altre nozioni dell'attività di valorizzazione, v. C. DE MARZO, *La valorizzazione dei beni culturali in Italia e nell'Unione europea*, p. 159 ss.; L. MAZZONE, *I beni culturali tra le nuove frontiere della valorizzazione e le vecchie problematiche della tutela*, p. 143 ss.; A. PONTRELLI, *La gestione, la valorizzazione e la circolazione dei beni del patrimonio culturale nel diritto interno e comunitario*, p. 39 ss.; V. RUSSO, *La valorizzazione dei beni culturali*, p. 35 ss.; tutti rinvenibili in V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1999.

262 L'art. 148 del D.Lgs. 112/1998 riportava le definizioni delle quattro funzioni

Le definizioni così delineate sono rimaste invariate fino all'emanazione del Codice dei beni culturali.

In particolare, l'assetto definito dal D.Lgs. 112/1998 iniziò ad essere criticato nel 2001, dopo l'attuazione della legge n. 3 di modifica del Titolo V della Costituzione. Siffatto intervento legislativo, diversificando il riparto di competenze tra Stato e Regioni, ha annoverato la tutela tra le materie di esclusiva competenza statale (art. 117, co. 2, lett. *s*), Cost.), e la valorizzazione tra quelle concorrenti (art. 117, co. 3, Cost.)²⁶³. Di conseguenza, tale impostazione aveva provocato diversi ricorsi alla Corte costituzionale da parte degli enti interessati i quali, a causa delle definizioni delle due funzioni che non mostravano chiare diversità, non riuscivano a carpire quale attività spettasse loro²⁶⁴. A venire contestati erano gli strumenti, gli istituti e i procedimenti della valorizzazione (preposti all'attuazione della funzione) ritenuti non sufficientemente disciplinati dalle normative in materia²⁶⁵.

amministrative dei beni culturali – tutela, gestione, valorizzazione e promozione – menzionate rispettivamente alle lett. *c*), *d*), *e*), *g*): «*c*) “tutela”, ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali; *d*) “gestione”, ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione; *e*) “valorizzazione”, ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione; *g*) “promozione”, ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali». Per un approfondimento sulla nozione di gestione, cfr. S. FOÀ, *Gestione e alienazione dei beni culturali*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Annuario 2003: titolarità pubblica e regolazione dei beni. La dirigenza nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2004, pp.173 ss.; ID, *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 34 ss. e 253 ss.

263 Cfr. L. CASINI, *Il codice dei beni culturali del paesaggio: commento*, op. cit., p. 479; G. PASTORI, *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale* (art. 4), in “Aedon”, fasc.1, 2004, p. 1. Si noti che, al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni statali, secondo il principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost., queste sono conferite al ministero per i beni e attività culturali che le esercita direttamente o tramite conferimento alle regioni mediante forme di intesa e coordinamento, salvo per le competenze lasciate direttamente alle regioni.

264 L. CASINI, *Il codice dei beni culturali del paesaggio: commento*, op. cit., p. 479.

265 Le difficoltà nel definire precisamente la *valorizzazione* dipendono dai connotati tipici di questa funzione, la cui nozione è aperta, ossia comprensiva di ogni iniziativa finalizzata ad aumentare la fruizione dei beni culturali, e dinamica, cioè espressione di un mutamento delle modalità di godimento dei valori dei beni in esame. Tuttavia, è possibile individuare nella valorizzazione diversi tipi di procedimenti (concessori, autorizzatori e contrattuali) e istituti quali servizi aggiuntivi, sponsorizzazioni ed

Successivamente, il legislatore ha avallato nel Codice dei beni culturali il criterio di riparto delle funzioni tra Stato e regioni elaborato dalla Consulta, plurime volte interpellata sul punto, fondato sulla disponibilità del bene oggetto di intervento²⁶⁶. Infatti, l'art. 112, co. 2, Codice cit. dispone espressamente che:

«Nel rispetto dei principi richiamati al comma 1, la legislazione regionale disciplina le funzioni e le attività di valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente»²⁶⁷.

Il Codice dei beni culturali e paesaggistici è tempestivamente intervenuto sulla nozione di valorizzazione per delinearla in un modo che non lasciasse margine a dubbi interpretativi, occupandosene in due norme. Da una parte, l'art. 6, co. 1, soffermandosi sulle principali finalità di tale attività, dispone che la funzione *de qua*:

«consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e **ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili**, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati».
[Enfasi aggiunta]

erogazioni liberali. Ivi, p. 481.

266 Si possono annoverare, *inter alia*, le seguenti pronunce della Corte costituzionale: Corte cost., 28 marzo 2003, n. 94; Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9; Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 26;

267 A tal proposito, rileva anche il disposto di cui all'art. 5 del Codice dei beni culturali, che si occupa specificatamente della «Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale». Sul punto, si v. G. PASTORI, *La cooperazione delle regioni e degli altri pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale (art. 5)*, in "Aedon", fasc. 1, 2004, p. 1. Si v. anche A. FANIZZA, *Commento all'art. 112*, in *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 280-285.

Dall'altra parte, l'art. 111, co. 1 prevede espressamente che:

«Le attività di valorizzazione dei beni culturali consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6. A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati».

Questa definizione, pur non sembrando molto diversa nelle finalità da quanto era stato espresso dal decreto del 1998, presenta due concetti innovativi. In primo luogo, con l'inserimento della parola *utilizzazione*, si include, oltre la fruizione pubblica (*pubblico godimento*), l'uso economico del patrimonio nazionale²⁶⁸. In secondo luogo, si noti il riferimento non più all'incremento della fruizione pubblica del patrimonio, bensì all'«*assicurare le migliori condizioni*» di questa²⁶⁹.

Quindi, la funzione di valorizzazione è entrata nel diritto amministrativo nazionale per orientarlo verso un'attività promozionale dei beni culturali, non lasciandoli più nell'immobilismo della conservazione²⁷⁰. Inoltre, di recente, è stata recepita anche una caratteristica economica della medesima funzione, «*nel senso che la produzione di reddito da parte dei beni culturali consente maggiori entrate; e che maggiori entrate possono assicurare miglior tutela e fruizione più ampia dei beni culturali*»²⁷¹. Pertanto, oggi si intende con questa espressione una gestione imprenditoriale dei beni culturali²⁷².

Il Codice dei beni culturali ha anche ridefinito la funzione di tutela del patrimonio culturale, questa volta (diversamente dalla definizione precedente) individuando in modo esatto le caratteristiche del concetto in

268 Anche se, indubbiamente, il valore culturale di un bene è sempre prevalente rispetto a quello economico. Si v. S. SETTIS, *Il valore culturale prima di qualsiasi interesse economico*, in "Giornale dell'arte", fasc. 230, 2004, pp. 32 ss. Per un approfondimento sulla relazione tra l'utilizzazione e il pubblico godimento dei beni, si v. V. CERULLI IRELLI, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, op. cit., pp. 21 ss.

269 L. CASINI, *Il codice dei beni culturali del paesaggio*, op. cit., p. 479.

270 CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, in "Riv. Trim. Dir. Pubbl.", 2001, pag. 651-70.

271 S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in "Giorn. Dir. Amm.", 1998, p. 674.

272 CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, op. cit., p. 659.

questione. Infatti, la tutela viene tipizzata nell'art. 3, co. 1, Codice cit., il quale dispone espressamente che la stessa:

«consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione».

In particolare, alla luce di tale norma, la nozione di tutela presenta tre profili centrali: l'individuazione, con questa intendendosi il procedimento amministrativo volto a qualificare una cosa come bene culturale, nonché la protezione e la conservazione, poste a tutela dell'integrità fisica (nonché non dispersione giuridica o materiale) del bene stesso²⁷³.

Alla base delle funzioni correlate alla materia dei beni culturali ci sono due pubblici interessi che si intrecciano in modo complesso: la fruizione e la conservazione²⁷⁴. Con quest'ultima si manifesta la volontà di voler salvaguardare un bene culturale e mantenerlo intatto, evitando qualsiasi mutamento dello stesso. Invece, la fruizione del patrimonio consiste in una serie di attività materiali e giuridiche necessarie per il fine pubblicistico dalla stessa perseguito, ossia il godimento del valore culturale del bene²⁷⁵. Più specificatamente, la fruizione costituisce *un diritto soggettivo* appartenente al singolo «*come persona umana che ne definisce la cittadinanza*»²⁷⁶. Pertanto, il diritto al godimento del bene culturale, riconosciuto dalla Costituzione ad ogni persona indipendentemente dalla cittadinanza, è un diritto assoluto tutelabile *erga omnes*, correlato al dovere gravante su ciascun consociato di rispettare il patrimonio culturale sia statale che globale²⁷⁷.

273 R. GAROFOLI, op. cit., p. 1041.

274 CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, op. cit., p. 65.

275 P. MACI, *Fruizione e valorizzazione*, in M. A. CABIDDU, N. GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli Editore, Torino, 2021, pp. 139-140.

276 Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in "Dir. Amm.", fasc. 4, 2016, p. 497; M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in "Aedon", fasc. 2, 2007, pp. 1 ss.

277 La *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società (Convention on the Value of Cultural Heritage for Society)* – firmata a Faro, Portogallo, il 27 ottobre 2005, sottoscritta dall'Italia nel 2013 e ratificata con L. 133/2020 – all'art. 4, § 1, lett. a), prevede espressamente: «*Le Parti riconoscono che: a) chiunque, da solo o collettivamente, ha diritto a trarre beneficio dall'eredità culturale e a*

Il diritto alla fruizione del bene culturale, quindi, appartiene al singolo individuo, ma è altresì correlato a un interesse collettivo a fruire e godere dei beni materiali sia nella loro concezione materiale che immateriale.

2. Conservazione e accessibilità

La questione riguardante l'accessibilità all'interno degli edifici di interesse culturale *in senso stretto* (ossia quelli sui quali grava un vincolo di carattere storico-artistico)²⁷⁸ è molto complessa.

L'Italia è stato uno degli ultimi Paesi (se non l'ultimo) a preoccuparsi della tematica delle barriere architettoniche. Per questo motivo, il problema degli impedimenti negli edifici storici è stato affrontato tardi rispetto ad altre nazioni, nonostante che quello italiano sia uno dei Paesi con il maggior numero di beni architettonici. Quindi, neanche con l'attività di restauro che ha interessato queste costruzioni si è risolta totalmente la questione problematica delle barriere architettoniche²⁷⁹.

La funzione di conservazione e il progetto di riuso – spesso interpretate come fasi completamente separate – in realtà vanno percepite come due facce della stessa medaglia, dovendosi «ritrovare il senso comune di un unico progetto che ha come caratteristica quella di operare su quanto è già presente e deve continuare a vivere»²⁸⁰. Pertanto, l'attività di trasformazione o adeguamento del costruito architettonico va senz'altro recepita quale

*contribuire al suo arricchimento; b) chiunque, da solo o collettivamente, ha la responsabilità di rispettare parimenti la propria e l'altrui eredità culturale e, di conseguenza, l'eredità comune dell'Europa». Sul punto, si v. A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in "Aedon", fasc. 3, 2020, p. 1. Per un approfondimento, cfr. C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in "Aedon", fasc. 1, 2013; C. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in "Federalismi.it", fasc. 4, 2017, pp. 5 ss.; C. VITALE, *La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in L. CASINI (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 186 ss.; G. VOLPE, *Un patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Utet, Novara, 2016, pp. 29 ss.*

278 Si noti che la concezione di edifici di interesse culturale può anche assumere un significato più ampio, comprensivo, ad esempio, anche di musei (pubblici o privati) di nuova costruzione. Si v. N. POSTERARO, *Dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale: problemi e prospettive*, in "Munus", 2019, fasc. 3, p. 893.

279 V. PRACCHI, *Conservazione e normativa*, in "TeMa", 1998, p. 52.

280 *Ibidem*.

compito fondamentale della funzione di conservazione, e non distinta da questa (come, invece, sembrava disporre la L. 292/1968, abrogata nel 1994)²⁸¹.

Gli interventi mirati al superamento delle barriere architettoniche negli edifici esistenti di interesse storico non sono stati presi in considerazione fino all'emanazione della legge 13/1989, nonostante che le prime disposizioni generiche contro gli ostacoli del costruito risalissero alla fine degli anni '60. Infatti, dapprima, la legge cit., agli artt. 4 e 5, ricollegava l'accessibilità agli immobili vincolati, se sottoposti a ristrutturazione integrale e, successivamente, nella stessa direzione andava anche il relativo regolamento di attuazione pubblicato nello stesso anno²⁸². Inoltre, le disposizioni della normativa hanno ispirato un ragionamento sull'accessibilità nell'attività del restauro nei settori sottoposti alla conservazione²⁸³.

In particolare, come si è avuto modo di vedere (v. § 4.4.1, cap. I), le disposizioni in questione, per agevolare gli interventi di superamento degli impedimenti fisici, introducevano dei procedimenti semplificati, i c.d. incentivi reali.

La disciplina italiana sulle barriere architettoniche, a partire dall'emanazione della L. 13/1989, può definirsi di tipo prestazionale.

281 La legge n. 292 del 14 marzo 1968, «*Disposizioni sulla competenza del Ministero dei lavori pubblici per lavori che interessano il patrimonio storico e artistico*» (abrogata con D.P.R. n. 368 del 22 aprile 1994), definiva la separazione delle competenze tra il Ministero dei Lavori Pubblici e il Ministero della Pubblica Istruzione nell'ambito degli interventi da apportare sugli edifici di tipo monumentale. Così, «*l'aspetto artistico andava curato dall'architetto restauratore, mentre l'aspetto tecnico veniva demandato ad altre figure professionali*». Tale distinzione sembra ancora più risalente nel tempo. Un'altra motivazione della scissione tra conservazione e restauro deriva da una possibile collisione tra la protezione dell'immobile di interesse storico-artistico e un suo cambiamento per un adeguamento strutturale che ne consenta un *uso allargato*. In questo caso potrebbe avvertirsi il bisogno di rinunciare a una qualche parte di materiale del costruito per ragioni etiche. Infatti, «*il progettista della conservazione ha però preferito evitare di approfondire la questione, scegliendo apparentemente di stare dalla parte del monumento, almeno fino a quando la legislazione non ha imposta alla sua attenzione obblighi diversi. Ma la reale sussistenza di una antinomia tra valore di antichità e valore d'uso, pur tenuto ferma il concetto che quest'ultimo contribuisce ad accrescere il valore stesso d'identità, deve essere inadeguata*». Si veda *ivi*, p. 53.

282 Come già visto, Il regolamento attuativo della legge è il D.M. 236/1989 che ha definito i concetti di base di *accessibilità, adattabilità e visitabilità*.

283 D.M. 28 marzo 2008, «*Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale*», p. 1.

Infatti, il curatore del progetto può varare soluzioni alternative a quelle specificatamente prescritte nelle disposizioni (come, ad esempio, il ricorso ad opere mobili o provvisionali), al fine di restare aderente alle varie necessità che si presentino davanti. Questo è un approccio corretto per le operazioni di *miglioramento* strutturale dei beni culturali, qualificati da un'enorme varietà e unicità, per i quali è necessario determinare particolari disegni progettuali che consentano uguali *performances*.

Nell'ambito culturale è particolarmente significativo il concetto di *visitabilità*, tramite il quale si consente di accedere agli spazi più importanti di un luogo mediante una visita dei beni in modo diretto che permetta di comprendere in prima persona i valori architettonici delle strutture e delle singole opere d'arte esposte al suo interno (infatti, a titolo esemplificativo, un conto è vedere il *Salone dei Cinquecento* raffigurato in un libro, altro è potervi accedere e percepirlo a pieno dal punto di vista spaziale) (per un approfondimento della nozione in esame, v. § 4.2.2, cap. I).

Infatti, questo livello di fruizione degli ambienti va garantito soprattutto quando l'obiettivo della totale accessibilità di un bene non è raggiungibile e, quindi, l'unica strada percorribile sembra essere quella della parziale accessibilità. Così avviene nelle aree archeologiche, «*dove si possono prevedere percorsi che consentano l'accesso alle parti più significative del bene o la visione dall'alto degli spazi non praticabili, attraverso camminamenti e passerelle [...]*»²⁸⁴. L'accomodamento degli edifici già esistenti in immobili fruibili e accessibili da tutti, proprio in considerazione della loro antichità, non è quasi mai un lavoro semplice e comunque non sempre possibile²⁸⁵. Tuttavia, si deve sottolineare che tendenzialmente «*non esistono elementi aprioristici di incompatibilità tra la salvaguardia degli immobili vincolati ed il loro adeguamento alla normativa per una fruizione generalizzata degli spazi*»²⁸⁶.

La ridotta accessibilità è un requisito intrinsecamente collegato ai caratteri architettonici delle costruzioni del passato, dove gli impedimenti fisico-percettivi presenti rappresentano spesso i valori stessi da tutelare. Così,

284 F. RIBERA, *L'accessibilità per la valorizzazione e la tutela dei beni culturali*, in F. RIBERA, R. DEL REGNO, G. MICCIO, *Accessibilità e fruibilità dei siti di interesse culturale: il caso della Certosa di Padula*, in DI RUOCCO G. (a cura di), *Il piano di eliminazione delle barriere architettoniche: un approccio integrato alla progettazione*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 93.

285 Ivi, p. 87.

286 D.M. 28 marzo 2008, «*Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale*», p. 1.

i palazzi (e i centri storici di cui essi sono parte, comprese le strade, le vie e le piazze)²⁸⁷ interessano epoche storiche risalenti nel tempo, caratterizzate da una cultura che non prestava attenzione alle persone con disabilità (e, quindi, che non contemplava neanche i bisogni dell'accessibilità²⁸⁸). Ad esempio, si può ricordare come i palazzi nobiliari sorgano con sontuose scalinate, perché «*fino ai tempi più recenti l'importanza di un edificio era segnalato dal numero degli scalini imposti ai visitatori*»²⁸⁹ (si pensi ad edifici monumentali come l'*Altare della Patria*); oppure, di come siano impervie le roccaforti raggiungibili solo tramite percorsi tortuosi; o si pensi ancora alle pavimentazioni sconnesse dei centri e dei siti storici, che dimostrano la complessità del tema della fruibilità del patrimonio storico²⁹⁰.

Attualmente, si può ritenere che il superamento delle barriere architettoniche sia un tema intimamente legato al programma di restauro, il quale in modo estensivo viene definito *conservazione integrata*²⁹¹. Dato

287 G. A. CENTAURO, *La cultura della legalità e la tutela dei centri storici*, in “Cultura Commestibile.com”, 28 novembre 2020, p. 8.

288 F. RIBERA, op. cit., p. 87.

289 T. REGGE, *Presentazione*, in M. T. PONZIO, *Barriere architettoniche*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1988, p. 7.

290 F. RIBERA, op. cit., pp. 87-88.

291 L'espressione di *conservazione integrata* è stata utilizzata per la prima volta nella Dichiarazione di Amsterdam del 1975, spartiacque nella disciplina della conservazione, valorizzazione e gestione di monumenti, città e centri storici. Riconosciuta a livello sovranazionale (UNESCO, ICOMOS, ICCROM, ecc.), questa dizione riassume e unisce i plurimi valori connessi al patrimonio culturale in un *unicum metodologico ed operativo*. Con *salvaguardia* si fa riferimento alle misure volte a garantire la vitalità a lungo termine del patrimonio culturale materiale e immateriale. Oggi, questo patrimonio è spesso esposto a disastri e violenze che causano una perdita irreversibile di beni di valore, con annessi rischi ambientali (inquinamento, sovraffollamento, ecc.) o antropici (guerre, urgenze sociali, disastri premeditati, ecc.). Tuttavia, le odierne differenti esigenze ed emergenze, derivanti anche dal fenomeno della globalizzazione, impongono un cambiamento di approccio. Cfr. G. CARBONARA, *Restauro architettonico. Alcuni richiami di metodo e due questioni aperte: le strutture, gli impianti*, in “Paesaggio Urbano”, fasc. 5, 2002, pp. 14-15; G. CARBONARA, *Teoria e metodi del restauro*, in ID (a cura di), *Trattato di restauro architettonico*, Utet, Torino, 2000, vol.1, pp. 96-99; P. CUOCCO, *Dalla Conservazione Integrata di Amsterdam (1975) all'Integrated Approach to Cultural Heritage (2020). Nuove prospettive nello scenario di cambiamenti globali*, in “eda, Esempi di Architettura”, testo disponibile su http://www.esempidiarchitettura.it/sito/journal_pdf/PDF%202020/30_EDA_2_2020_CUOCCO.pdf (6 marzo 2022). Per un ulteriore approfondimento sulla nozione v. L. FUSCO GIRARD, M. CERRETA, *Il patrimonio culturale: strategie di conservazione integrata e valutazioni*, in “Economia

che il patrimonio architettonico è stato costruito per essere utilizzato dall'uomo secondo le sue necessità, il tema della fruizione si lega alle attività di conservazione e di restauro, in quanto l'ambiente costruito per essere conservato ha bisogno di costanti interventi di manutenzione²⁹².

Intuendo così la stretta connessione tra fruizione e struttura storica, che assicura una conservazione maggiore del patrimonio, si capisce come l'architettura non possa essere solo oggetto di pura contemplazione²⁹³. In particolare, l'attività del restauro viene percepita come un'operazione «*che non deve, come troppo spesso avviene, sottrarre al godimento le opere, ma che ha lo scopo di salvarle consentendo che sussistano il più a lungo possibile, come parti esteticamente e storicamente vive della nostra società*»²⁹⁴.

Il tema dell'eliminazione delle barriere architettoniche, oltre ad essere una premessa imprescindibile per l'accessibilità urbana, è anche un'azione indispensabile per una totale fruizione dei beni culturali, funzionale ad assicurare la conservazione del patrimonio edilizio esistente, reinserendolo nella vita attiva della contemporaneità²⁹⁵. Inoltre, preme ricordare che nei c.d. luoghi culturali è più opportuno parlare di *superamento* piuttosto che di *eliminazione* o *abbattimento* delle barriere architettoniche. Invero, mettendo mano sugli impedimenti fisici (quali, ad esempio, scale o gradini) che si trovano all'interno dei suddetti spazi, si intralocerebbe la fondamentale funzione conservativa, perché si distruggerebbero parti dell'immobile o dell'area comunque interessate dai valori protetti.

Per lo stesso motivo, spesso non è possibile dotare i luoghi di interesse culturale di livelli di sicurezza e comodità avanzati (come i sistemi antincendio e antisismici previsti dalle leggi aggiornate), che invece vengono garantiti negli immobili e nelle aree urbane di nuova fattura²⁹⁶.

della Cultura”, fasc. 2, 2021, pp.175-186; G. C. INFRANCA, *La conservazione integrata. Dubrovnik, Spalato, Vienna, Budapest, Monaco di Baviera*, Gangemi Editore, Roma, 1997; L. MORRICA, *Conservazione integrata del patrimonio architettonico, urbano ed ambientale*, CLEAN Edizioni, Napoli, 2009.

292 F. RIBERA, op. cit., p. 88.

293 «*Abbiamo molte difficoltà, insormontabili difficoltà, nell'immaginare un monumento che non sia stato prodotto per gli uomini, che sia tutelato e conservato in sé, come un'astrazione, e non per la fruizione [...]. Un bene non è tale se non è fruibile. La pura contemplazione non appartiene nell'architettura*». Si v. A. BELLINI, *La pura contemplazione non appartiene all'architettura*, in “TeMa”, fasc. 2, 1998, p. 3.

294 G. CARBONARA, *Teoria e metodi del restauro*, op. cit., p. 92.

295 F. RIBERA, op. cit., p. 87.

296 La limitata capacità di intervenire sulle strutture antiche di interesse culturale

Più in generale, negli ultimi anni, l'accessibilità di una struttura o di un sito ha assunto un particolare rilievo anche dal punto di vista economico. Ciò è avvenuto a seguito di una crescente *industria turistica* e di una domanda dell'utenza incentrata sempre maggiormente sui luoghi di interesse storico-artistico privi di barriere architettoniche²⁹⁷. Infatti, si tendono ad escludere dai percorsi culturali di un pubblico universale i diversi immobili inaccessibili²⁹⁸. Ad esempio, si può fare riferimento ad alcune zone d'insieme, come centri storici o borghi, poco praticabili e difficilmente raggiungibili e che, per tali motivi, sono difficilmente visitabili.

In tal senso, l'accessibilità è un concetto che assicura e promuove le funzioni amministrative di tutela e valorizzazione del patrimonio, descrivendo un *aspetto qualitativo* dell'attività di restauro sul costruito già

impone al personale tecnico di adottare soluzioni tecnologiche non di ultima generazione. A seguito di approfonditi studi, si è sostenuto che «*il costo, nel caso di edifici monumentali, sia troppo alto rispetto alla limitata probabilità del beneficio*». Da questo assunto si è provveduto alla rinuncia di garantire la sicurezza degli edifici monumentali con i medesimi sistemi previsti invece per i nuovi fabbricati e per quelli esistenti ma non vincolati. Quindi, l'unico obiettivo perseguibile in questi casi è quello del semplice miglioramento, «*conseguito senza che si producano sostanziali modifiche nel comportamento globale dell'edificio ed utilizzando, per quanto possibile, tecniche di intervento e metodologie operative volte alla conservazione dei fabbricati, che privilegiano l'uso dei materiali e tecniche tradizionali o contemporanee, coerenti con la logica costruttiva*». Sul tema della sicurezza antincendio, la normativa prevede che nel caso degli edifici monumentali possano essere previsti specifici accorgimenti qualificati come metodi di *sicurezza equivalente*, ottenibile attraverso una pluralità di metodi tecnici atti a scongiurare il propagarsi delle fiamme. Cfr.; P. L. MAFFEI, N. MAROTTA, *La sicurezza in caso di eventi incidentali nei complessi negli organismi edilizi di valore storico-artistico*, p. 4, testo rinvenibile su <http://conference.ing.uniipi.it/vgr2006/archivio/Archivio/2000/Session6/058.pdf> (20 marzo 2022); V. PRACCHI, *Conservazione e normativa*, op. cit., p. 57.

297 Cfr. A. GRECO, *Accessibilità e fruibilità del patrimonio architettonico: occasioni per una sostenibilità "sociale" del recupero*, in "Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura", fasc. 5, 2012, p. 182; F. RIBERA, op. cit., p. 89.

298 Già nel 1975 la «*Carta Europea del Patrimonio Architettonico*» sanciva al punto 3: «*Lungi dall'essere un lusso per la collettività, l'utilizzazione di questo patrimonio è fonte di economia*». Negli ultimi tempi, invece, la popolazione turistica è cresciuta considerevolmente, non potendo più ritenersi *elitaria*, ma comprensiva di diverse persone, anche con disabilità. Si v. A. PANE, *Oltre le linee guida: l'accessibilità delle aree archeologiche il caso di Pompei*, in R. PICONE, *Pompei accessibile. Per una fruizione ampliata del sito archeologico*, L'Erma di Bretschneider, Roma, 2013, pp. 63-77.

disponibile²⁹⁹. Dunque, gli interventi svolti su un immobile per superare impedimenti costruttivi rientrano nell'attività di restauro, poiché le condizioni di accesso e di uso di un bene rappresentano il primo passo per assicurarne la conservazione. In particolare, la potenziale accessibilità di un luogo può essere valutata sin dall'origine del lavoro, nel momento esplorativo del bene culturale: l'architetto restauratore, infatti, si trova a dover bilanciare le opposte esigenze costituite, da una parte, dall'istanza di conservazione dell'opera architettonica nella sua originaria forma materiale e, dall'altra, dal bisogno della fruibilità della stessa³⁰⁰.

Quindi, la fruizione pubblica dei beni culturali da parte di un pubblico esteso si pone quale presupposto basilare delle operazioni per il superamento delle barriere architettoniche, consentendo a tutti, indipendentemente dalle proprie caratteristiche fisiche, di usufruire dei valori caratterizzanti i beni culturali (tra i quali, anche la loro funzione educativa³⁰¹). Pertanto, è opportuno agevolare concretamente, soprattutto da un punto di vista fisico, l'accesso agli edifici e il tragitto negli spazi del passato per tutelarli

299 Si noti, più in generale, che l'attività di restauro architettonica è volta, in primo luogo, «*alla conservazione del bene ed alla trasmissione della sua integrità spirituale e materiale al futuro*». Si v. F. RIBERA, op. cit., p. 88.

300 Il restauro, secondo la teoria di Brandi, è solo uno dei plurimi valori che appartengono a un bene culturale. Quest'attività si caratterizza per un riconoscimento che si svolge all'interno della coscienza di un soggetto. Però, tale apprezzamento individuale si collega alla coscienza collettiva, «*appartiene alla coscienza universale, e l'individuo che gode di quella rivelazione immediata si pone immediatamente l'imperativo categorico, come l'imperativo morale, della conservazione*». Pertanto, quest'ultima sollecitazione generale «*e alla necessità che l'esperienza del riconoscimento si ripercuota nuovamente in altri fruitori*» dimostra come il concetto di accessibilità si riveli, almeno teoricamente, durante il primo contatto con un bene culturale. Cfr. C. BRANDI, *Teoria del restauro*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2000, pp. 3-8; A. PANE, *Accessibilità e superamento delle barriere architettoniche negli edifici e nei siti storici: alcuni problemi ricorrenti*, in "Arkos", fasc. 6, 2005, p. 41; F. RIBERA, op. cit., p. 88; *Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale*, p. 2.

301 Infatti, l'educazione al patrimonio culturale, oltre ad ampliare le conoscenze personali, promuove comportamenti improntati al senso civico, autonomia, creatività e progettualità, sensibilizzando i giovani circa alcuni temi sociali di particolare importanza. Si v. S. MASCHERONI, *La funzione educativa e sociale del patrimonio culturale: fruizione consapevole e cittadinanza attiva*, in <http://www.comune.torino.it/museiscuola/partecipa/approfondimenti/la-funzione-educativa-e-sociale-del-patrimonio-cul.shtml> (16 marzo 2022). Per approfondire la prospettiva sociologica dei beni culturali, si v. A. CIRILLO, *Beni culturali, cultura e società. Le sequenze di un percorso analitico-critico*, in "Riv. Trim. di Scienza dell'amm", fasc. 1, 2016, pp. 1 ss.

e promuoverne l'apprendimento delle testimonianze di civiltà e di storia tramite l'esperienza diretta e la percezione fisica e sensoriale dei luoghi³⁰².

I diversi provvedimenti normativi succedutisi nel tempo hanno portato a rivelare come la tematica dell'accessibilità, indubbiamente incidente sulla vivibilità di uno spazio, sia un importante indicatore della qualità degli ambienti costruiti e degli arredi ivi contenuti. Tale ragionamento è valido anche traslandolo sugli immobili di interesse culturale simboleggianti luoghi della memoria o *spazi preziosi* per la società, che tuttavia possono essere adoperati per manifestazioni o eventi di qualsiasi natura e, quindi, di conseguenza, devono essere privi di ostacoli fisici così da risultare accessibili e confortevoli per chiunque³⁰³.

Inizialmente si tendeva ad abbattere le barriere architettoniche soltanto in ottemperanza delle disposizioni di legge, ma col passare del tempo si è giunti a considerare quello dell'accessibilità come un argomento fondato sui diritti fondamentali della persona, garantiti *in primis* dalla Costituzione. Pertanto, appare naturale come il tema dell'accessibilità sia connesso in modo imprescindibile alla funzione di conservazione del patrimonio architettonico e alla sua finalità di pubblico godimento³⁰⁴.

Dunque, per superare le barriere architettoniche negli edifici storici esistenti, bisogna attuare tecniche di riqualificazione tenendo conto delle caratteristiche autentiche degli ambienti, cercando innanzitutto di utilizzare i tragitti già disponibili completandoli con un apparato di strumenti moderni, composti da apparecchiature meccaniche e tecnologiche che rispettino ed assicurino nel modo migliore la protezione dell'integrità materiale degli immobili storici³⁰⁵. In particolare, la condizione peculiare delle costruzioni di interesse storico-artistico obbliga a indagare e applicare soluzioni particolari, valutate *ad hoc* per una specifica struttura o luogo.

302 F. RIBERA, op. cit., pp. 87-90.

303 F. VESCOVO, *Barriere architettoniche*, in *Enciclopedia Italiana G. Treccani, XXI secolo*, settima appendice, Roma, 2006, p. 178.

304 Questo cambiamento di prospettiva sul tema dell'accessibilità si è avuto anche grazie alla mutata percezione della condizione di disabilità, sul punto si rimanda al capitolo I. Qui, invece, si v. A. PANE, *Accessibilità e superamento delle barriere architettoniche negli edifici e nei siti storici: alcuni problemi ricorrenti*, in "Arkos", fasc. 6, 2005, p. 41.

305 R. GULLI, G. PREDARI, L. BOIARDI, *Criteri e metodi per l'adeguamento prestazionale del patrimonio architettonico degli anni Trenta del Novecento. La facoltà di Ingegneria di Bologna*, in "Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura", fasc. 5, 2012, p. 203.

3. Riferimenti normativi per l'accessibilità nei luoghi di interesse culturale

Come precedentemente esposto, favorire la pubblica fruizione e la valorizzazione di spazi degli edifici di interesse culturale è un principio richiamato nel Codice Urbani, dove si richiede che queste funzioni siano garantite anche alle *persone diversamente abili*³⁰⁶. Nello specifico, nei casi di edifici connotati da particolare interesse, lo scopo da realizzare consiste nel cercare di armonizzare le diverse istanze di salvaguardia e accessibilità.

A tal fine, la normativa italiana e internazionale contro le barriere architettoniche sancisce l'applicazione di specifiche disposizioni che prevedono soluzioni aperte, cioè rimesse alla creatività progettuale del professionista³⁰⁷. Infatti, considerando la complessità del tema, si ammette la possibilità di derogare alle norme in materia nelle ipotesi di limiti strutturali o di serio pregiudizio al bene protetto, e altresì di rispettare il requisito dell'accessibilità con opere provvisionali, quindi reversibili³⁰⁸. È utile

306 Infatti, «*obiettivi irrinunciabili - entrare negli edifici pubblici, nei musei, praticare gli spazi urbani, le aree verdi... - e altri quantomeno opzionali - fare alpinismo o violare la natura incontaminata*». Si v. A. ARENGHI, *Accessibilità degli edifici storici e vincolati*, 2005, testo disponibile su www.progettarepertutti.org, pp. 1-3, (22 marzo 2022).

307 G. VITAGLIANO, *Il superamento delle barriere architettoniche in edifici di pregio storico artistico nella normativa vigente in Italia*, in R. PICONE, *Conservazione e accessibilità. Il superamento delle barriere architettoniche negli edifici e nei siti storici*, Arte Tipografica, Napoli, 2004, p. 81.

308 Si noti che la questione della reversibilità è stata profondamente dibattuta tra gli studiosi, poiché «*talvolta si è usata la reversibilità come alibi per far passare soluzioni mediocri invece di cercarne una migliore*». Le opere provvisionali possono essere confuse con quelle provvisorie o precarie comportando un messaggio negativo. Ad esempio, una rampa che è solo appoggiata su dislivelli, oppure maltenuta, che si trova in un'architettura monumentale, non fa altro che paragonare inconsciamente due momenti mentali. Un tempo si ricercava la magnificenza, oggi invece, con le sopracitate rampe, sembra che non si impieghi alcuna cura (decoro) per superare una difficoltà. Tale confusione, di conseguenza, lede l'idea di accessibilità perché, se questa è una conquista civile, non può avere un'immagine precaria. Pertanto, il carattere provvisorio delle apparecchiature deve essere recepito nel senso della reversibilità, cioè l'«*assenza di interferenze con la materia antica*». Quindi, si deve evitare che la ricerca delle suddette opere degeneri nel disimpegno da soluzioni appositamente create. Semmai il requisito della reversibilità andrebbe collocato secondo il criterio dell'adattabilità, «*ricollegandosi al concetto di una conservazione che si situa dentro il tempo e lavora per il futuro*». Dalla tradizione ottocentesca nel metodo del restauro deriva il concetto della *distinguibilità* delle aggiunte avvenute in epoche successive

sottolineare che non sussiste un'aprioristica incompatibilità tra le norme finalizzate alla conservazione di un bene e quelle volte al superamento delle barriere architettoniche.

Procedendo ad analizzare la normativa, è necessario fare *in primis* riferimento al dettato costituzionale e ai documenti internazionali rilevanti, dove è possibile rinvenire l'enunciazione espressa di un vero e proprio diritto di libertà al bene culturale.

La Costituzione, oltre a tutelare il paesaggio e il patrimonio storico-artistico nazionale al già citato art. 9, riconosce la libertà della cultura, in particolare dell'arte e della scienza, nell'art. 33, quali profili caratterizzanti la libertà di manifestazione del pensiero sancita all'art. 21³⁰⁹. Più in generale, la Carta fondamentale riconosce ai consociati un vero e proprio «*diritto soggettivo a godere del bene culturale come elemento essenziale d'identità e d'appartenenza dell'individuo alla Sovranità nazionale*»³¹⁰.

Inoltre, l'art. 27, co. 1, della «*Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*» del 1948 riconosce a ciascun individuo il «*diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici*»³¹¹. Successivamente, anche il «*Patto*

alla costruzione dell'edificio, per evitare di falsificarle e quindi rendere riconoscibili le differenti parti integrate. Nel caso dell'accessibilità, il problema della marcata distinzione tra antico e moderno ha l'intenzione di evidenziare come tale concetto sia estraneo al contesto storicizzato. Altra tendenza, invece, è quella al mimetismo, come se l'esistenza di persone che necessitano di accorgimenti *speciali* turbasse la maggioranza. Dunque, la reversibilità, la distinguibilità e l'invisibilità sono caratteri che possono avere inclinazioni negative: il progettista disorientato da questi falsi problemi potrebbe adottare soluzioni di compromesso che potrebbero diventare velocemente obsolete. Egli, in realtà, dovrebbe conciliare le soluzioni dell'accessibilità con il messaggio positivo derivante da tali caratteristiche, dovendo «*dare al problema una soluzione durevole ed efficiente, inserita nel contesto con attenzione senza vandalismi e senza timidezze, ma anzi con l'orgoglio di chi progetta qualcosa destinato a lasciare il segno di civiltà nella propria epoca*». Cfr. G. BISCONTIN, G. DRIUSSI, *La reversibilità nel restauro. Atti del Convegno di Studi Bresanone 1-4 luglio 2003*, Edizioni Arcadia Ricerche, Venezia, 2003, pp. 167 ss.; L. BUSSI, *La reversibilità nella conservazione*, in "TeMa", fasc. 1, 1996, pp. 66-69; S. DELLA TORRE, *Il progetto di una conservazione senza barriere*, in "TeMa", 1998, pp. 24-27, *passim*.

309 G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La legalità e i beni culturali*, in *Meridione. Sud e nord nel mondo*, fasc. 1, 2010, p. 11.

310 R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, op. cit., p. 500.

311 «*Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*», approvata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

internazionale sui diritti economici, sociali e culturali» del 1966³¹² e la «*Convenzione quadro del Consiglio d'Europa*» di Faro del 2005 hanno sancito il diritto di *chiunque* di godere dei benefici del progresso scientifico, nonché di trarre beneficio dal bene *cultural heritage*³¹³.

Nella normativa italiana di rango ordinario (analizzata nel Capitolo I³¹⁴), le prime disposizioni emanate con l'intenzione di evitare la persistenza degli ostacoli fisici negli immobili tutelati si rinvencono, come già esposto, negli artt. 4 e 5 della legge fondamentale sull'eliminazione delle barriere architettoniche (L. 13/1989), poi precisati dalla «*Circolare Min. LL. PP. 22 giugno 1989, n. 1669*».

Preme ricordare che da tali norme si evince che in caso di edifici vincolati per interesse culturale, la Soprintendenza può non concedere l'autorizzazione che permette di eseguire le operazioni sul fabbricato, quando queste non evitino un importante danno al bene salvaguardato. Inoltre, tale diniego deve essere giustificato dettagliatamente dall'autorità, la quale è tenuta a specificare la natura e la serietà del pregiudizio, la sua incidenza rispetto all'ambiente in cui si colloca l'edificio, nonché le eventuali scelte tecniche alternative prospettate. L'inerzia, costituita dalla mancata adozione del provvedimento nei termini perentori *ex lege*, corrisponde a silenzio-assenso.

Un altro riferimento normativo agli edifici vincolati si ritrova, come già visto nel § 4.5 del Capitolo I, all'art. 24, c. 2, L. 104/1992. Infine, il D.P.R. 503/1996 tratta gli edifici esistenti tutelati nell'art. 19 dove, analogamente alla disposizione dell'ultima legge citata, si prevede per tali strutture una deroga alle disposizioni tradizionali emanate dal provvedimento³¹⁵. Infatti,

312 Si tratta dell'art. 15, co. 1, lett. b) del «*Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*», concluso a New York, il 16 dicembre 1966, e degli artt. 2 e 4, § 1, lett. a) della citata Convenzione di Faro del 2005.

313 R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, op. cit., pp. 498-499.

314 Si noti che i provvedimenti analizzati nel Capitolo I, emanati dal 1989 in poi, presentano anche disposizioni specifiche per gli edifici vincolati.

315 L'art. 19 del D.P.R. 503/1996, rubricato «*Deroghe e soluzioni alternative*», dispone espressamente che: «1. *Le prescrizioni del presente regolamento sono derogabili solo per gli edifici o loro parti che, nel rispetto di normative tecniche specifiche, non possono essere realizzati senza dar luogo a barriere architettoniche, ovvero per singoli locali tecnici il cui accesso è riservato ai soli addetti specializzati. 2. Negli edifici esistenti sono ammesse deroghe alle norme del presente regolamento in caso di dimostrata impossibilità tecnica connessa agli elementi strutturali o impiantistici. 3. Per gli edifici soggetti al vincolo di cui all'art.1 della legge 29 giugno 1939, n.1497, e all'art. 2 della legge 1° giugno 1939, n.1089, la deroga è consentita nel caso in cui le opere di adeguamento costituiscono*

eccezionalmente, per gli immobili di interesse culturale, nel caso in cui gli interventi di adeguamento arrechino un serio pregiudizio all'edificio, è consentita la predisposizione di opere provvisionali, attrezzature d'ausilio mobili non saldate in modo definitivo alle architetture storiche³¹⁶. Quindi, è opportuno sottolineare che tali soluzioni non si propongono come «*di ripiego o di economia, soltanto in casi limite, di ambienti eccezionali per la loro unità e perfezione*»³¹⁷. Anche in questo caso deve essere motivata la natura e la serietà del pregiudizio in modo da giustificare la mancata applicazione della norma in questione. Preme evidenziare, inoltre, che il serio pregiudizio (evitato in caso di autorizzazione) non va inteso come danneggiamento fisico dell'immobile, ma come un pericolo per il valore tutelato mediante il vincolo: esso può pregiudicare singoli elementi dell'immobile, appartenenti alla generale connotazione storico-artistica posta a fondamento della qualificazione di bene culturale³¹⁸.

pregiudizio per valori storici ed estetici del bene tutelato; in tal caso il soddisfacimento del requisito di accessibilità è realizzato attraverso opere provvisionali ovvero, in subordine, con attrezzature d'ausilio e apparecchiature mobili non stabilmente ancorate alle strutture d'ausilio e apparecchiature mobili non stabilmente ancorate alle strutture edilizie. La mancata applicazione delle presenti norme deve essere motivata con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio. 4. La deroga è concessa dall'amministrazione cui è demandata l'approvazione del progetto e dello stesso si dà conto nell'ambito dell'atto autorizzativo. La stessa deroga viene inoltre comunicata alla Commissione di cui all'art. 22. 5. Sono ammesse eventuali alternative, così come definite all'art. 7.2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n.236, purché rispondenti ai criteri di progettazione di cui all'art.4 dello stesso decreto».

316 Preme rilevare che la deroga presente in questo articolo non può, quindi, essere intesa come rinuncia all'accessibilità, ma unicamente come la non attuazione di un progetto edilizio invasivo, quale strumento che garantisca la fruibilità dell'edificio. Pertanto, il co. 3 dell'art. in commento, precisa come debbano essere gli interventi per l'accessibilità in presenza di valori monumentali. S. DELLA TORRE, *Il progetto*, op. cit., p. 24.

317 *Ibidem*. Pertanto, nella categoria delle opere provvisionali rientrano soprattutto quelle strutture fatte con materiali leggeri e poco invasive, che tendono a diventare definitive. In definitiva sono strutture stabili che, però possono essere rimosse non lasciando il segno: cioè sono reversibili. Per un approfondimento sulla reversibilità, si v. la nota 101 di questo Capitolo.

318 Si noti che l'edificio vincolato, con riferimento alla sua testimonianza di civiltà, deve considerarsi in maniera unitaria: la meritevolezza culturale di alcune sue parti si estende necessariamente anche alle altre, salvo che non sia diversamente previsto nel caso concreto (cfr. Cons. Stato, 12 febbraio 2014, n. 682). Si v. N. POSTERARO, *Sul potere autorizzatorio esercitato dalla Soprintendenza nel caso di richieste dirette al*

Infine, l'argomento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico soggetti ai vincoli di tutela viene trattato anche dall'art. 82 del T.U. Edilizia³¹⁹, che riassume esattamente quanto anticipato dalle norme sopracitate dei provvedimenti del '92 e del '96.

Bisogna specificare che, per garantire l'accessibilità nei luoghi di interesse culturale, non basta la mera realizzazione di una rampa o l'inserimento di un c.d. bagno disabili, ma si deve considerare una fruizione *tout court* dell'ambiente, prevedendo anche l'inserimento, ad esempio, di percorsi tattili che rendano possibile il godimento del patrimonio culturale per le persone cieche e ipovedenti³²⁰.

Un altro riferimento all'accessibilità si rinviene all'art. 6 Codice dei beni culturali, il quale però non menziona esplicitamente le barriere architettoniche, concentrandosi piuttosto sulla fruizione pubblica³²¹.

superamento delle barriere architettoniche in circostanza di edifici privati vincolati per motivi storico-artistici, in "Rivista giuridica europea", fasc. 1, 2020, pp. 78-79.

319 Preme puntualizzare che, a differenza di quanto previsto in generale per gli edifici tutelati, nel T.U. n. 380 del 2001, gli interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli immobili non vincolati sono ricondotti all'*attività di edilizia libera*, di cui all'art. 6. Con tale espressione si intendono quei lavori su beni immobili non soggetti al preventivo rilascio di un titolo autorizzatorio né alcun obbligo di comunicazione alla pubblica amministrazione, poiché finalizzati a realizzare opere irrilevanti dal punto di vista urbanistico-edilizio. Infatti, se le apparecchiature o i sistemi per ovviare agli impedimenti fisici non incidono sulla sagoma dell'edificio, da intendersi non nel senso comune di sagoma, ma come «*la conferma planovolumetrica della costruzione ed il suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali con gli oggetti e gli sporti*», che non necessitano di una concessione edilizia o autorizzazione. Cfr. M. BREGANZE, *L'attività edilizia libera*, in "Rivista giuridica di urbanistica", 2014, fasc. 3-4 p. 464; A. COLOMBO, *Gli interventi specificamente volti all'eliminazione delle barriere architettoniche*, in E. CODINI, A. COLOMBO, A. FOSSATI (a cura di), *Norme per un'edilizia senza barriere*, Angeli, Milano, 1992, p. 82; A. SENATORE (a cura di), *L'attività edilizia libera*, in "Urbanistica e Appalti", 2017, fasc. 2, p. 283. Per ulteriori approfondimenti, v. C. LAMBERTI, *La nuova disciplina dell'attività edilizia libera*, in "Urbanistica e Appalti", 2010, fasc. 5, pp. 518-519.

320 Si noti, però, che in alcuni casi, quando non è possibile realizzare un'accessibilità piena, si rende necessario ricorrere a un'*accessibilità equivalente*, soprattutto quando gli edifici siano portatori di un interesse storico-artistico e sottoposti a vincolo. Si v. ARENGHI A., *Venezia, accessibilità ai ponti*, in "Ananke", 2013, pp. 92-93.

321 La norma, come già esposto al § 1.3 del presente Capitolo, riguardante la valorizzazione dei beni culturali, fa espresso riferimento alle persone *diversamente abili*: da questo si deduce che i beni in esame debbano essere resi accessibili anche per

Tale godimento generale (come detto *supra*) è l'obiettivo fondamentale delle funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, subordinate all'accessibilità garantita nei luoghi culturali.

Infine, dall'inizio del nuovo millennio, il tema dell'accessibilità dei beni culturali inizia ad essere affrontato unicamente dal diritto settoriale, con documenti mirati all'ambito culturale degli ambienti sui quali si interviene³²².

A tal proposito, si ricorda il Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali, n. 244, del 10 maggio 2001, denominato «*Atto di Indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*»³²³. Questo è stato il primo provvedimento italiano che, nello specifico, si è occupato dell'accesso al pubblico e delle condizioni preliminari di accessibilità e fruibilità³²⁴. In particolare, tale documento «*ha sistematizzato i profili giuridici ed economici, le forme innovative di organizzazione e di comunicazione e la funzione educativa e sociale dell'istituzione museale*». Esso è stato redatto da un gruppo tecnico³²⁵ di lavoro che ha comparato esigenze di conservazione e di fruizione della struttura del museo, valutando anche la sua promozione: sono stati elaborati così gli otto *Ambiti* di cui è composto il documento. Il VII Ambito si preoccupa della tematica dell'accessibilità dei luoghi di interesse culturale, ponendosi anzitutto il problema della raggiungibilità del sito (che deve essere garantita sia con mezzo pubblico che privato, prevedendo anche il parcheggio nelle immediate adiacenze). Il provvedimento tratta, poi, del superamento delle barriere architettoniche lungo il tragitto che interessa la visita di un luogo, sottolineando il fatto che le

tali individui.

322 F. RIBERA, op. cit., p. 29.

323 Tale documento era previsto dall'art. 150 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

324 M. AGOSTIANO [et. al.], *Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale*, Gangemi editore, Roma, 2010, p. 38. Si noti che, a livello sovranazionale, erano già stati prodotti documenti che interessavano direttamente i luoghi di interesse culturale. In particolare, l'atto in questione richiama il «*Codice deontologico*» dell'ICOM (*International Council of Museums*), adottato nel 1986, noto per aver introdotto la nozione di *standard minimi*, ossia le condizioni essenziali, funzionali ad assicurare l'esistenza e il buon funzionamento di un museo. Si v. <https://www.veneto.beniculturali.it/normativa-e-disposizioni/atto-di-indirizzo-sui-criteri-tecnico-scientifici-e-sugli-standard-di> (2 aprile 2022).

325 Questo era composto da rappresentanti del MiBAC (Ministero dei Beni e delle Attività Culturali), delle regioni, dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e dell'UPI (Unione Province d'Italia).

norme esistenti sull'argomento sono tutte obbligatorie. Al medesimo punto è stata prevista, rispetto agli edifici assoggettati al vincolo, la conciliabilità delle soluzioni previste al suddetto scopo con le caratteristiche storico-artistiche di questi.

Pertanto, l'atto in questione è rilevante perché tratta in modo completo il difficile legame tra pubblico godimento e museo o bene culturale (se un edificio monumentale è adibito anche a galleria espositiva). Si espone dettagliatamente quali attività devono essere assicurate (si specifica, ad esempio, che va fornita assistenza a diverse categorie di persone) e obbligatoriamente garantite a tutti i visitatori. Inoltre, l'accessibilità di uno spazio richiede l'abbattimento non solo degli impedimenti fisici, ma anche di tutto ciò che ostacola la fruibilità dell'ambiente per i minorati sensoriali.

Questo provvedimento è stato largamente ripreso dalle più recenti Linee Guida del 2008, che rappresentano il documento più importante di riferimento per i luoghi di interesse culturale in senso esteso, comprensivi anche degli edifici vincolati³²⁶.

3.1 Linee Guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale

Nell'ambito della normativa settoriale, è doveroso menzionare il provvedimento emanato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali (oggi Ministero della Cultura), denominato «*Linee Guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale*»³²⁷. Si tratta di un documento redatto da una commissione indetta specificatamente per conciliare il tema dell'inclusione con quello della fruizione, salvaguardando allo stesso tempo il patrimonio culturale³²⁸.

Nelle suddette Linee Guida si è tentato di trovare una soluzione concreta per rendere accessibili i diversi ambienti rientranti nella nozione di beni culturali, esaminando le possibili alternative per ogni tipo di disabilità (prendendo in considerazione anche le barriere percettive, trattate al § 1, cap. 1). Negli ultimi anni, infatti, come suddetto, la tematica delle barriere

326 M. AGOSTIANO [et. al.], op. cit., p. 38.

327 D.M. 28 marzo 2008.

328 M. AGOSTIANO [et. al.], op. cit., p. 1.

In particolare, la fruizione del patrimonio culturale da parte delle persone con disabilità è stata l'argomento dei lavori della commissione per l'analisi delle problematiche relative alla disabilità.

architettoniche non riguarda solo le persone con disabilità, ma chiunque si trovi in una condizione di minorata capacità motoria (si pensi, ad esempio, agli anziani, alle donne in gravidanza, a genitori con passeggero).

Dunque, è evidente che per la fruizione dei beni culturali recepiti in senso esteso – cioè comprensivi degli immobili di interesse storico, dei siti archeologici e dei centri storici delle città, nonché dei giardini storici – l’accessibilità è una tematica di rilevanza non trascurabile³²⁹.

Il superamento delle barriere architettoniche configura un progresso della società, essendo una conquista per tutti, e non solo per le persone con disabilità motorie³³⁰. In questo modo si favorisce la fruibilità di luoghi per un’utenza ampliata: il che è un vantaggio imprescindibile per una società che continua ad invecchiare. Spesso, infatti, l’inaccessibilità di alcuni spazi è dovuta a una progettazione evidentemente sbagliata, che non tiene conto delle diverse esigenze motorie dei fruitori. Inoltre, nell’immaginario collettivo, a volte, anche a causa di errori di progettazione, si ritiene che per rendere possibile l’accesso ai luoghi della cultura bisogna compiere interventi talmente invasivi da compromettere seriamente i luoghi vincolati³³¹.

Questo atteggiamento ha portato a soluzioni di carattere temporaneo, che tuttavia hanno recato più danno all’estetica degli immobili e del paesaggio di quanto sarebbe avvenuto mediante il ricorso a soluzioni più mature e ponderate. Infatti, è evidente che la qualità dell’architettura migliori ove questa venga realizzata a seguito di concorsi di progettazione, idonei a porre a confronto esperienze differenti mediante la selezione del migliore candidato³³².

329 L. TRAMONTANO, op. cit., pp. 234-235.

330 M. AGOSTIANO [et. al.], op. cit., p. 5.

331 RAGUSA A., *Persone disabili e accessibilità: il progetto A.D.ARTE per i musei statali*, in educare.it, 2015, pp. 172 ss.

332 *Ibidem*. Ad esempio, nel 2008, è stato bandito un concorso, dalla commissione per l’analisi delle problematiche relative alla disabilità nello specifico settore di beni e delle attività culturali, per la premiazione delle migliori tesi di laurea, elaborate presso tutte le Facoltà di Ingegneria ed Architettura italiane, sulla tematica dell’accessibilità nel contesto delle attività di restauro e conservazione degli edifici e siti di interesse culturale. La finalità del bando è stata quella di trovare soluzioni originali ed innovative per superare gli ostacoli nei suddetti luoghi, rispettando le istanze del progetto di conservazione e dei requisiti dell’accessibilità. Tale progetto è stato indetto dalla commissione citata, d’intesa con l’università “Federico II” di Napoli, l’università di Padova, “La Sapienza” di Roma, l’università di Palermo, il Politecnico di Torino e l’università IUAV di Venezia. Sul punto, si v., AA.VV., *Catalogo delle proposte*

4. Il superamento delle barriere architettoniche negli edifici storici

Come si è accennato sul finire del Capitolo I, ormai – in linea teorica – per le nuove costruzioni sia private che pubbliche sta prendendo piede la teoria dell'*Universal Design*, cioè quel metodo indirizzato alla fruizione degli edifici da parte di tutte le persone sin dalla fase progettuale, senza distinzione sulla base della condizione di disabilità.

Naturalmente, questo orientamento strutturale incontra dei limiti, soprattutto negli edifici esistenti, nei quali non sempre si può operare per una totale fruibilità. In particolare, ciò si riscontra negli immobili che, essendo connotati da uno speciale interesse, risultano vincolati dalla legge.

Le opere architettoniche di pregio storico presentano varie tipologie di barriere architettoniche che necessitano di essere superate, per cercare il più possibile di garantire la fruizione di questi ambienti alle persone con disabilità. Innanzitutto, si può fare riferimento agli impedimenti fisici (scale, gradini o rampe con pendenza inadeguata), di ostacolo per le persone che si muovono grazie ad ausili con ruote (carrozine e deambulatori); poi si menzionano le situazioni che sono causa di pericolo o di affaticamento per persone con ridotta capacità motoria (quali, a titolo esemplificativo, pavimentazioni sconnesse o inadatte, assenza di balaustre per scongiurare il rischio di caduta dall'alto, assenza di corrimani e di pianerottoli di riposo lungo le rampe di scale); infine, si ricordano le barriere percettive per le persone con disabilità sensoriali³³³.

progettuali. Muoversi nell'immobile. Superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale, Gangemi Editore, Roma, 2009, p. 6.

333 Con l'espressione *barriere percettive* o *sensoriali* si vuole indicare, per quanto riguarda le barriere architettoniche negli edifici storici, le problematiche di una specifica categoria di disabilità: quella visiva. Questo gruppo di utenza, sebbene non molto ampio (stimati in Italia sotto l'1%), è stato oggetto di progressiva attenzione. Si è notato che questa categoria di persone per poter visitare un immobile storico richiede una gamma di soluzioni più vasta e diversificata rispetto a quella connessa al superamento delle barriere architettoniche fisiche. Le richieste di tali individui spesso risultano discordanti con quelle delle persone con disabilità motorie. Infatti, si pensi che un gradino costituisce un impedimento oggettivo per le persone su sedia a rotelle, lo stesso può rappresentare un riferimento per una persona con disabilità visiva, indicando ad essa un pericolo o un cambiamento del percorso. Si pensi ancora ad *una pavimentazione con rugosità* che limita l'ingresso alle carrozzine, può essere di supporto per il cieco che si dà riferimenti con l'ausilio del bastone, dato che la difficoltà principale delle disabilità visive è legato al problema dell'orientamento.

Quindi, da questo elenco si capisce bene il grande numero di persone interessate al superamento delle barriere architettoniche: da qui deriva l'espressione *utenza ampliata*³³⁴. Tuttavia, occorre precisare che il superamento dell'ostacolo fisico nell'edificio assolve diverse finalità a seconda che l'utente fruitore sia normodotato o meno, potendo la barriera rispettivamente rappresentare un elemento di mero *comfort* o di discriminazione vera e propria. Infatti, ad esempio, l'assenza di un parapetto che eviti la possibilità di caduta è un elemento di sicurezza per qualsiasi persona, così come la presenza di un corrimano lungo una rampa di scale è un accorgimento confortevole per gli utenti in generale. Invece, la mancanza del corrimano, se la scala è percorsa da chi ha una disabilità nel cammino, non solo è causa di disagio ma è anche fonte di pericolo. Oppure, si pensi a un caso di discriminazione ancora più evidente, come quello di una persona in carrozzina che non riesce nemmeno ad accedere in un edificio per la presenza di gradini all'ingresso.

Come si è visto, la maggior parte di queste barriere sono connesse all'essenza storica dell'edificio, costituendo parte significativa della materia costruita, rappresentando così sia la sua identità architettonica sia – e

La vasta dimensione spaziale e l'articolazione distributiva del costruito storico può rappresentare quindi una barriera per i ciechi e gli ipovedenti; così anche gli spazi troppo stretti privi dei necessari strumenti di ausilio. Comunque, per aggirare questi inconvenienti può rendersi necessaria la presenza di una mappa tattile che descrive il luogo architettonico attraverso scrittura Braille, la cui conoscenza è tuttavia limitata perché «*molti disabili visivi non sono in grado di leggere il Braille, soprattutto coloro che si trovano in tale situazione di disagio da poco tempo, o sono diventati non vedenti in età tardiva*». Di recente, si parla di porre all'interno degli edifici storici dei modelli tridimensionali che invece sono impiegati sempre più frequentemente nei musei tattili, queste riproduzioni in miniatura si trovano disposte anche nei pressi di monumenti e costituiscono solitamente l'unico ausilio per la comprensione dell'architettura di un edificio. Cfr. I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMLER, *Eliminazione barriere architettoniche. Progettare per un'utenza ampliata*, De tipografia del genio civile, Roma, 2004, p. 252; S. VON PRONDZINSKI, *Accessibilità degli spazi in relazione alle necessità delle persone con disabilità visive*, in AA.VV., *La progettazione accessibile*, Franco Angeli, Milano, 2004, pp. 77-81.

334 Nello specifico significa progettare per il «*maggior numero possibile*». Si sostengono soluzioni innovative che non risultano dedicate solo alle persone con disabilità. Si v. G. DEL ZANNA, *Progettare nella logica dell'Utenza Ampliata*, in A. ARENGHI (a cura di), *Edifici storici, turismo, utenza ampliata. La gestione dell'accessibilità nelle città d'arte*, Edizioni New Press, Como, 1999, pp. 10-11. In tal senso, si pensi ad un ascensore che viene costruito accanto alla rampa di scale di modo che le persone possano scegliere liberamente quale collegamento verticale usare.

soprattutto – quei valori che il progetto di restauro intende preservare.

Tra gli ostacoli menzionati, i più rilevanti sembrano essere quelli che intralciano la fruizione dell'edificio alle persone con problematiche motorie, *in primis* per le difficoltà dell'appianamento dei dislivelli. Infatti, si può notare che nelle costruzioni storiche esistenti il problema dell'accessibilità si concentra principalmente sull'argomento dei *collegamenti verticali*, che costituiscono da sempre uno dei nodi più critici dell'intero progetto di restauro³³⁵. Sulla base delle conoscenze attuali, sono quattro le soluzioni possibili per superare questa tipologia di barriere architettoniche: la rampa, l'ascensore, la piattaforma elevatrice e il servoscala. Questi apparecchi sono opzionali e non sono comparabili tra loro, perché mostrano intoppi e limiti che ne costringono l'utilizzo esclusivamente ad alcuni singoli casi.

Ad esempio, la rampa permette la totale fruizione del tragitto a tutte le persone con disabilità e non, ma può essere impiegata solo per dislivelli di lieve entità, alla luce del fatto che si espande molto in orizzontale. Tale soluzione, oltre una certa soglia, provoca affaticamento alla persona con disabilità motoria. Infatti, nonostante la prescrizione normativa consenta una deroga rispetto alla pendenza massima consentita, nel caso dell'adattamento del costruito esistente, va considerato che occorrono almeno 10 m per superare 80 cm di dislivello³³⁶. Perciò, a volte gli spazi angusti di un edificio storico non consentono di adottare questo sistema risolutivo.

Anche il meccanismo dell'ascensore permette quasi sempre di ovviare al collegamento verticale indirizzandosi, come la rampa, verso l'intera utenza di un edificio. Però questo rappresenta l'apparecchio che più di tutti

335 Infatti, si deve tenere conto di scelte metodologiche legate agli orientamenti della disciplina. Si v. A. ARENGHI, *Gli apparecchi elevatori. Criteri di scelta, nuove proposte e stato della normativa*, in "TeMa", 1998, pp. 69-78.

336 La norma di riferimento è il paragrafo 8.1.11 (intitolato *rampe*) del D.M 236/1989, il quale dispone che: «*Non viene considerato accessibile il superamento di un dislivello superiore a 3.20 m ottenuto mediante rampe inclinate poste in successione. La larghezza minima di una rampa deve essere: - di 0.90 m per consentire il transito di una persona su sedia a ruote; - di 1.50 m per consentire l'incrocio di due persone. Ogni 10 metri di lunghezza ed in presenza di interruzioni mediante porte, la rampa deve prevedere un ripiano orizzontale di dimensioni minime pari a 1.50x1.50 m, ovvero 1.40x1.70 m in senso trasversale e 1.70 m in senso longitudinale al verso di marcia, oltre l'ingombro di apertura di eventuali porte. Qualora al lato della rampa sia presente un parapetto non pieno, la rampa deve avere un cordolo di almeno 10 cm di altezza. La pendenza delle rampe non deve superare l'8%. Sono ammesse pendenze superiori, nei casi di adeguamento, rapportate allo sviluppo lineare effettivo della rampa [...]*».

garantisce il suo utilizzo in maniera autonoma e agevole da parte soprattutto della persona con differite capacità motorie³³⁷. Tuttavia, su questo sistema, si contrappongono opinioni contrastanti circa la sua localizzazione: alcuni lo recepiscono come un disturbo per l'armonia dell'ambiente, da nascondere assolutamente, mentre altri lo ritengono un elemento di raccordo tra antico e moderno. Alla fine, sembra prevalere una soluzione intermedia, secondo la quale le autorità preposte alla tutela prediligono la mimetizzazione di tali apparecchi, anche se significa diminuire il costruito antico con conseguenti ricadute strutturali³³⁸.

Altra soluzione per i collegamenti verticali è la piattaforma elevatrice che, differentemente dall'ascensore, può essere installata anche per superare dislivelli moderati, garantendo a chi ne fa uso lo stesso vantaggio dell'ascensore in termini di autonomia. Inoltre, questo congegno ha un minore impatto nei confronti degli immobili antichi. Vista la sua limitazione funzionale, può essere posizionato al fianco di gradini posti all'ingresso di edifici esistenti o è indicato particolarmente per affiancare rampe isolate di scale³³⁹.

Infine, si può ricordare l'apparecchio del servoscala, al quale sembra riferirsi la «*normativa vigente sugli edifici vincolati da leggi di tutela nel caso in cui l'intervento di adeguamento possa recare pregiudizio ai valori "storici ed estetici" dei beni*»³⁴⁰. Tale dispositivo, infatti, essendo facilmente rimovibile non è, di conseguenza, particolarmente incidente sulla materia antica del fabbricato. Tuttavia, si possono riscontrare le limitazioni di tale strumento (già di forte impatto visivo), date dalla scarsa velocità, nonché dal fatto che il suo funzionamento non può prescindere da un accompagnatore per la persona con disabilità. Si noti inoltre che l'attivazione di tale meccanismo comporta anche un restringimento dell'ampiezza delle scalinate presenti, fonte peraltro di potenziale rischio per un numero elevato di utenti che contemporaneamente si trovino a percorrerle³⁴¹.

337 S. DELLA TORRE, *Il progetto*, op. cit., p. 22.

338 Questo avviene, ad esempio nel caso del taglio parziale di strutture con volte, che deteriorano la materia antica e trasformano radicalmente la dimensione originaria degli ambienti, comportando quasi sempre la necessità di effettuare massicci interventi di consolidamento strutturale, finalizzati a contenere la spinta della parte residua della volta, e quindi risulta fortemente compromessa e alterata nel suo comportamento statico. Si v. A. PANE, *Accessibilità e superamento delle barriere architettoniche negli edifici e nei siti storici: alcuni problemi ricorrenti*, op. cit., p. 42.

339 Ivi, p. 43.

340 *Ibidem*.

341 G. A. DELLA ROCCA, D. VARRENTI, *Edifici storici ed accessibilità: particolarità*

Rilevante è la problematica dell'accessibilità agli ingressi degli edifici storici, che costituisce la principale barriera da superare. Ciò vale soprattutto per gli immobili che si sviluppano su un solo livello: ad esempio, è una difficoltà evidente negli immobili religiosi, come le chiese, tutelate *ope legis* dall'ordinamento giuridico³⁴².

Fortunatamente la nostra epoca è connotata da continue scoperte tecnologiche, che permettono almeno in linea teorica di superare le barriere architettoniche tramite soluzioni ideali che non hanno alcun impatto estetico in un edificio da tutelare perché espressione di valore storico-architettonico³⁴³.

Allargando il *focus* dall'immobile considerato singolarmente al contesto urbano, il problema dell'accessibilità diventa più complesso perché vanno affrontati alcuni inconvenienti che risultano difficilmente superabili per le città d'arte e in particolare per i c.d. centri storici³⁴⁴. A tal proposito, la

tecniche ed ambientali in relazione alla loro fruibilità globale da parte delle persone anziane ed handicappate, in "Rassegna dei lavori pubblici", fasc. 4, 1989, p. 237.

342 La L. 13/1989 individua nella *visitabilità* il criterio che questi edifici devono rispettare. Quindi, per l'adeguamento interno dell'edificio religioso, può fermarsi all'individuazione e realizzazione di un servizio igienico fruibile dalle persone a ridotta mobilità. Il tema di difficile soluzione resta quello del superamento dei gradini presenti nella quasi totalità dei casi all'ingresso delle chiese. Infatti, l'accessibilità appare in contrasto con le richieste della conservazione, affrontabile solo raramente con il ricorso alle rampe (come è avvenuto, ad esempio, con riferimento al Duomo di Milano, uno dei primi edifici religiosi dove sono stati fatti interventi di adeguamento in tal senso alla fine degli anni '60). Nella maggior parte dei casi, invece, l'entità dei dislivelli da superare tra il Sagrato e il piano stradale costringe, in assenza di spazi adeguati in adiacenza dell'opera architettonica, all'individuazione di un percorso alternativo per l'accesso. Cfr. A. ARENGHI (a cura di), *L'adeguamento finalizzato all'accessibilità*, in S. DELLA TORRE, V. PRACCHI, *Le chiese come beni culturali. Suggerimenti per la conservazione*, Electa, Milano, 2003, pp. 90-97. In particolare, per la specifica tecnica della *rimozione dei gradini*, si v. G. A. DELLA ROCCA, D. VARRENTI, *Edifici storici ed accessibilità: particolarità tecniche ed ambientali in relazione alla loro fruibilità globale da parte delle persone anziane ed handicappate*, op. cit., p. 234.

343 R. DEL REGNO, L. IANNONE, *Soluzioni per l'accessibilità degli edifici storici, tra conservazioni e automazione*, in G. DI RUOCCO (a cura di), *Il piano di eliminazione delle barriere architettoniche: un approccio integrato alla progettazione*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 125.

344 Il centro storico può essere definito come un «*particolare agglomerato urbano, con prevalente funzione abitativa e caratterizzato da un patrimonio edilizio storicizzato* (...)». Si v. C. PAGLIAI, <https://www.studiotecnicopagliai.it/centri-storici-non-sono-vincolati-per-legge-ma-attraverso-dichiarazione/> (18 marzo 2022).

Suprema Corte di Cassazione, con una recente sentenza del novembre 2020, ha specificato che le pubbliche piazze, vie, strade e gli altri spazi urbani rientranti nel c.d. centro storico alla luce di quanto disposto dall'art. 10, cc. 1 e 4, lett. g), Codice Urbani, sono qualificabili come beni culturali a prescindere dall'adozione di una dichiarazione di interesse storico-artistico ai sensi degli artt. 12 e 13 Codice cit.³⁴⁵

Con riferimento ai centri storici, la tematica delle barriere architettoniche può presentare tutte le forme più complesse. Così la presenza di dislivelli (diffusi benché modesti), di percorsi con pendenze molto superiori a quelle transitabili da una persona che si spinge sulla carrozzina autonomamente, nonché di pavimentazioni storiche (si pensi ai sampietrini) solitamente sconnesse o composte di materiale non adatto al passaggio di una sedia a rotelle, sono alcuni dei principali inconvenienti che l'attività di restauro deve esaminare. Si pensi anche alla combinazione dei suddetti ostacoli architettonici con il traffico automobilistico oppure con la mancanza di segnaletica adeguata alle persone con disabilità visive.

Anche nell'ambiente urbano si riscontra una maggiore difficoltà nel superamento dei dislivelli ostacolanti la visita dei centri storici per chi ha una problematica motoria, anche in ragione della posizione geografica. Infatti, quasi sempre i piccoli borghi o centri si trovano in luoghi scarsamente accessibili da persone con disabilità (per esempio, il centro storico di Siena).

In definitiva, sembra che negli edifici vincolati si tenda a favorire la permanenza di materia, poiché essa rappresenta la storia.

4.1 La griglia multicriteriale

Si è visto come tramite le disposizioni attualmente vigenti, il progettista è tenuto a trovare una soluzione risolutiva per rendere fruibile un edificio esistente, a maggior ragione se vincolato. Egli è tenuto a dare il meglio di sé durante la fase di orientamento del progetto, considerando che comunque esistono situazioni che non permettono una soluzione edilizia, ma solo una soluzione organizzativa e gestionale³⁴⁶. Dato che non esistono soluzioni

345 Cass., sez. III pen., 21 ottobre 2020, n. 31521. Si v. G. A. CENTAURO, op. cit., p. 8.

346 A. PANE, *Accessibilità e superamento*, op. cit., p. 45. In alcune situazioni, soprattutto nelle città storiche, si possono prevedere soluzioni che non comportano un intervento edilizio. Ciò è quanto avvenuto, ad esempio, con riferimento della Villa d'Este a Tivoli, dove è stato istituito un servizio di automezzi elettrici, simile a quelli utilizzati

standard, in questa fase si devono confrontare costi e benefici di interventi diversi: a tal fine, si necessita di un mezzo che consenta di comparare soluzioni disomogenee. Pertanto, si viene a formare una griglia multicriteriale finalizzata a valutare l'impatto dell'opera di adeguamento sull'esistente³⁴⁷.

Infatti, l'architettura è un'attività multidisciplinare e il progetto di conservazione non può affidarsi a un solo individuo³⁴⁸, necessitando di diversi pareri. Nello specifico, la disciplina del restauro si occupa di oggetti delicati e articolati, e quindi non può considerare un solo lato della loro complessità.

Nel caso in esame si preferisce la permanenza materiale del dato architettonico. Tuttavia, è certo che un più spregiudicato confronto delle esigenze in gioco potrebbe portare a soluzioni che, pur limitando l'impatto sulla struttura, risultino ragionevoli e non discriminanti.

Uno dei primi aspetti ad essere valutato è sicuramente quello economico³⁴⁹: costi sono funzionali sia alla qualità sia alle scelte tecniche, ma soprattutto allo schema progettuale. In particolare, si noti che il costo delle opere per l'accessibilità è spesso elevato, forse non solo per ragioni intrinseche di un mercato *di nicchia*, ma anche per il mancato coordinamento, durante la fase progettuale del restauro, dei diversi obiettivi dell'intervento³⁵⁰. Si pensi al caso di un restauro già concluso di un edificio storico dove non si è provveduto al superamento delle barriere architettoniche: un eventuale intervento successivo provocherà dei costi aggiuntivi per la riapertura dei lavori.

Connessi con l'elemento economico si trovano gli aspetti della *costanza di utilizzo* e della *facilità d'uso*, in riferimento anche alla possibilità della persona con disabilità motoria di muoversi in autonomia³⁵¹. Pertanto, sono da privilegiare le soluzioni di uso generale perché non discriminanti e perché l'utilizzo costante da parte di tutti manterrà il dispositivo percorso

nei campi da golf.

347 A. ARENGHI, *Accessibilità degli edifici storici e vincolati*, op. cit., pp. 9-10.

348 La necessità di più pareri rispetto ai problemi della selezione di ripristino era già prevista nella carta del restauro del 1932 e cioè è tanto più necessario oggi che si sono accresciuti gli apporti specialistici di natura scientifica e la consapevolezza della rilevanza politica del conservare.

349 Questo elemento ormai è consolidato nell'uso dei metodi multicriteriali. Si v. S. MICCOLI, *La valutazione nel progetto di restauro*, in G. CARBONARA (a cura di), *Trattato di restauro architettonico*, op. cit., pp. 80 ss.

350 S. DELLA TORRE, *Il progetto*, op. cit., pp. 21-22.

351 *Ibidem*.

in efficienza. Ad esempio, un ascensore sarà sempre in funzione se ne è consentito a tutti l'utilizzo ed è anche facile da usare; invece, un dispositivo dedicato al solo uso delle persone con difficoltà motorie (montascale, pedana elevatrice) resta spesso inutilizzato per lunghi periodi e non è azionabile senza un addetto.

Le stesse considerazioni possono essere svolte anche per i percorsi. In particolare, sono da prediligere soluzioni che consentono un unico percorso (con un solo ingresso, stessi collegamenti verticali), uguale per tutti, poiché i tragitti riservati appositamente alle persone con disabilità motoria appaiono certamente discriminanti, in quanto limitano la vita di relazione di questi soggetti. Questi ultimi, infatti, si rivelano spesso più lunghi e nascosti rispetto a quelli tradizionali e potrebbero cadere in disuso facilmente (si pensi alla porta quasi sempre tenuta chiusa, in quanto non c'è nessuno ad utilizzarla, o all'assenza personale che indichi il percorso).

Altrettanto importante è il tema delle manutenzioni, che si lega strettamente agli elementi precedentemente analizzati. Il riferimento all'ascensore è efficace anche in questo caso, perché essendo solitamente utilizzato e messo a disposizione di tutti, la sua tenuta in efficienza è necessaria e costante: pertanto, i suoi costi non si riverseranno nel capitolo dedicato all'accessibilità³⁵². Invece, ad esempio, la manutenzione di un apparecchio speciale (come il montascale), usato occasionalmente, potrebbe essere trascurato: questo, purtroppo, succede molto spesso.

Infine, si lega alla tematica della manutenzione anche il carattere della *durevolezza*. Quest'ultimo criterio tende a premiare gli interventi eseguiti con buoni materiali e a sfavorire quelli suggeriti dalla provvisorietà. Inoltre, non va mai trascurata la sicurezza, in relazione sia alle condizioni d'uso che al pericolo.

4.2 Un progetto all'avanguardia

Per quanto riguarda il superamento delle barriere architettoniche negli edifici di una certa valenza storico-architettonica, possono oggi adottarsi dei sistemi tecnologici all'avanguardia. Soprattutto nei paesi diversi dall'Italia, si presta una particolare attenzione non solo al costruire in modo accessibile, ma anche all'adattamento delle strutture già esistenti (anche di interesse storico). Queste soluzioni, a bassissimo impatto estetico, si integrano

352 S. DELLA TORRE, *Il progetto*, op. cit., p. 22.

armoniosamente con la struttura e l'ambiente circostante in un quadro che necessita di tutele specifiche.

Al riguardo, giova ricordare il progetto c.d. ispiratore, realizzato a Londra, precisamente nel quartiere di Westminster a pochi passi dal Parlamento e dalla Torre del Big Ben³⁵³. L'edificio, di epoca edoardiana³⁵⁴, è la sede dell'*Institution of Civil Engineers* (ICE) e anche un importante centro che si presta a congressi e cerimonie. Questo è stato il punto stampa ufficiale (*London Media Centre*) delle Olimpiadi e Paralimpiadi tenutesi nella capitale britannica nel 2012. Tale luogo, infatti, in quella occasione, per renderlo adatto ad accogliere soprattutto gli atleti con disabilità, è divenuto protagonista di un indispensabile intervento volto al superamento delle barriere architettoniche.

L'intenzione era quella di superare le barriere ivi esistenti, non già mediante i sopra citati mezzi meccanici (quali montascale, piattaforme elevatrici, che non garantiscono l'autonomia di chi ha una mobilità ridotta), bensì con l'installazione, nella facciata dell'androne interno, di «*due scale retrattili a scomparsa che all'occorrenza lasciano spazio ad altrettante piattaforme elevatrici*»³⁵⁵. Si noti che, prima di tale operazione rivoluzionaria, l'edificio non era dotato di alcun ingresso accessibile: a questo, infatti, si accedeva mediante due rampe di scale, entrambe ostacolanti l'ingresso per le persone con disabilità motoria.

Per superare siffatti impedimenti, si è optato per:

«l'installazione di due piattaforme guidatrici per ciascuna rampa di scale che non risultano visibili quando gli elevatori non sono in funzione, in quanto sono nascosti da una cavità al di sotto dei gradini retrattili, i quali sono ricoperti del materiale originario al fine di preservare la materia storica e l'estetica originale del monumento integrandosi armoniosamente con l'edificio e lo spazio circostante»³⁵⁶.

Questo meccanismo consente di utilizzare la scalinata nella sua totale larghezza, evitando così il restringimento dell'ampiezza dei gradini ad uso

353 Nello specifico, il progetto si trova al civico 1 di *Great George Street* nel cuore della City di Londra.

354 Il periodo edoardiano o età edoardiana nel Regno Unito è quello coincidente con il regno di Edoardo VII (1901-1910).

355 R. DEL REGNO, L. IANNONE, op. cit., p. 127.

356 *Ibidem*.

pedonale e il conseguente rischio di caduta per i normodotati. Inoltre, quando gli elevatori sono in azione, una larga porzione dei gradini della scala si ritrae lasciando emergere la piattaforma mobile, che è di una grandezza consona per ospitare una persona con disabilità e il suo accompagnatore, la presenza del quale non è indispensabile. Infatti, il sistema così automatizzato permette l'indipendenza e l'autonomia della persona con difficoltà motoria, in ossequio al concetto di accessibilità come inteso dalla CRPD³⁵⁷. Quindi, trattasi di uno strumento sicuramente di facile utilizzo, vantaggioso non solo per le persone con disabilità, ma anche per tutti coloro che per qualsiasi ragione incontrano difficoltà nel percorrere le scale.

L'ormai famoso edificio inglese, che rappresenta un compromesso tra l'interesse storico e la necessità di garantire l'accesso anche, e soprattutto, alle persone con disabilità³⁵⁸, era stato d'ispirazione per il progetto di ristrutturazione di un palazzo storico italiano: l'*Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul lavoro* (INAIL). L'edificio in questione risale ai primi del Novecento, è ubicato in provincia di Siracusa e sorge su un'area vincolata paesaggisticamente. Tuttavia, benché fosse stata progettata una sua riqualificazione in tempi breve, nel concreto non si è avuto ancora alcun intervento in tal senso³⁵⁹.

357 La «*Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*», all'art. 9, sull'accessibilità, pone una particolare enfasi all'indipendenza negli spostamenti di una persona con disabilità. Per un approfondimento, si v. la nota 203 del cap. I. Nel caso del progetto ispiratore in esame, è necessaria una precisazione. Infatti, in tale ipotesi, nonostante l'uso in autonomia dell'elevatore, tramite una pulsantiera interna alla pedana che permette a chi ne ha bisogno di salire e scendere in solitaria (come l'ascensore), la persona che necessita di usufruirne è comunque costretta ad avvisare del suo arrivo la portineria mediante un campanello. Successivamente, interviene l'operatore addetto ad azionare il meccanismo retrattile: in un primo momento, si assiste all'innalzamento dal basamento della scala di una balaustra che garantisce l'incolumità dei passanti in uscita dall'edificio e, poi, alla comparsa della piattaforma che, dotata anch'essa di parapetti, consente il superamento dei dislivelli. Quindi, anche se questo congegno garantisce una maggiore autonomia, è ancora un *sistema a chiamata*. Si v. R. DEL REGNO, L. IANNONE, op. cit., p. 128.

358 D. ORLANDI, *Londra: soluzioni accessibili per edifici storici, One Great George Street*, testo disponibile al sito <https://mysuperabile.inail.it/cs/superabile/accessibilita/architettura/soluzioni-dal-mondo/londra-soluzioni-accessibili-per-edifici-storici-one-great-g.html> (17 marzo 2022)

359 Per un approfondimento, cfr. R. DEL REGNO, L. IANNONE, op. cit., pp. 133 ss.; <https://www.musaprogetti.it/Ingegneria-Architettura/progetto/ristrutturazione-inail-siracusa/20/> (24 marzo 2022).

5. L'interesse storico e artistico

Occorre delineare l'esatto confine tra interesse storico e interesse artistico, di sovente sovrapposti: la motivazione stessa del provvedimento di vincolo, infatti, rimanda solitamente a un generico *interesse storico-artistico*. Tale prassi è frutto dell'orientamento diffuso in dottrina e in giurisprudenza conseguente alla logica panculturalista dell'interesse culturale e dell'oggettiva difficoltà di distinguere fra le varie categorie di questo³⁶⁰. Bisogna rilevare che tendenzialmente sullo stesso bene possono insistere più categorie di interessi: ad esempio, possono aversi un interesse archeologico e uno artistico, ovvero uno di tipo storico e un altro di carattere artistico³⁶¹.

Nonostante le varie tipologie di interesse possano cumularsi, tuttavia, nel caso in cui bisogna rilevare un interesse che oltrepassi una stabilita soglia di consistenza (come nel caso si richieda che lo stesso sia *particolarmente importante o eccezionale*) si tende a ritenere che siano rari i casi in cui possano verificarsi livelli tanto elevati di interessi appartenenti a più tipologie previste dalla legge³⁶².

La tendenza a sovrapporre e a confondere l'interesse storico con quello artistico, di fatto, conduce a vincolare cose che in concreto, se osservate distintamente, non dovrebbero propriamente appartenere alle suddette categorie. Si noti che frequentemente l'amministrazione pubblica cerca di sostenere l'interesse artistico con argomentazioni di tipo storico e viceversa, con evidenti ripercussioni sulla qualità e sull'approfondimento delle motivazioni dei provvedimenti di vincolo³⁶³.

La mescolanza dei due interessi in questione è riconducibile, in primo luogo, all'interpretazione della L. 1089/1939 fornita dalla giurisprudenza amministrativa, avvalorata da una *lettura unitarista* di quanto disposto dall'art.

360 Questa impostazione confusionaria degli interessi in questione è seguita spesso dalla giurisprudenza. Si v., *ex multis*, la sentenza del Tar Lazio, Roma, sez. II, 5 ottobre, 2015, n. 1147, particolarmente significativa sulla confusione fra piano storico e piano artistico. Tuttavia, tale prassi pare essere stata criticata da una più attenta giurisprudenza. Così, ad esempio, si v. Cons. Stato, sez. VI, 3 maggio 2011, n. 2607.

361 Cfr. T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 180; M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, op. cit., p. 15.

362 C. GABBANI, *Le cose d'interesse artistico nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in "Aedon", fasc. 2, 2017, p. 6.

363 Così, in una sentenza del Consiglio di Stato si conferma l'annullamento di un provvedimento di vincolo in cui interesse artistico ed interesse storico si sostenevano a vicenda. Si veda Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2015, n. 2903.

9 Cost., nella parte in cui fa riferimento al «*patrimonio storico e artistico della nazione*»³⁶⁴. Tale espressione è l'equivalente giuridico del panculturalismo e sottintende la convinzione che i procedimenti di vincolo implicino una valutazione discrezionale di bilanciamento tra il fondamentale interesse culturale e gli altri valori in gioco³⁶⁵.

In secondo luogo, su un piano tecnico e oggettivo, è evidente la difficoltà di distinguere nettamente l'interesse storico da quello artistico: si noti, invero, che un'opera d'arte, costituendo anche fonte di tipo storico, è portatrice di entrambi i valori³⁶⁶. Al fine di distinguere tali interessi, la legge richiede di operare un *giudizio di prevalenza*, più semplice laddove si preveda una particolare gradazione dell'uno o dell'altro (ad esempio, la *particolare importanza* dell'interesse artistico di un'opera, e non di quello storico)³⁶⁷. In ogni caso, tra l'interesse storico e quello artistico permane una profonda differenza, insita nelle caratteristiche proprie degli stessi. Infatti, se, da una parte, l'interesse primariamente estetico, di cui è portatrice una cosa avente valore documentario, va accertato secondo le regole della critica d'arte e della storia dell'arte, dall'altra parte, il valore prevalentemente storico di un bene deve essere apprezzato *in primis* secondo il metodo storico³⁶⁸.

Sebbene il concetto di bene culturale sia una *nozione liminale* (definita da discipline non giuridiche), bisogna però dire che c'è

«un elemento intermedio fra il “recettore giuridico”, espresso mediante il concetto giuridico indeterminato di interesse artistico, e le informazioni che provengono da altre discipline. Tale elemento intermedio è rappresentato dal fatto d'arte. Esso, infatti, consente una maggiore controllabilità delle informazioni provenienti da altre discipline»³⁶⁹.

364 In particolare, in dottrina, sin dall'inizio del '900 si separavano le cose di interesse storico da quelle di interesse artistico. Per un approfondimento, cfr. L. BIAMONTI, *Natura del diritto dei privati sulle cose di preso storico ed artistico*, in “Foro it.”, 1913, I, pp. 1010 ss; G. PIVA, voce *Cose d'arte*, in *Enc. Dir.*, XI, 1962, pp. 93 ss.

365 Cfr. L. CASINI, “*Todo es peregrino y raro*”, in “Riv. trim. di dir. pubbl.”, fasc. 3, 2015, pp. 987 ss; B. ZANARDI, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in “Riv. trim. di dir. pubbl.”, fasc. 2, 2011, pp. 431 ss.

366 T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, op. cit., p. 180.

367 C. GABBANI, *Le cose d'interesse artistico*, op. cit., p. 6.

368 Ivi, p. 7.

369 Trattasi, nello specifico, di uno strumento ermeneutico che consente di governare la relazione tra diritto e arte, che assume particolare rilievo ove emerga l'*interesse*

Secondo quanto disposto nel Codice dei beni culturali, viene fatto espresso riferimento all'interesse artistico sia all'art. 10, cc. 1 e 3 lett. a), sia all'art. 2, co. 2. Come già anticipato, in verità, le disposizioni in commento rimandano agli interessi connotati in senso «storico, archeologico o etnoantropologico» e, quindi, non solo a quello artistico. Tuttavia, tali termini presentano un comune denominatore: il concetto di interesse. Quest'ultima espressione, per alcuni studiosi, deve essere riferita all'interesse pubblico, costituito dal provvedimento del vincolo³⁷⁰. In particolare, sembra che con la parola *interesse* sia stata riconosciuta alla pubblica amministrazione la possibilità, nell'esercizio di discrezionalità, di far prevalere l'interesse pubblico connesso alla tutela di un bene connotato da aspetti legati alla storia, all'arte, all'archeologia, rispetto a valori, pubblici o privati, secondari³⁷¹.

Pertanto, così la nozione di interesse incarna un concetto giuridico indeterminato di tipo valutativo, che per essere concretizzato necessita di una valutazione di opportunità³⁷².

5.1 Il vincolo storico-artistico

Il vincolo che viene posto sopra i beni ritenuti portatori degli interessi sopraindicati è chiamato comunemente *storico-artistico*. Riguardo alla compatibilità delle operazioni volte all'abbattimento delle barriere architettoniche in siffatti beni, è necessario porre l'attenzione su un aspetto emergente dalla L. 13/1989, passato inosservato³⁷³. Tale legge costituisce, come già visto nel § 4.4.1 del Capitolo I, il punto di riferimento per il tema

artistico per la qualificazione di un bene come *culturale*. Ivi, p. 1.

370 A. M. SANDULLI, *Natura e funzioni della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse artistico o storico qualificato*, in "Riv. Trim. dir. Proc. Civ.", 1954, pp. 1022 ss.

371 V. BRACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 38 ss.

372 M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 111. Si può notare che il concetto giuridico indeterminato di tipo valutativo comporta una scelta più assimilabile alla discrezionalità amministrativa che al giudizio tecnico. Questa pare essere la corretta risposta ai problemi che Giannini poneva riguardo certe tipologie di discrezionalità solo apparentemente tecnica. Per un approfondimento, si v. M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 268 ss.

373 G. SCIULLO, *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico-artistici e paesaggistici*, in "Aedon", fasc. 2, 2018, p.1.

del superamento delle barriere architettoniche e persegue primariamente un fine di utilità sociale³⁷⁴. In particolare, gli artt. 4 e 5 ivi contenuti hanno un carattere trasversale, in quanto la loro portata si estende a tutti i settori del patrimonio culturale, cioè a quegli edifici privati che, ai sensi delle leggi nn. 1089 e 1497 del 1939, sono caratterizzati tanto da un interesse storico e artistico quanto da quello paesaggistico³⁷⁵.

Dalla lettura congiunta di tali norme emerge un principio di intangibilità (o non disponibilità) da parte del legislatore dell'interesse culturale o paesaggistico. Infatti, benché la giurisprudenza sostenga che dalla L. 13/1989 non possa desumersi «*la vigenza di un principio di superabilità e derogabilità assoluta e automatica dei vincoli posti per finalità di tutela storico-culturale e paesistico-ambientale*» allo scopo di rimuovere le barriere architettoniche³⁷⁶, è evidente come il legislatore abbia espressamente ammesso il sacrificio dell'interesse di cui sono portatori i beni vincolati per specifiche esigenze di tutela di persone con disabilità³⁷⁷. Più precisamente, «*il sacrificio di questi interessi avviene in presenza di un interesse di particolare rilevanza sociale e trova tutela anche nel diritto internazionale, che è soggetto a un limite qualitativo*»³⁷⁸.

Tuttavia, non si può negare che il legislatore statale non abbia ritenuto la garanzia rivolta alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico nazionale (ex art. 9 Cost), assoluta e inderogabile. Infatti, nella L. 13/1989, il Parlamento ha bilanciato due interessi di importanza costituzionale: da una parte la tutela del patrimonio culturale, e dall'altra, la dignità della

374 Si può ricordare qui, ad esempio, Cass. civ., sez. II, 12 aprile 2018, n. 9101 e Cass. civ., sez. II, 28 marzo 2017, n. 7938, sentenze secondo le quali la L. 13/1989 costituisce «*espressione di solidarietà sociale*». Si v. P. CENDON, *Le attività realizzatrici della persona*, in "Resp. civ. e prev.", fasc. 12, 2011, p. 2412B.

375 L'art. 4 menzionato fa riferimento agli immobili assoggettati al vincolo paesaggistico previsto dalla L. 1497/1939. Tale vincolo ora è disposto dall'art. 134 del Codice dei beni culturali. Invece, l'art. 5 si riferisce alle costruzioni sottoposte al vincolo storico-artistico dalla L. 1089/1939, adesso sostituita con l'art. 10, co. 3, Codice cit.

376 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 "Giur. Merito", fasc. 6, 2012, p. 1413. Si v., in specie, Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2014, n. 682.

377 G. SCIULLO, *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico-artistici e paesaggistici*, op. cit., p. 2.

378 *Ibidem*. Si noti che quando si fa riferimento alla tutela sovranazionale delle persone con disabilità si deve pensare soprattutto alla «*Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*» (CRPD).

persona e il diritto alla salute (artt. 2, 3 e 32 Cost.)³⁷⁹. Nell'operare tale bilanciamento, il legislatore ha ritenuto preponderanti i diritti fondamentali della persona, qualora sia certo che il patrimonio culturale non subisca una un serio pregiudizio.

5.2 Il giudizio della Soprintendenza sulla compatibilità degli interventi progettati

Con riferimento alla fruizione di un bene culturale, come un edificio di interesse storico, è opportuno chiedersi quale interesse prevalga: quello della persona con disabilità motoria – il cui soddisfacimento comporta talvolta uno stravolgimento dell'immobile così come costruito nell'antichità – o quello sotteso al vincolo di non modificare in modo assoluto il bene?

Troppo spesso, in maniera errata, si ritiene che gli edifici vincolati non possano essere interessati dalle disposizioni volte al superamento delle barriere architettoniche, in quanto vi è il diffuso pregiudizio che simili interventi potrebbero comprometterne irreversibilmente i caratteri storico-artistici³⁸⁰. Il concetto sotteso a siffatto ragionamento è «*quello della tutela di una immagine che non può essere disturbata*»³⁸¹.

379 M. BROCCA, *Barriere architettoniche e beni culturali: interessi a confronto-il commento*, in "Urbanistica e appalti", 2007, p. 11. Inoltre, si può sostenere che anche i valori primari come quello espresso dall'art. 9 possono entrare nel bilanciamento degli interessi, operabile dall'ordinamento interno. Questa possibilità deriva dal fatto che è inesistente una gerarchia di valori predeterminato dal costituente. Sul punto, cfr. A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir., Annali VIII*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 322 ss. e 334 ss.; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Esi, Napoli, 2007, p. 34; A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. Dir., Annali II*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 185 ss. e 193 ss.; G. SCIULLO, "Interessi differenziati" e procedimento amministrativo, in "Rivista giuridica di urbanistica", 2016, fasc. 1, pp. 83 ss. Si rileva, altresì, che il Consiglio di Stato, con la sentenza 4824, cit., ha stabilito che gli artt. 4 e 5 L. 13/1989 afferma la prevalenza degli interessi alla protezione «*afferma la prevalenza dell'interesse alla protezione della persona svantaggiata di fronte alla tutela del patrimonio artistico, interesse che può soccombere solo in casi eccezionali*». Il Consiglio ritiene che da tale prevalenza «*deriva per l'Amministrazione un onere motivazionale particolarmente intenso circa il serio pregiudizio per il bene storico-artistico derivante dall'intervento di eliminazione delle barriere architettoniche*» (ex multis, Cons. Stato, sez. VI, 18 ottobre 2017, n. 4824).

380 N. POSTERARO, *Sul potere autorizzatorio esercitato dalla Soprintendenza*, op. cit., p. 73.

381 V. PRACCHI, *Conservazione e normativa*, cit., p. 55. Alla base di questa teoria c'era

Il ruolo fondamentale nel procedimento che autorizza gli interventi sui beni di interesse è ricoperto dall'autorità preposta al vincolo, alla quale è affidato l'incarico di constatare che l'intervento progettato sia conciliabile con la dimensione storica dell'edificio su cui si interviene. Infatti, a questa compete il delicato compito di coordinare le disposizioni del Codice dei beni culturali incentrate sulla tutela con le norme contro le barriere architettoniche, concretizzandosi nel «*valutare, in questi casi, non l' "esistenza" del pregiudizio eventuale che il bene tutelato potrebbe subire per effetto dell'intervento edilizio progettato, ma la sua "rilevanza"*»³⁸².

Si rileva che i cc. 4 e 5 dell'art. 4 L. 13/1989 riguardano il giudizio di compatibilità che deve essere svolto dall'autorità preposta alla tutela, ossia la Soprintendenza, al fine di concedere l'autorizzazione degli interventi sui beni di interesse culturale e paesaggistico. In particolare, i commi summenzionati dispongono che:

«4. L'autorizzazione può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato.

5. Il diniego deve essere motivato con la specificazione della natura

la *concezione estetizzante*, derivante dalla filosofia di Croce, basata sull'espressione di «*l'arte per l'arte*», cioè si considerava anche l'architettura come valore assoluto, eterno, immutabile e di conseguenza intoccabile. Successivamente, si è passati all'idea di Bellini (vedi nota 85 del presente Capitolo), quindi a quella di Treccani, per il quale: «*L'arte [...] non può essere tale in sé, ma esiste solo se "appartiene", cioè è fruita dall'uomo [...] ogni ostacolo che si frappone tra l'uomo e l'arte, che in qualche modo ne impedisce la fruizione o ne limita il campo di relazione, o la "zona d'esperienza" [...], è negazione dell'arte stessa e dei principi che presiedono una corretta pratica di salvaguardia*» Si v. G. P. TRECCANI, *Barriere architettoniche e tutela del costruito*, in "TeMa", fasc.1, 1998, pp. 9-11. Quindi, quest'ultima interpretazione è supportata dalla convinzione dell'esistenza di una reciproca appartenenza tra l'uomo e l'architettura, e dalla concezione dell'edificio monumentale come *opera aperta* che vive dentro il tempo e si trasforma costantemente. Tuttavia, si noti come l'accessibilità non possa sempre essere soddisfatta in concreto: a titolo esemplificativo, pensare di mettere un ascensore che porti tutti sopra il Campanile di Giotto è una forzatura che stravolgerebbe l'organismo architettonico, svuotandolo del messaggio storico di cui esso è testimone; oppure si pensi ancora a un'autostrada che porti alla cima del Monte Bianco, modificherebbe l'assetto paesaggistico in maniera ingiustificabile. In particolare, l'irrealizzabilità delle suddette opere non è di tipo tecnologico, ma piuttosto dettata dall'esigenza che questi luoghi inaccessibili sopravvivano incontaminati. Si v. A. ARENGHI, *Accessibilità degli edifici storici e vincolati*, op. cit., pp. 2-3.

382 Cfr. N. POSTERARO, ult. op. cit., p.77; Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2014, n. 682.

e della serietà del pregiudizio, della sua rilevanza in rapporto al complesso in cui l'opera si colloca e con riferimento a tutte le alternative eventualmente prospettate dall'interessato».

Il successivo art. 5 fa espresso richiamo ai commi citati, aggiungendo che la «*soprintendenza è tenuta a provvedere [...] anche impartendo, ove necessario, apposite prescrizioni*». Questa precisazione assume particolare rilievo al fine di chiarire il tipo di valutazione da compiersi (e le regole che devono essere rispettate) anche allorquando non venga in rilievo un intervento finalizzato a superare le barriere architettoniche.

Considerando che il provvedimento di diniego debba essere motivato «*con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio*», può dirsi con certezza che l'autorità di tutela deve valutare se l'operazione progettata arrechi o meno un serio pericolo all'interesse pregnante del bene³⁸³. Quindi, la Soprintendenza non deve effettuare quella ponderazione di interessi diversi che, invece, ha inizialmente compiuto il legislatore³⁸⁴. In altri termini, si può dire che non vi è un confronto fra interessi pubblici (l'interesse storico-artistico o paesaggistico e quello alla rimozione dell'ostacolo del costruito), ma una comparazione tra un intervento progettato e un interesse culturale, al fine di considerare se il fatto causerà un serio pregiudizio all'opera. Da tale valutazione consegue poi l'*an* del rilascio del provvedimento autorizzativo e il suo contenuto, cioè il *quid*³⁸⁵.

Sul giudizio di compatibilità di cui agli artt. 4 e 5 L. 13/1989, il giudice amministrativo è chiamato a svolgere un controllo circa la correttezza delle operazioni realizzate³⁸⁶. A tal proposito, preme rilevare come la giurisprudenza amministrativa abbia in plurime occasioni affermato come gli interventi finalizzati al superamento delle barriere architettoniche possano essere effettuati anche su immobili vincolati, salvo che dal compimento delle opere non derivi un danno al bene tutelato³⁸⁷.

383 Si sottolinea che nel caso in esame, cioè negli edifici privati, la motivazione di un diniego presuppone un livello di pregiudizio più elevato rispetto a quello, previsto dall'art. 21 Codice Urbani, al quale deve attenersi la Soprintendenza quando deve autorizzare un intervento tra quelli previsti dall'art. 21 Codice cit.

384 G. SCIULLO, *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico-artistici e paesaggistici*, op. cit., p. 2.

385 Ivi, p. 3.

386 A. DE STEFANO, *Commento alla sent. Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2004, n. 1213*, in "Foro amministrativo TAR", fasc. 5, 2004, p. 1634.

387 Cfr., *inter alia*, Cons. Stato: sez. VI, 28 dicembre 2015, n. 5845; sez. VI, 7 marzo

Specificatamente, il giudizio di compatibilità svolto dall'amministrazione si rapporta alla sfera della discrezionalità tecnica³⁸⁸, benché non abbia propriamente ad oggetto un bilanciamento fra più interessi³⁸⁹. Infatti, osservando dettagliatamente i fondamenti caratterizzanti il giudizio, si rileva come questo sia composto da una doppia articolazione³⁹⁰. Da un lato, si tratta di una comparazione compiuta in base a conoscenze specialistiche sui caratteri dell'intervento prospettato (quindi, da ricondursi agli apprezzamenti tecnici); mentre dall'altro, si parla di valutazione *discrezionale* perché ha ad oggetto l'incidenza o meno dell'intervento sull'interesse culturale o paesaggistico³⁹¹. Pertanto, nel giudizio di compatibilità, emerge

2016, n. 905; sez. VI, 18 ottobre 2017, n. 4824; sez. VI, 2 dicembre 2019, n. 8225; sez. II, 14 gennaio 2020, n. 355; sez. II, 2 novembre 2021, n. 903; sez. VI, 24 febbraio 2022, n. 1307.

388 Cfr. S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010, p. 118; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche in materia ambientale*, in "Giustam.it", 2016, p. 6; A. GIGLI, *La funzione di tutela del paesaggio tra discrezionalità tecnica e compresenza di interessi primari*, in "Riv. quadr. dir. amb.", fasc. 2, 2015, p. 3; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, vol. I, Monduzzi, Bologna, 2005, pp. 723 ss.; F. PELLIZER, *Commento agli artt. 4-6 della legge 9 gennaio del 1989*, op. cit., 1991, p. 356. Per un approfondimento sulle valutazioni di compatibilità sui vincoli storico-artistici e paesaggistici, cfr. AA.VV., *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2017, p. 147-148; G. SEVERINI, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in "Aedon", fasc. 3, 2016, in particolare p. 1 e 4; A. L. TARASCO, *Beni culturali e sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica*, in "Foro amministrativo TAR", fasc. 9, 2004, p. 2443B.

389 Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, p. 488; R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 106 e 139. Inoltre, si può notare che questa valutazione era già stata reputata dalla dottrina come carattere definitorio della discrezionalità amministrativa, seguendo Giannini. Cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano 1993, p. 49; ID., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1939, pp. 77 ss. Per ulteriori riferimenti v., R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Provvedimento amministrativo*, cit., pp. 87 ss.

390 V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, cit., pp. 494 ss. Qui è evidenziata la necessità di esaminare in ogni situazione le norme attributive del potere per la qualificazione dei compiti assegnati all'Amministrazione.

391 Cfr. Ivi, pp. 493-496, *passim*, dove si parla della scelta di autorità di vincolo di staccare il barocco da chiese romaniche, come di «vero e proprio potere discrezionale nel settore proprio di tale amministrazione»; F. LEDDA, *Potere, tecnica sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in "Dir. proc. amm.", 1983, p. 422, dove «il giudizio

comunque una parte tecnico-scientifica, perché si compie un apprezzamento di un interesse dipendente dai criteri forniti da una materia settoriale. Di conseguenza, non è del tutto improprio definire tale indagine come *tecnico-discrezionale*³⁹².

Si noti che, nonostante l'intenso onere motivazionale *ex lege* gravante sulla Soprintendenza, i provvedimenti da questa adottati all'esito del giudizio sopra richiamato difettano di specificazioni esaustive circa la natura e la serietà del pregiudizio arrecato dall'intervento al bene, nonché la specifica rilevanza dello stesso. Pertanto, molteplici atti amministrativi di diniego sono stati annullati per difetto di motivazione³⁹³.

sul valore culturale è già 'ponderazione' dell'interesse pubblico alla conservazione di questo o di quel bene»; F. VOLPE, Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo, testo del 2008 disponibile su http://www.lexitalia.it/articoli/volpeg_dtecnica.pdf (2 aprile 2022).

392 Si v. V. CERULLI IRELLI, op. ult. cit., p. 493, dove viene scritto che «la legge ha assunto ad interesse pubblico, di cui ha attribuito la cura all'autorità amministrativa, un interesse che possiede anche quella valenza tecnico-scientifica».

393 Quindi, il magistrato valuta la legittimità del provvedimento perché percepisce l'esistenza di elementi contraddittori o scarsi nella motivazione «capaci di tradursi in gravi incongruenze dell'iter argomentativo posto a fondamento del provvedimento di diniego impugnato». Si v., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 21 aprile 2017, n. 1878; Cons. Stato, sez. VI, 18 ottobre 2017, n. 4824; TAR Lazio, Roma, II quater, 28 settembre 2018, n. 955. Si v. N. POSTERARO, *Sul potere autorizzatorio esercitato dalla Soprintendenza*, op. cit., pp. 82-83.

Capitolo III

La normativa regionale sulle barriere architettoniche: la scarsa attuazione dei peba e lo scenario toscano

1. La legislazione toscana in materia di barriere architettoniche

Nel primo capitolo si sono analizzate tutte le normative statali di riferimento per la materia delle barriere architettoniche. Su tale tematica hanno legiferato, con tempistiche diverse, anche tutte le Regioni italiane, le quali hanno fornito alcune indicazioni di tipo procedurale e finanziario, soprattutto indicando il reperimento delle risorse economiche per la finanziabilità delle opere per l'abbattimento di tali impedimenti³⁹⁴. In questo settore, successivamente al D.P.R. 384/1978, le Regioni hanno, infatti, iniziato ad emanare provvedimenti di diversa natura, attuativi delle disposizioni nazionali sulla rimozione delle barriere architettoniche. In particolare, ciò è avvenuto talvolta mediante l'adozione di provvedimenti *ad hoc* contenenti norme specifiche, e talaltra nell'ambito di atti attinenti al settore socio-sanitario che, nell'occuparsi più in generale dei problemi delle persone con disabilità, considerano anche le problematiche concernenti gli ostacoli del costruito³⁹⁵.

Più nello specifico, le normative regionali possono provenire dal settore socio-sanitario o da quello urbanistico. Il primo prevede l'erogazione di contributi e finanziamenti agli enti pubblici per il rifacimento di edifici pubblici, nonché sovvenzioni per l'adattamento degli immobili per le specifiche esigenze di privati, anziani e persone con disabilità. Invece, i

394 Cfr. I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, *Eliminazione barriere architettoniche. Progettare per un'utenza ampliata*, De tipografia del genio civile, Roma, 2004, p. 29; D. ORLANDI, *Barriere architettoniche, Guida pratica con sintesi progettuali*, Legislazione Tecnica, Roma, 2018, p. 141.

395 G. STODUTI (a cura di), *Barriere architettoniche Strumenti per il loro superamento*, Maggioli Editore, Firenze, 1990, p. 7. Si può citare, a titolo esemplificativo, la legge di Piano sanitario regionale n. 70 del 1984, promulgata dalla Regione Toscana nell'ambito di un più ampio obiettivo volto a migliorare la qualità della vita mediante la creazione di spazi urbani accessibili e «costruiti a misura d'uomo». Si v. S. AMATO, C. ZITO, G. STODUTI (a cura di), *Barriere architettoniche. Strumenti per il loro superamento*, Maggioli Editore, 1990, p. 7.

provvedimenti inerenti al settore urbanistico impongono il rispetto della normativa nazionale ai Comuni che devono adottare nuovi atti o regolamenti edilizi, o modificare quelli già esistenti³⁹⁶.

Si può, inoltre, notare che i primi due commi dell'art. 10 della L. 13/1989 prevedono espressamente che:

«1. È istituito presso il Ministero dei lavori pubblici il Fondo speciale per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati. 2. Il Fondo annualmente ripartito tra le regioni richiedenti con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con i Ministri per gli affari sociali, per i problemi delle aree urbane e del tesoro, in proporzione del fabbisogno indicato dalle regioni ai sensi dell'art. 11, comma 5. Le regioni ripartiscono le somme assegnate tra i comuni richiedenti».

Tale norma, che attribuisce specificatamente alle Regioni il compito di ripartire tra i Comuni richiedenti i contributi messi a disposizione dallo Stato, assume un particolare rilievo insieme agli artt. 9, 11 e 12 della medesima legge. Infatti, trattasi di norme che, rispetto alle precedenti disposizioni (incidenti sull'impostazione generale di eliminazione o superamento delle barriere architettoniche), rilevano come «*semplici disposizioni di contribuzione finanziaria e di regolamentazione delle modalità organizzative e procedurali di erogazione*»³⁹⁷. Va, inoltre, segnalata la maggior ampiezza dell'ambito oggettivo di riferimento di queste norme, le quali concernono l'attuazione di tutte le «*opere direttamente finalizzate al superamento e all'eliminazione delle barriere architettoniche in edifici già esistenti*»³⁹⁸.

396 Ivi, p. 8.

397 D. DE PRETIS, F. PELLIZZER, *Commento all'art. 9, 10, 11, 12 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1991, Anno XIV, "Rivista bimestrale", a cura di G. CIAN, A. MAFFEI ALBERTI & P. SCHLESINGER, p. 366.

398 Infatti, l'art. 9 dispone che: «*1. Per la realizzazione di opere direttamente finalizzate al superamento e all'eliminazione di barriere architettoniche in edifici già esistenti, anche se adibiti a centri o istituti residenziali per l'assistenza ai soggetti di cui al comma 3, sono concessi contributi a fondo perduto con le modalità di cui al comma 2. Tali contributi sono cumulabili con quelli concessi a qualsiasi titolo al condominio, al centro o istituto o al portatore di handicap. 2. Il contributo è concesso in misura pari alla spesa effettivamente*

Gli artt. 10, 11 e 12 della legge in questione illustrano l'assetto organizzativo per l'individuazione e l'erogazione dei contributi, articolato su tre livelli di competenza. In tale procedimento interviene, in primo luogo, il Ministero dei lavori pubblici, presso il quale è costituito un fondo speciale e, in secondo e terzo luogo, le Regioni e i singoli Comuni ai quali spetta anche l'effettivo stanziamento dei finanziamenti³⁹⁹.

Sulla scia del D.P.R. 384/1978 e della L. 13/1989, le Regioni hanno legiferato sull'argomento. Tra le varie legislazioni regionali sulla tematica degli ostacoli del costruito spicca per la sua particolare innovazione e specificità la L.R. della Toscana n. 47 del 1991, «*Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche*»⁴⁰⁰. Tale normativa è stata modificata e integrata innumerevoli volte⁴⁰¹, ma sostanzialmente rimane tuttora l'atto di riferimento per la materia in esame dell'ente territoriale⁴⁰². Le migliorie più

sostenuta per costi fino a lire cinque milioni; è aumentato del venticinque per cento della spesa effettivamente sostenuta per costi da lire cinque milioni a lire venticinque milioni, e altresì di un ulteriore cinque per cento per costi da lire venticinque milioni a lire cento milioni. 3. Hanno diritto ai contributi, con le procedure determinate dagli articoli 10 e 11, i portatori di menomazioni o limitazioni funzionali permanenti, ivi compresa la cecità, ovvero quelle relative alla deambulazione e alla mobilità, coloro i quali abbiano a carico i citati soggetti ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nonché i condomini ove risiedano le suddette categorie di beneficiari. 4. Nella lettera e) del comma 1 dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le parole "mezzi necessari per la deambulazione e la locomozione", sono sostituite dalle parole "mezzi necessari per la deambulazione, la locomozione e il sollevamento". La presente disposizione ha effetto dal 1° gennaio 1988».

399 *Ibidem.*

400 Legge regionale della Toscana, 9 settembre 1991, n. 47.

401 Più nello specifico, si sono avute plurime modifiche ad opera delle seguenti leggi: L.R. 20 marzo 2000, n. 34, «*Modifica ed integrazione della legge regionale 9 settembre 1991 n. 47 "Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche"*»; Legge regionale 29 dicembre 2003, n. 66, «*Modifiche alla legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 "Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche"*»; Legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1, «*Norme per il governo del territorio*», la quale è stata completamente abrogata; Legge regionale 21 giugno 2007, n. 35, «*Disposizioni per lo sviluppo della cooperazione tra enti locali. Modifiche alle leggi regionali 16 agosto 2001, n. 40 (Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni), 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), 29 dicembre 2003, n. 67 (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività)*»; Legge regionale 27 dicembre 2012, n. 77, «*Legge finanziaria per l'anno 2013*».

402 A tal proposito, l'art. 15 (*Eliminazione delle barriere all'accessibilità*) della più recente

rilevanti adottate dalle leggi di modifica hanno riguardato il procedimento di concessione dei contributi diretti a favorire l'eliminazione delle barriere architettoniche prevista dalla L. 13/1989⁴⁰³. In primo luogo, vi è stata la creazione di un sistema di contributi erogati direttamente dalla Regione per promuovere l'eliminazione degli ostacoli esistenti nelle residenze private dove siano presenti persone con disabilità. In secondo luogo, sono state attribuite ai Comuni, titolari di tutte le funzioni in materia socio-assistenziale, le competenze inerenti al procedimento di concessione dei contributi diretti a favorire l'eliminazione delle barriere architettoniche⁴⁰⁴.

La Regione Toscana, apportando simili modifiche, consente di superare le varie divergenze gestionali del territorio, garantendo altresì che l'erogazione dei contributi avvenga tramite particolari strumenti innovativi⁴⁰⁵. Di specifico interesse è l'art. 5 co. 2-ter della L.R. cit., il quale introduce il meccanismo di coinvolgimento delle «*Associazioni di tutela delle persone con handicap più rappresentative operanti sul territorio per la verifica dei risultati degli interventi realizzati*»⁴⁰⁶.

Nello specifico, la norma in esame sembra accogliere il principio della c.d. partecipazione abilitante. Quest'ultimo, evocando il motto «*niente su di noi, senza di noi*», evidenzia la necessità che le persone con disabilità partecipino ai processi decisionali che le riguardano, cosicché sia considerato il loro punto di vista quali destinatari della decisione stessa⁴⁰⁷. Ciò richiama anche

Legge regionale 18 ottobre 2017, n. 60, «*Disposizioni generali sui diritti e le politiche per le persone con disabilità*», rimanda espressamente alla L.R. 47/1991. La norma dispone infatti che: «*La Regione disciplina la realizzazione e la piena utilizzazione di un ambiente costruito secondo le esigenze di tutti i cittadini, indipendentemente dall'età, dalle caratteristiche psico-fisiche e senso percettive, al fine di garantire a ciascuno l'esercizio autonomo di ogni attività, ai sensi della legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche)*».

403 F. GIUNTI (a cura di), *Briciole. Senza barriere. Accessibilità e percorsi turistico-culturali*, CESVOT, Firenze, 2011, pp. 44-53.

404 *Ibidem*.

405 Si v. <https://toscana-accessibile.it/barriere-architettoniche> (15 aprile 2022).

406 I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMLER, op. cit., p. 29.

407 M. SACCO, *Mai su di noi, senza di noi*, in <https://www.labsus.org/2021/07/disabilita-niente-su-di-noi-senza-di-noi/> (10 aprile 2022). Si noti, infatti, che nessuno meglio di un individuo interessato in prima persona all'accessibilità può dare suggerimenti in merito (c.d. *stakeholder*). Per un approfondimento, Si v. anche O. BACCHIN, D. BECCARO, E. MUNEGATO (a cura di), *Architettare partecipando, progetto a rilevanza locale finalizzato all'eliminazione delle barriere architettoniche attraverso il coinvolgimento di persone diversamente abili*, Promosso da U.I.L.D.M., 2004/2005,

il principio della sussidiarietà orizzontale, che concepisce la partecipazione come un diritto per i cittadini di ogni Stato democratico e che, pertanto, abbisogna di un riconoscimento *in primis* culturale e politico. Infatti, le persone con disabilità rinvencono spesso il loro aspetto invalidante in una società incapace di includere piuttosto che in loro specifiche caratteristiche individuali: l'individuo in sedia a rotelle non è disabile in sé, ma diventa tale dinanzi agli ostacoli del costruito. Questi impedimenti però possono essere anche di carattere attitudinale, quale ad esempio l'esclusione dai processi decisionali. Pertanto, «ogni politica partecipativa abilita e valorizza le persone nel riconoscere l'appartenenza sociale», così contribuendo al pieno sviluppo della persona stessa in conformità ai valori di cui all'art. 2 Cost.⁴⁰⁸

Di particolare importanza è altresì l'art. 9 della L.R. in esame, il quale provvede alla definizione degli elaborati che devono costituire il Piano per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (c.d. PEBA) e il relativo prospetto finanziario di previsione delle spese per realizzare le opere.

Successivamente alla legge regionale toscana del 1991, di significativo interesse per la materia è stato il D.P.G.R. 41/R del 2009, «Regolamento di attuazione dell'articolo 37, comma 2, lettera g) e comma 3 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) in materia di barriere architettoniche»⁴⁰⁹. Tale provvedimento ha ampliato notevolmente il campo di applicazione della L.R. 47/1991, specificando gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico interessati dalla normativa in esame, occupandosi altresì dei beni culturali. Infatti, l'art. 2 co. 3 del Regolamento cit. dispone espressamente che:

«Fatte salve diverse disposizioni volte ad assicurare migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio culturale e paesaggistico, in attuazione dell'articolo 6 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), il presente regolamento si applica anche ad edifici che presentano interesse di bene culturale e per gli immobili ed aree che costituiscono beni paesaggistici ed aree archeologiche».

pp. 7 ss.

408 *Ibidem.*

409 Trattasi del Decreto del Presidente della Giunta regionale del 29 luglio 2009, n. 41/R.

2. I Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA)

Un importante strumento della disciplina in esame è rappresentato dal Piano di eliminazione delle barriere architettoniche, i cui riferimenti normativi si ritrovano sia nella normativa nazionale che in quella regionale⁴¹⁰ dove, da una parte, sono fornite istruzioni dettagliate per l'attuazione dei suddetti piani e, dall'altra parte, vengono indicati i sistemi di erogazione dei contributi per gli interventi finalizzati alla rimozione degli ostacoli architettonici⁴¹¹.

Il principale riferimento normativo dei PEBA si ritrova nella L. 41/1986⁴¹², dove il co. 21 dell'art. 32 (che si occupa esclusivamente delle barriere architettoniche) dispone che:

«Per gli edifici in pubblici già esistenti non ancora adeguati alle prescrizioni del decreto del presidente della Repubblica 27 Aprile 1978, n. 384 dovranno essere adottati a parte degli amministrazioni

410 È opportuno distinguere le normative regionali sull'abbattimento delle barriere architettoniche da quelle riguardanti specificatamente i PEBA. Infatti, nel primo caso si può notare che il quadro normativo è completo (tutte le Regioni hanno legiferato al riguardo), mentre solo alcune Regioni hanno provveduto a disciplinare i PEBA. A tal proposito, si possono ricordare i seguenti provvedimenti (oltre alla L.R. della Toscana 47/1991 cit.): Circolari Regione Piemonte del 9 maggio 1989, «*Oggetto: Barriere architettoniche e Piano per la loro eliminazione*» e del 4 agosto 1989, «*Schede guida per la compilazione del piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche (ex Legge 41-86)*»; L.R. del Lazio, 4 dicembre 1989, n. 74, «*Interventi per l'accessibilità e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici ed attrezzature di proprietà di Regione, province, comuni e loro forme associative nonché degli altri enti pubblici operanti nelle materie di competenza regionale*» (successivamente, la Delibera di Giunta Regionale del 27 marzo 2001, n. 424, «*Normativa barriere architettoniche, verifiche ed autorizzazioni. Linee guida.*»; L.R. del Veneto, 12 luglio 2007, n. 16, «*Disposizioni generali in materia di eliminazione delle barriere architettoniche*»; L.R. della Valle D'Aosta, 18 aprile 2008, n. 14, «*Sistema integrato di interventi e servizi a favore delle persone con disabilità*; L.R. del Friuli-Venezia Giulia, 19 marzo 2018, n. 10, «*Principi generali e disposizioni attuative in materia di accessibilità*»; L.R. dell'Emilia-Romagna, 29 dicembre 2020, n. 11, «*Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2021*». Si v. D. ORLANDI, op. cit., pp. 137-139; R. ROCCO, *Le esperienze di PEBA in Italia*, in G. DI RUOCCO (a cura di), *Il piano di eliminazione delle barriere architettoniche: un approccio integrato alla progettazione*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 183-184.

411 I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMLER, op. cit., p. 63.

412 Tale legge è stata già analizzata nel § 4.3 del Capitolo I.

competenti piani di eliminazione delle barriere architettoniche entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge».

Tale disposizione, quindi, obbliga tutte le pubbliche amministrazioni⁴¹³ a dotarsi di un Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche relativo ai propri edifici, senza stabilire un limite temporale entro cui adattare gli immobili in questione⁴¹⁴.

Il successivo co. 22, invece, stabilisce che decorso il lasso di tempo previsto dal precedente comma, per gli interventi di competenza del Comune e delle Province, «*le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nominano un commissario per l'adozione dei piani di eliminazione barriere architettoniche presso ciascuna amministrazione*». La legge in commento si riferisce però unicamente agli edifici pubblici già costruiti lasciando fuori dalla mappatura del Piano gli spazi esterni intercorrenti tra gli immobili stessi, quali ad esempio marciapiedi e percorsi pedonali. Pertanto, per colmare tale lacuna, è intervenuta la L. 104/1992, il cui art. 24 co. 9 dispone che:

«I piani di cui all'articolo 32, comma 21, della citata legge numero 41 del 1986 sono modificati con integrazioni relative all'accessibilità degli spazi urbani, con particolare riferimento all'individuazione e alla realizzazione di percorsi accessibili, all'installazione di semafori acustici per non vedenti, alla rimozione della segnaletica installata

413 Si noti che in tale nozione si ricomprendono tutte le amministrazioni pubbliche, dotate di personalità giuridica di diritto pubblico: Amministrazioni statali e parastatali, Regioni, Province, Comuni, Consorzi di Comuni, Comunità montane, ASL, Aziende ospedaliere, etc. Tutti questi enti pubblici sono tenuti a redigere i PEBA con riferimento agli edifici di cui sono proprietari. Si v. A. LAURÌA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità. Una sfida per promuovere l'autonomia dei cittadini e valorizzare i luoghi dell'abitare*, Gangemi Editore, Roma, 2011, p. 10.

414 A. LAURÌA, *Il piano per l'accessibilità: metodi e strumenti*, Città intelligente, città inclusiva, città accessibile, 27 giugno 2013, Palazzo Regazzoni, Sacile (Pordenone), p. 1. Si noti, peraltro, che il Comune di Firenze iniziò la – purtroppo non portata a termine – programmazione del censimento, reperimento fondi e interventi per il compimento del PEBA nel rispetto di quanto disposto dall'art. 32, co. 21 cit., sul patrimonio edilizio pubblico. Si v. Commissione Barriere Architettoniche del Distretto scolastico n° 16 della Toscana (a cura di), composta da A. VIERO, A. MARINI, M. G. PERONI, A. BIANCHI, *accessibilità e continuum*, Firenze – Settembre millenovecentenovecentacinque, Indagine sul grado di accessibilità delle strutture esterne connesse agli edifici scolastici, Anni 1994/1995, p. 8.

in modo da ostacolare la circolazione delle persone handicappate».

Da tale disposizione si prevede la modifica dei Piani in esame: mediante l'obiettivo di rendere accessibile l'intero articolato urbano (quindi, oltre alle strutture pubbliche), finalmente si allarga il campo di applicazione anche agli spazi esterni della città⁴¹⁵.

Dunque, da quando è avvenuta tale integrazione, con l'espressione *PEBA*, si considerano quegli «*strumenti finalizzati al raggiungimento dell'accessibilità diffusa e del comfort in ambito urbano*»⁴¹⁶. Infatti, questi Piani settoriali⁴¹⁷ sono strumenti adottati dalle amministrazioni pubbliche competenti aventi l'obiettivo di individuare la presenza di ostacoli costruiti sia in immobili pubblici che in spazi esterni o anche nei componenti di arredo urbano. Ciò al fine di predisporre un quadro ordinato di interventi volti all'eliminazione delle barriere architettoniche, riducendo al massimo

415 I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, op. cit., p. 64.

416 D. ORLANDI, op. cit., p. 135.

417 Tali Piani sono strumenti di settore e specialistici che, a differenza dei Piani generali, si occupano esclusivamente della pianificazione di determinati oggetti o parti del territorio ai quali sono riferiti, e solo di contenuti relativi ad aspetti specifici. Questi, poi, necessitano di un'analisi approfondita dei contenuti allo scopo di apportare una trasformazione fisica e funzionale dell'ambito territoriale cui sono applicati. Si può dare atto della presenza di almeno diciotto Piani settoriali dei Comuni (compreso il PEBA), i quali però raramente vengono disposti tutti. Questi sono: il Piano di Risanamento Acustico, il Piano di Protezione Civile, il Piano Urbano della Mobilità, il Piano Urbano del Traffico, il Programma Urbano dei Parcheggi, il Piano del Commercio (SIAD), il Piano Energetico Comunale, il Piano Urbano Generale Servizi Sottosuolo, il Piano Carburanti, il Piano Antenne, il Piano Illuminotecnico, il Piano del Colore, il Piano Urbanistico delle Aree Demaniali, il Piano del Verde e dell'Arredo Urbano, il Piano della Rete Ciclo-pedonale, il Piano dei Servizi, il Piano dei Tempi e degli Orari della Città. Il numero elevato dei Piani, e la loro varietà, discende dalle differenti problematiche riguardanti la città che il legislatore ha inteso disciplinare. Tuttavia, i Piani si sono rivelati spesso privi di efficacia o di utilità. Tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, si è assistito in Italia a un'eccessiva proliferazione di Piani urbanistici e territoriali, generali e di settore, in leggi statali o regionali: da qui la locuzione di *pianificazioni separate*. Pertanto, si avverte oggi l'esigenza di ridurre i Piani e di accorpate gli strumenti di settore che perseguono finalità simili: ad esempio, un PEBA potrebbe essere raccordato con il Piano di Gestione dell'Emergenza, facente parte di quello di Protezione Civile, oppure con il Piano della mobilità e il Piano del Traffico. Si v. I. FASOLINO, *L'approccio urbanistico-sistematico al PEBA*, in DI RUOCCO G. (a cura di), op. cit. pp. 218-219.

l'impatto sull'ambiente urbano e le risorse utilizzate⁴¹⁸.

L'area assoggettata alla pianificazione, non essendo delineata dalla legge, può ricomprendere sia l'intero territorio comunale sia una zona più limitata. Il PEBA si propone di perseguire i seguenti scopi fondamentali: la rivalorizzazione di alcuni percorsi urbani l'accessibilità dei quali è ostacolata dalla presenza di barriere fisiche; l'identificazione di tecniche operative che permettano un'adeguata e precisa progettazione del Piano circa gli interventi da effettuare in futuro nella città; dettare le necessarie direttive per consentire la fruibilità degli immobili esistenti⁴¹⁹.

Con riferimento alla struttura, è possibile distinguere una fase di analisi e una di progetto: la prima comprende un'elencazione degli edifici e dei percorsi sui quali è necessario intervenire, mentre la seconda ha ad oggetto documenti contenenti gli obiettivi e le prescrizioni del Piano, accompagnati dalle c.d. Norme Tecniche di Attuazione dello stesso⁴²⁰. Nello specifico, la definizione del PEBA si svolge tramite azioni predefinite: perimetrazione dell'area di intervento, in modo da individuare immobili e percorsi che devono essere resi accessibili; rilevazione delle barriere architettoniche; studio delle modalità progettuali per il loro superamento; valutazione di costi e programmazione degli interventi per la rimozione delle barriere individuate⁴²¹. Un passo considerevole dell'*iter* di redazione del Piano è rappresentato dalla rilevazione degli ostacoli costruiti, presenti in tutta l'area di perimetrazione, che ricomprende gli edifici già esistenti, gli spazi urbani di collegamento (strade, piazze, parchi, giardini) e gli elementi dell'arredo urbano (quali, ad esempio, semafori, segnaletica stradale,

418 I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, op. cit., p. 72.

419 I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, op. cit., p. 73.

420 In particolare, nelle Norme Tecniche di Attuazione sono precisati i tipi di prestazioni richieste nel futuro intervento, fornendo differenti conformazioni e caratteri dimensionali dei percorsi pedonali.

421 I c.d. Elaborati di dettaglio si occupano di delineare le prescrizioni più precise del Piano. Inoltre, già al momento della redazione del PEBA, si rende opportuno programmare gli interventi ed effettuare una previsione di costi da inserire nel bilancio futuro della pubblica amministrazione: si tratta del c.c. preventivo sommario degli interventi, quale risultato della moltiplicazione degli interventi per i costi unitari determinati. Per un approfondimento, cfr. I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, op. cit., pp. 80-81; L. MARZI, L. SACCHINI, M. LAZZERINI, *Methods of planning accessibility and safety of the urban environment. The case of the city of Pisa*, (Consulenza progettuale e redazione del Piano ad opera dell'Arch. L. Marzi, nell'ambito di un progetto del Comune di Pisa – USL 5 Pisa), p. 4.

lampioni, cestini, panchine, dissuasori di velocità, fioriere)⁴²².

La fondamentale novità del PEBA risiede nel fatto che l'ambiente urbano non è più considerato come una sommatoria di singoli luoghi accessibili, ma come un *insieme* di spazi e servizi che consentono a *chiunque*, prescindendo dalla condizione fisica, di muoversi in autonomia e in modo agevole «*attraverso un nastro di percorrenza ideale ininterrotto per passare da una situazione all'altra*»⁴²³.

Il co. 11 dell'art. 24 della L. 104/1992 stabilisce l'adeguamento dei regolamenti edilizi comunali al Piano in questione, fornendo così un termine temporale per la modifica di questi. Tale norma prevede che:

«I comuni adeguano i propri regolamenti edilizi alle disposizioni di cui all'articolo 27 della citata [legge n. 118 del 1971](#), all'articolo 2 del citato regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 384 del 1978, alla citata legge n. 13 del 1989, e successive modificazioni, e al citato decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236 entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Scaduto tale termine, le norme dei regolamenti edilizi comunali contrastanti con le disposizioni del presente articolo perdono efficacia».

Sebbene i provvedimenti statali proponano scarse istruzioni sui loro requisiti e sistemi d'attuazione, i Piani in questione possono comunque essere previsti come uno strumento settoriale urbanistico che dovrebbe raccordarsi ed integrarsi con il Piano regolatore vigente nell'ambiente comunale⁴²⁴.

Sulla scia di quest'ultima indicazione normativa, si accoda l'art. 3 del D.P.R. 503/1996, il quale – rubricato «*Aree edificabili*» – non fa più riferimento all'adozione di peculiari Piani di eliminazione delle barriere architettoniche, ma degli strumenti urbanistici in generale. Questa disposizione, infatti, riporta che «*nell'elaborazione degli strumenti urbanistici le aree destinate a servizi pubblici sono scelte preferendo quelle che assicurano la progettazione di edifici e spazi privi di barriere architettoniche*». Quindi, attraverso tale norma, il legislatore intende porre l'attenzione al tema dell'accessibilità già in punto di zonizzazione dei Piani Regolatori Generali

422 D. ORLANDI, op. cit., p. 136.

423 I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, op. cit., p. 71.

424 D. ORLANDI, op. cit., p. 135.

(PRG), o dei Piani Particolareggiati, dei centri urbani, prevedendo che, nella scelta delle aree da destinare a servizi pubblici, debba tenersi conto altresì della realizzabilità di spazi pedonali e costruzioni accessibili, anche in considerazione delle peculiarità del suolo italiano⁴²⁵.

La norma citata si intreccia con il successivo art. 4 del D.P.R. cit. che, riferendosi agli spazi pedonali, delinea le condizioni generali da rispettare negli interventi concernenti spazi pubblici e opere di urbanizzazione destinate ad uso pedonale (si pensi, ad esempio, a una piazza o un'area verde)⁴²⁶. La disposizione si occupa, inoltre, della necessaria creazione di percorsi accessibili per le persone con disabilità motoria o sensoriale, accompagnata – ove occorra – dal superamento di eventuali dislivelli mediante l'apposizione di rampe o impianti di sollevamento⁴²⁷.

Le prescrizioni precedentemente analizzate e previste dalla L. 41/1986, così integrata dalla L. 104/1992 per i PEBA, sono state poi riaffermate dall'art. 82, cc. 8 e 9, del T.U. Edilizia del 2001⁴²⁸. Queste sono tuttora le indicazioni legislative vigenti a carattere nazionale, alle quali vanno

425 I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, op. cit., pp. 64-65.

426 Tale norma prevede che: *«I progetti relativi agli spazi pubblici e alle opere di urbanizzazione a prevalente fruizione pedonale devono prevedere almeno un percorso accessibile in grado di consentire con l'utilizzo di impianti di sollevamento ove necessario, l'uso dei servizi, le relazioni sociali e la fruizione ambientale anche alle persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale. Si applicano, per quanto riguarda le caratteristiche del suddetto percorso, le norme contenute ai punti 4.2.1., 4.2.2. e 8.2.1., 8.2.2. del decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n.236, e, per quanto riguarda le caratteristiche degli eventuali impianti di sollevamento, le norme contenute ai punti 4.1.12., 4.1.13. e 8.1.12., 8.1.13. dello stesso decreto, con le successive prescrizioni elaborate dall'ISPESL e dall'U.N.I. in conformità alla normativa comunitaria».*

427 I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, op. cit., p. 65.

428 Il co. 8 di tale disposizione prevede che: *«I piani di cui all'articolo 32, comma 21, della legge n. 41 del 1986, sono modificati con integrazioni relative all'accessibilità degli spazi urbani, con particolare riferimento all'individuazione e alla realizzazione di percorsi accessibili, all'installazione di semafori acustici per non vedenti, alla rimozione della segnaletica installata in modo da ostacolare la circolazione delle persone handicappate».* Invece, il co. 9 recita: *«I comuni adeguano i propri regolamenti edilizi alle disposizioni di cui all'articolo 27 della citata legge n. 118 del 1971, all'articolo 2 del citato regolamento approvato con d.P.R. n. 384 del 1978 (ora d.P.R. 24 luglio 1996, n. 503 - n.d.r.), alle disposizioni di cui alla sezione prima del presente capo, e al citato decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236. Le norme dei regolamenti edilizi comunali contrastanti con le disposizioni del presente articolo perdono efficacia».*

abbinate, in base all'area in cui si interviene, i provvedimenti regionali⁴²⁹.

2.1 Linee guida per la redazione dei PEBA nei luoghi di interesse culturale

Preme rilevare che i PEBA (visti *supra*) nascono come strumenti finalizzati ad adattare il costruito esistente al fine di renderlo più accessibile e fruibile da parte di chiunque (v. § 4.3 Capitolo I). Tali Piani, non subendo alcuna modifica legislativa nelle disposizioni delle fonti primarie e concernendo tutte le strutture pubbliche già edificate, da tempi recenti devono essere predisposti anche per gli edifici storici e, più in generale, per ogni luogo di interesse culturale⁴³⁰.

A tal proposito, è intervenuta la Direzione generale Musei del Ministero per i beni e le attività culturali (oggi, *Ministero della cultura*) che, tramite decreto dirigenziale, n. 582, del 27 giugno 2017, ha creato un gruppo di lavoro per la stesura di prescrizioni concernenti il superamento delle barriere fisiche, culturali, cognitive e psicosensoriali negli immobili, siti o aree della cultura di competenza del Ministero in questione⁴³¹. Pertanto, il 6 luglio 2018 è stato concluso un documento al fine di favorire la fruizione dei luoghi anzidetti al più ampio numero possibile di visitatori. Tale atto è stato stilato sotto forma di circolare interna e denominato «*Linee guida per la redazione del Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche (P.E.B.A.) nei musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici*»⁴³². Il documento è composto da quattro allegati che ne costituiscono parte integrante, specificando e approfondendo il contenuto della circolare⁴³³.

429 D. ORLANDI, op. cit., p. 136.

430 D. ORLANDI, op. cit., p. 135.

431 Il documento è stato redatto dal «*Gruppo di lavoro per la redazione di provvedimenti anche a livello normativo inerenti il superamento delle barriere culturali, cognitive e psicosensoriali nei luoghi della cultura di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali aperti al pubblico e nella fattispecie musei, monumenti, aree e parchi archeologici (D.D. rep. N. 582 del 27.06.2017)*».

432 D.D. 27 giugno 2017, n. 587, «*Linee guida per la redazione del Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche (P.E.B.A.) nei musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici*». Si v. <http://musei.beniculturali.it/notizie/notifiche/linee-guida-per-la-redazione-del-piano-di-eliminazione-delle-barriere-architettoniche-p-e-b-a> (4 maggio 2022).

433 Trattasi dei seguenti allegati: «*Allegato 1: P.E.B.A. Un piano strategico per l'accessibilità nei musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici*»; «*Allegato*

In generale, tali *Linee guida* impartiscono ai direttori dei luoghi della cultura il compito di redigere il Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche per tali ambienti. Inoltre, viene specificato che il Piano in questione venga «*predisposto tenendo conto di eventuali piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche approvati o in elaborazione da parte di altri Enti pubblici, in particolare delle amministrazioni comunali, di norma proprietarie della viabilità comunale*»⁴³⁴.

Il gruppo di lavoro (formato perlopiù da architetti e professionisti del settore), nella stesura del documento, ha considerato *in primis* gli scopi perseguiti dalla «*Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*», ma ha voluto anche integrare gli obiettivi delle «*Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche in luoghi di interesse culturale*» del 2008. Nell'atto, si precisa che i principi stabiliti dalla Convenzione citata inerenti al diritto di accesso alla cultura⁴³⁵ sono stati recepiti ed assorbiti dagli strumenti normativi e di indirizzo adottati dal Ministero per i beni e le attività culturali che si occupano dell'accessibilità «*in chiave multidimensionale*»⁴³⁶.

Il PEBA rappresenta lo strumento migliore per assicurare anche la piena accessibilità di musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici, mediante un intervento strategico articolato in due fasi: dopo aver esaminato e valutato il grado di accessibilità di tali ambienti, è necessario stilare un programma armonizzato di interventi in un ordine di priorità⁴³⁷.

2: *Fruizione e accessibilità: profili giuridici e strumenti di attuazione*; «*Allegato 3: Glossario*»; «*Allegato 4: Checklist da progetto "A.D Arte"*».

434 D.D. 27 giugno 2017, n. 587, «*Linee guida per la redazione del Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche (P.E.B.A.) nei musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici*», pp. 1-2.

435 Per una disamina di tali principi, si rinvia al cap. 2, § 3.

436 Con l'espressione multidimensionale, si intende la barriera architettonica nei suoi molteplici significati di ostacolo di tipo fisico, culturale, percettivo, cognitivo, psicosensoriali, etc.

437 Il PEBA deve tendere ad un costante miglioramento dell'ambiente, nel senso della sua accessibilità e fruibilità, mediante azioni nel minore tempo possibile e ottimizzando le spese necessarie. Per soddisfare le suddette esigenze, il Piano deve essere redatto secondo lo schema delineato nelle Linee guida cit.: cap. 1, «*Premessa*» (dove sono indicate le azioni che il museo intende porre in essere per attuare il progetto culturale); cap. 2, «*Ricognizione dello stato di fatto e analisi delle criticità rilevate*» (strumentale alla redazione di un quadro completo della attività da porre in essere); cap. 3, «*Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche (P.E.B.A.): un piano strategico per l'accessibilità nei musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici (ispirato*

2.2 L'esperienza dei PEBA in Toscana

Come suesposto, alcune Regioni hanno legiferato a livello territoriale sui PEBA, fornendo indicazioni specifiche sulla loro assunzione. La legge della Regione Toscana sulle barriere architettoniche 47/1991 è intervenuta in materia con l'art. 9, il quale precisa che nel territorio toscano i suddetti Piani sono chiamati «*programmi comunali di intervento*». Infatti, il co. 1 di tale articolo obbliga i Comuni a disporre «*programmi operativi d'intervento per l'abbattimento delle barriere architettoniche anche avvalendosi degli strumenti previsti dalla normativa regionale in materia di recupero e qualificazione dei sistemi insediativi*».

Inoltre, al co. 5 della stessa disposizione si definiscono i quattro documenti da redigere per attuare il PEBA⁴³⁸. La disposizione citata

ai principi summenzionati dell'Universal Design); cap. 4, «Programma a stralcio triennale (obiettivo a breve-medio termine)» (nel quale sono individuati gli interventi da effettuarsi nel breve termine, stabilendo i criteri e i relativi livelli di priorità); cap. 5, «Fasi di monitoraggio, valutazione in itinere e valutazione finale del piano» (tenendo conto degli scopi prefissati, si rende necessario programmare attività di monitoraggio periodico al fine di valutare il grado di accessibilità e di fruibilità del museo pre e post PEBA: in particolare, la valutazione effettuata dopo gli interventi anzidetti si propone di verificare se l'intervento effettuato si sia (o meno) dimostrato utile e se abbia risolto (in tutto o in parte) il problema per il quale è stato previsto); cap. 6, «Referente dell'accessibilità» (trattasi di un professionista dotato di competenze tecniche, nominato nei singoli istituti, poli o reti museali, avente il compito di affiancare il direttore nella stesura e attuazione del PEBA, nonché di responsabile per la relazione con il pubblico). Per un approfondimento, cfr. *Linee guida* cit.; A. PATERA, C. ROSATI, M. TOCCAFONDI (a cura di), *Museo accessibile? Esperienze in Toscana*, Auditorium dell'Archivio di Stato, Firenze 3 dicembre 2009, pp. 51-53.

438 Il primo dei documenti da produrre riguarda innanzitutto il rilievo degli spazi e degli edifici, sia pubblici che privati aperti al pubblico, riportando la situazione dell'accessibilità, fruibilità e sicurezza dei medesimi luoghi che si trovano su tutto il territorio regionale. Successivamente, il secondo, consiste nell'elaborazione di una relazione che illustra le azioni da realizzare nei vari settori di cui all'art. 2 della L.R. 47/1991 e definisce la priorità di intervento in riferimento alla disponibilità finanziaria e dai programmi di intervento nei settori stessi, nonché alle indicazioni contenute al co. 1 dell'art. 3. Il terzo dei documenti consiste, invece, nella redazione di schede tecniche riferite ai singoli interventi, con l'indicazione dell'entità delle opere e dei relativi costi, ma anche dei tempi previsti per la realizzazione degli stessi. Per ultimo, si sviluppa una relazione finanziaria contenente l'indicazione di modi con i quali si intende affrontare le spese. Si v. A. LAURIA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità.*, op. cit., p. 4.

sottolinea la particolarità della normativa toscana rispetto a quella di altre Regioni, in quanto ampliativa dell'ambito d'incidenza dei suddetti Piani. Infatti, mentre la legge nazionale riferisce i Piani ai soli edifici pubblici, la Toscana dispone che gli stessi siano rivolti all'eliminazione delle barriere architettoniche ed urbanistiche⁴³⁹ esistenti sia negli spazi che negli edifici pubblici e anche in quelli privati aperti al pubblico⁴⁴⁰.

Di rilevante interesse è poi il comma 6 dell'art. 9, che dà una precisa indicazione sulla modalità di finanziamento del Piano, in quanto dispone:

«Per la realizzazione dei programmi e dei relativi interventi di cui al presente articolo, i comuni destinano il 10 per cento dei proventi annuali derivanti dai permessi di costruire e dalle SCIA, delle sanzioni in materia urbanistica ed edilizia, ivi comprese le somme introitate ai sensi dell'articolo 37 della legge 28 febbraio 1985 n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e della legge regionale 7 maggio 1985, n. 51 (Prime disposizioni di attuazione della legge n. 47/1985 recante norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), nonché delle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da inosservanza di norme relative al diritto di libero accesso in spazi pubblici riservati ai portatori di handicap motori e sensoriali».

Di conseguenza, la mancata riserva alle suddette finalità dei profitti

439 Con *barriere urbanistiche* ci si riferisce ad aree caratterizzate da una scarsissima valicabilità, adattabilità, accessibilità, visitabilità, fruibilità. Si v. L. MARZI, *Piani di eliminazione delle barriere architettoniche. Un percorso conoscitivo progettuale per il superamento dei conflitti uomo-ambiente a scala urbana*, in "Paesaggio Urbano", Maggioli Editore, fasc. nov.-dic., 2006, p. 79.

440 Anche se l'ambito di applicazione è più ampio, tuttavia, occorre chiedersi in base a quali normative e sotto la guida di quali enti, un soggetto incaricato di rilevare le barriere architettoniche, possa entrare in un immobile privato e censirle. Cfr. *Ibidem*; <https://toscana-accessibile.it/-/piani-per-l-eliminazione-delle-barriere-architettoniche-peba-> (17 aprile 2022). A tale interrogativo si può rispondere che comunque, avendo analizzato le normative vigenti sulle barriere architettoniche, e avendo visto che i provvedimenti del 1989 ricomprendeva nel loro campo di applicazione sia gli edifici privati che quelli privati aperti al pubblico, si potrebbe dedurre da tali atti che vi sia un controllo in questi luoghi.

menzionati nella norma renderebbe di fatto illegittimo il bilancio comunale⁴⁴¹. Infatti, il co. 2 dell'art. 5 vincola i Comuni ad adottare i PEBA prima dell'approvazione del bilancio di previsione, specificando come adibire le somme accumulate relativamente agli introiti e sanzioni anzidetti, ma anche in merito ad altre eventuali risorse aggiuntive⁴⁴².

Preme specificare che la fonte di finanziamento dei PEBA è stata messa in discussione diverse volte nel corso degli anni. Inizialmente la legge 311/2004 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*» legge finanziaria 2005») consentiva alle amministrazioni comunali di utilizzare i guadagni dei permessi a costruire e delle sanzioni per il finanziamento di spese correnti entro il 75% per il 2005, e del 50% per il 2006. Poi la legge finanziaria 292/2006 limitava al 50% l'utilizzo delle spese correnti e alla quota del 25% la manutenzione ordinaria del patrimonio comunale. Quindi, i profitti da destinare agli interventi di abbattimento delle barriere architettoniche hanno subito una progressiva riduzione anche a causa del sempre maggiore ricorso, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, ai c.d. *lavori a scomputo* (consistenti nella diretta realizzazione, ad opera di privati, delle opere di urbanizzazione delle aree edificate). È stato, però, notato che tale prassi, non producendo incassi per oneri di urbanizzazione, conduce ad eludere l'obbligo di accantonamento fissato, nella misura del 10%, dalla normativa regionale⁴⁴³.

Nel corso degli anni, come visto, la L.R. 47/1991 è stata oggetto di plurime modifiche, alcune delle quali hanno riguardato proprio la redazione dei PEBA. Infatti, la L.R. 34/2000, ad esempio, ha aggiunto il co. 2-*bis* all'art. 5, il quale dispone espressamente che:

441 A tal proposito, si può citare la L.R. del Veneto 16/2007 cit. che, all'art. 9, impone ai Comuni di trasmettere la rendicontazione relativa dell'accantonamento del 10% (o il 5% per i comuni con popolazione inferiore a 3500 abitanti) dei proventi annuali derivanti dal contributo di costruzione di cui al T.U. Edilizia del 2001 e dalle sanzioni in materia edilizia, paesaggistica ed urbanistica. Si v. A. LAURÌA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità*, op. cit., p. 4.

442 Cfr. M. GALLIGANI, intervento sul tema dell'«Economicità dei Piani per l'Accessibilità: un costo per essere liberi», tenutosi durante il convegno su «I piani per l'accessibilità. Metodi e strumenti», effettuato il 29 settembre 2009 a Pistoia, testo reperibile in http://www.pianiaccessibilita.it/Piani/eventi/documenti/IPianiPerlAccessibilita/PA_intervento_Galligani.pdf (21 aprile 2022); A. LAURÌA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità*, op. cit., pp. 4-5.

443 *Ibidem*.

«Per l'elaborazione e la realizzazione dei programmi di intervento per l'eliminazione delle barriere architettoniche di cui all'art. 9, i Comuni, singoli o associati, trasmettono al Presidente dell'Articolazione zonale della Conferenza dei Sindaci proposte progettuali redatte sulla base degli indirizzi e delle priorità indicati dal PISR ai fini della loro approvazione nei piani di zona secondo le procedure previste all'art. 11 della LR 72/97 e dallo stesso Piano integrato sociale regionale».

Di particolare interesse è anche il successivo comma della stessa disposizione, il co. 2-ter, il quale prevede che i Comuni debbano individuare «*le modalità del coinvolgimento delle Associazioni di tutela delle persone con handicap più rappresentative operanti sul territorio per la verifica dei risultati degli interventi realizzati*». Inoltre, nella redazione dei Piani, i Comuni possono avvalersi, per quanto stabilito dall'art. 9 co. 8, delle stesse associazioni delle persone con disabilità sopracitate.

Infine, l'art. 7 L.R. 47/1991 prevede che anche i trasporti pubblici debbano eliminare gli ostacoli esistenti. In particolare, il comma 4 stabilisce che i programmi e i Piani comunali per l'abbattimento delle barriere architettoniche siano preventivamente coordinati con i Piani Urbani del Traffico⁴⁴⁴. Tale disposizione è emblematica perché evidenzia e rafforza il fatto che l'accessibilità deve essere percepita e realizzata come una rete, e non già limitarsi ad *isole accessibili*.

Una conseguenza implicita della sopra citata L. 104/1992 è il fatto che si riconosce al Comune (nella persona del Sindaco) un ruolo di *regista* nel processo verso una maggiore accessibilità dell'ambiente urbano. Tale ente, infatti, ha il compito di provvedere ad abbattere gli ostacoli del costruito negli edifici di propria competenza, nonché negli spazi urbani. Operano nella stessa direzione i commi 2, 3 e 4 dell'art. 9 L.R. 47/1991, dalla lettura congiunta dei quali si desume che anche in tale Regione i Sindaci dei Comuni devono operare un coordinamento dei PEBA degli Enti e delle Società pubbliche che dispongono di beni sul territorio locale⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ Anche questi rientrano nella macrocategoria dei piani settoriali. In particolare, tale Piano persegue l'obiettivo di organizzare in modo regolato la rete stradale comunale, ma esso serve, in linea teorica, anche per ideare e realizzare una città più confortevole e accessibile. I. ARGENTIN, M. CLEMENTE, T. EMPLER, op. cit., p. 68.

⁴⁴⁵ A. LAURIA, *Il piano per l'accessibilità*, op. cit., p. 2. In particolare, l'art. 9, cc. 2-4 della L.R. cit. prevedono che: «2. *Gli Enti e le Società pubbliche che svolgono servizi aperti al pubblico predispongono un programma di adeguamento alle disposizioni della*

Con specifico riferimento all'erogazione dei contributi regionali ai Comuni per l'abbattimento degli ostacoli del costruito, la L.R. della Toscana del 15 maggio 2001, n. 23 (integrativa di alcune norme della L.R. della Toscana 5/1995⁴⁴⁶) obbliga i Comuni ad integrare i Regolamenti urbanistici comunali con la c.d. Mappa dell'accessibilità urbana, quale:

«condizione necessaria per l'attribuzione ai comuni stessi di finanziamenti regionali, a qualsiasi titolo erogati, qualora finalizzati al superamento delle barriere architettoniche ovvero relativi ai programmi di edilizia sovvenzionata o agevolata»⁴⁴⁷.

Successivamente, la L.R. della Toscana del 10 novembre 2014, n. 65, «*Norme per il governo del territorio*» richiede, all'art. 95 co. 6, che il Piano Operativo comunale (strumento disciplinante l'attività urbanistica ed edilizia del territorio conformemente al c.d. Piano Strutturale) contenga:

«le disposizioni per la programmazione degli interventi volti all'abbattimento delle barriere architettoniche nell'ambito urbano, finalizzati a garantire un'adeguata accessibilità delle strutture di uso pubblico, degli spazi comuni delle città e delle infrastrutture per la mobilità»⁴⁴⁸.

Pertanto, si può notare come la materia delle barriere architettoniche

presente legge sui beni immobili di loro proprietà. 3. Tale programma deve fissare scadenze temporali per la sua attuazione ed indicare le modalità di reperimento dei mezzi finanziari occorrenti. 4. Il programma di cui al secondo e terzo comma viene inoltrato al Sindaco per la predisposizione dei programmi di cui al primo comma».

446 L.R. della Toscana 16 gennaio 1995, n. 5, «*Norme per il governo del territorio*».

447 Art. 2, L.R. della Toscana cit. Si v. <https://toscana-accessibile.it/-/piani-per-eliminazione-delle-barriere-architettoniche-peba-> (23 aprile 2022). Inoltre, la L.R. della Toscana 5/1995 cit., all'art. 28 co. 2f-bis (oggi abrogato) precisava che la suddetta mappa dell'accessibilità urbana deve contenere: «*il censimento delle barriere architettoniche nell'ambito urbano e la determinazione degli interventi necessari al loro superamento, per garantire un'adeguata fruibilità delle strutture di uso pubblico e degli spazi comuni delle città da parte dei cittadini, compresi gli anziani, i bambini e i disabili*».

448 Inoltre, l'art. 62, co. 1, lett. i) della medesima legge dispone espressamente che: «*i) all'eliminazione delle barriere architettoniche ed urbanistiche in conformità con quanto previsto dalla legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), e all'accessibilità delle strutture di uso pubblico e degli spazi comuni delle città*».

vada ad intersecarsi con quella inerente al governo del territorio⁴⁴⁹.

2.3 Verso i Piani per l'Accessibilità

Nel 2008, è stata intrapresa una ricerca, sovvenzionata dalla Regione Toscana, sui Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche svolta grazie al Centro Interuniversitario TESIS dell'Università di Firenze⁴⁵⁰. L'indagine può essere suddivisa in due fasi: la prima consistente nella stesura, durata un anno (da luglio 2008 a luglio 2009) delle «*Linee guida per la redazione dei Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche*», e la seconda riguardante la «*Sperimentazione degli indirizzi operativi per l'attuazione dei Piani per l'Accessibilità*», che ha interessato anch'essa un anno di tempo (da aprile 2010 ad aprile 2011)⁴⁵¹.

449 In Toscana la pianificazione urbanistica è disciplinata dalla L.R. 65/2014, la quale stabilisce i diversi strumenti urbanistici di cui devono dotarsi i Comuni presenti sul territorio, disciplinandone il contenuto e la procedura da seguire per la loro redazione. Tali strumenti, inoltre, devono essere conformi alle regole sovraumunali dell'ambito paesaggistico (PIT, VAS e Piano del Verde), territoriale ed edilizio, nonché rispettare «*la collaborazione tra le diverse istituzioni e la partecipazione dei cittadini*». Trattasi, in particolare, del Piano Strutturale (PS) e del Piano Operativo (PO). Il primo «*serve a programmare e a disegnare la visione futura con una prospettiva di lungo periodo, 15/20 anni, e definire strategie per lo sviluppo e la tutela del territorio nel rispetto dei vincoli, degli indirizzi sovraordinati e dei piani regionali e provinciali*»; il secondo «*prima si chiamava Regolamento Urbanistico, serve a dare concretezza al PS regolando le trasformazioni della città: edifici, infrastrutture, verde, opere pubbliche, mobilità, servizi, ecc.*». Si v. <https://firenzeprossima.it/piani-urbanistici/> (24 aprile 2022).

450 In particolare, il lavoro si è svolto sotto la direzione del responsabile scientifico, il professor Lauria, su commissione della provincia di Pistoia. L'analisi è stata portata avanti da un gruppo interdisciplinare formato da studiosi dell'Università di Firenze, alla Provincia di Pistoia e ai sei Comuni del territorio pistoiese (Pistoia, Agliana, Monsummano Terme, Pescia, Quarrata, San Marcello Pistoiese), coinvolgendo settori diversi: architettura, urbanistica, scienze umane, informatica, economica, statistica. Si v. <https://toscana-accessibile.it/-/piani-per-l-eliminazione-delle-barriere-architettoniche-peba-> (20 aprile 2022).

451 L'accessibilità urbana è stata disciplinata in Italia, ancor prima che in ambito sovranazionale. Infatti, su questo argomento, connesso all'inclusività delle persone nelle città, si fondano i presupposti della *New Urban Agenda*, firmata da oltre 160 Stati, nell'ambito dell'agenda *Habitat-III*. L'agenda si concentra relativi all'accessibilità degli spazi, delle strutture, attrezzature e funzioni per ogni categoria di utenza. Il documento fornisce una serie di indicazioni che i governi nazionali e regionali dovrebbero assumere per monitorare politiche che assicurino benessere e salute mediante

Dal lavoro di ricerca è emerso che è più opportuno parlare di *Piani per l'Accessibilità* e non più di PEBA, poiché i primi «rappresentano la naturale evoluzione culturale e scientifica» di questi ultimi⁴⁵². Tali Piani per l'accessibilità rappresentano uno strumento di socializzazione e di *community empowerment*, che si definisce come «a social action process by which individuals, communities, and organizations gain mastery over their lives in the context of changing their social and political environment to improve equity and quality of life»⁴⁵³.

Con questa nuova definizione dei Piani, si pone l'accento sull'accessibilità dell'ambiente costruito e da costruire, quale valore fondamentale della qualità della vita umana. Inoltre, con tale espressione innovativa, si denotano dei programmi operativi indirizzati a un grado di fruizione assoluta e a procedimenti di trasformazione *urbana*, al fine di assicurare a tutti i residenti le migliori condizioni per godere dell'ambiente costruito di modo che ognuno possa, nella misura più ampia possibile, svolgere le attività quotidiane in autonomia⁴⁵⁴. A tale locuzione si perviene seguendo l'impostazione terminologica dell'ICF⁴⁵⁵, che cerca di non usare più l'espressione *barriere architettoniche*. Infatti, da dopo l'ICF e la CRPD del 2006, sarebbe più opportuno parlare solo di *accessibilità*, quale rimedio

peculiari azioni «an urban governance, with sound institutions and mechanisms that empower and include urban stakeholder». Il pensiero di benessere condiviso e quindi di spazio urbano salutare, cioè di un ambiente che riesca a fronteggiare le necessità di tutti i tipi di cittadini soprattutto per quelli *deboli*, è un fine stabilito nel rapporto *Global-Age-Friendly-Cities* redatto dall'OMS. Quest'ultimo atto, «analizzando il trend demografico delle città contemporanee» individua azioni di *governance* finalizzate a promuovere l'*Active Ageing*, cioè l'inserimento degli anziani in tutti gli ambienti della vita sociale. In particolare, il documento si sofferma sugli spazi aperti, sugli alloggi, sugli immobili e sui trasporti. Un'altra tematica analizzata da questo rapporto è quella della *Walkability*, cioè della facilità di utilizzo dei percorsi pedonali, studiandone gli elementi ambientali che li compongono, come ad esempio il tipo di pavimentazione o sistemi di protezione del traffico veicolare: arrivando così ad introdurre il tema della pianificazione territoriale. Si v. L. MARZI, L. SACCHINI, M. LAZZERINI, op. cit., p. 2.

452 A. LAURIA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità*, op. cit., p. 66.

453 N. WALLERSTEIN, *Empowerment to reduce health disparities*, in "Scandinavian Journal of Public Health", fasc. 30, Issue 59_suppl, 2002, p. 72.

454 <https://toscana-accessibile.it/-/piani-per-l-eliminazione-delle-barriere-architettoniche-peba-> (17 aprile 2022).

455 Tale acronimo delinea «*Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*», stilata nel 2001 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Si v. il § 1 del Capitolo I.

preventivo agli impedimenti del costruito: se si costruisse senza barriere architettoniche, secondo il *Design for all*, si eviterebbero dal principio tali impedimenti e non ci sarebbe bisogno della loro eliminazione.

Pertanto, l'accessibilità deve essere concepita, non già come un aspetto isolato dello spazio urbano e riguardante le sole persone con disabilità, ma piuttosto come un sistema complesso che permetta a chiunque – normodotati e non – di svolgere le attività desiderate secondo le proprie possibilità. Infatti, questa, ampliando il novero delle libertà personali, deve essere intesa come una *risorsa collettiva* coinvolgente profili sociali, civili, etici, economici ed ambientali⁴⁵⁶. Più nello specifico, è stato acutamente osservato che l'accessibilità rappresenta:

«[...] un fattore particolarmente efficace per innescare e consolidare coerenti, durevoli e sostenibili processi di sviluppo umano volti a promuovere stili di vita sani e ad elevare il “capitale sociale” delle comunità. Elevare l'accessibilità di luoghi, beni e servizi significa rendere le società locali più eque e vitali (...), raggiungere indicatori socio-economici, diretti e indiretti, più favorevoli (...), valorizzare la qualità urbana. In altre parole, **l'accessibilità è un “sapere abilitante”**»⁴⁵⁷. [Enfasi aggiunta]

Più in generale, si può affermare che l'accessibilità urbana è funzionale al miglioramento della qualità della vita, concepita come rapporto tra obiettivi che si intendono perseguire ed energie fisiche e psichiche necessarie per il loro raggiungimento⁴⁵⁸.

Mentre negli anni passati, si descriveva l'accessibilità solo come una disciplina tecnico-normativa, oggi, per realizzarla – complice soprattutto la conoscenza diffusa nella costruzione di ambienti inclusivi, confortevoli, sicuri nella percorrenza e nell'utilizzo – non è sufficiente la mera attuazione delle prescrizioni normative⁴⁵⁹. Tuttavia, anche se le disposizioni legislative in materia di barriere architettoniche sono vetuste e in alcuni casi obsolete e superate, il problema risiede nel fatto che tali norme non hanno una forza

456 A. LAURIA, *L'accessibilità come “sapere abilitante” per lo Sviluppo Umano: il Piano per l'Accessibilità*, in “Techne”, fasc. 7, 2014, p. 126.

457 *Ibidem*.

458 C. SCIARRONE, *RE-Strategy: prototipi di (ri)attivazione per nuove formule di accessibilità urbana*, in “Ri-Vista”, fasc. 1, 2015, pp. 71-73.

459 A. LAURIA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità*, op. cit., p. 46.

tale da farsi rispettare. Ciononostante, in linea teorica, bisogna sviluppare una concezione di *città accogliente* che venga creata tramite progetti pianificati sapientemente, cioè località urbane «*necessariamente complesse, interdisciplinari, multifattoriali*». Tale massimo livello di fruibilità si pone «*come ineludibile crocevia della qualità dell'habitat come valore trasversale in relazione reciproca con le funzioni, con i tempi, con i flussi di persone e merci della città*»⁴⁶⁰.

Pertanto, si rende necessaria un'evoluzione dell'idea di accessibilità, da conoscenza specialistica (com'è concepita ancora oggi) a *cultura comune* che favorisca il processo conoscitivo dell'universalità dei consociati e che porti all'accoglimento della diversità umana⁴⁶¹. Solo così pare che si possa ovviare a delle problematiche non derivanti dalla materia costruita, ma dall'inciviltà umana: anche l'opera progettuale più all'avanguardia sul piano dell'accessibilità, può essere facilmente danneggiata dagli atteggiamenti incivili dei cittadini consistenti anche in occupazione improprie e illegittime dello spazio urbano⁴⁶². Si pensi, ad esempio, a quelle automobili che, molto frequentemente, vengono parcheggiate o fatte sostare sui marciapiedi all'altezza delle strisce pedonali, dove solitamente si trovano scivoli. Così si rende difficoltosa la mobilità dei pedoni e si impedisce totalmente l'attraversamento delle persone con disabilità motorie. La stessa cosa avviene tutte le volte in cui si trova un mezzo di trasporto *sharing* (monopattini, biciclette) nel mezzo di un marciapiede, bloccando così il passaggio della persona che necessita di muoversi con un ausilio.

Nella visione moderna e sviluppata di accessibilità, la dimensione tecnico-normativa deve congiungersi con una proiezione sociale, culturale e politica dello spazio pubblico. Di conseguenza, gli impulsi all'informazione, al confronto, così come le iniziative di sensibilizzazione sul tema dell'accessibilità, rilevano come un *valore strategico* e sono indirizzati ai soggetti che intervengono – a qualsiasi titolo – nei processi di trasformazione degli ambienti⁴⁶³.

460 *Passim, ibidem.*

461 *Ibidem.*

462 L. MARZI, *Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche: esperienze in Toscana*, in "TeMa", fasc. 2, 2009, p. 1.

463 A. LAURIA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità.*, op. cit., p. 46.

2.4 Lo stato di fatto

Nonostante che le prescrizioni analizzate siano dettagliate ed accurate, la L.R. della Toscana sui PEBA e, più in generale, le leggi nazionali in materia di barriere architettoniche «*si sono rivelate dei wishful thinkings – dei pensieri intrisi di desiderio – e sono rimaste perlopiù inapplicate*»⁴⁶⁴. Infatti, i PEBA sono stati adottati raramente dalle amministrazioni competenti e, in quei pochi casi, spesso rimasti inattuati⁴⁶⁵. Pertanto, da questa considerazione sembra che tali Piani vengano adottati con l'unico fine di osservare formalmente un obbligo di legge.

Questo strumento, infatti, non è ancora realtà nella maggior parte dei Comuni italiani. Tuttavia, si deve precisare che lo scenario in Toscana si rivela più felice rispetto a quello delle altre Regioni della penisola: ma questo non è comunque un dato rassicurante.

Nel territorio toscano è stata svolta un' esplorazione conoscitiva dalla quale è emerso che il PEBA è stato predisposto solo da una scarsa parte dei Comuni (pari al 20 %) ⁴⁶⁶ e che sia stato concretamente attuato (anche solo parzialmente) da un numero ancora inferiore⁴⁶⁷. «*Stupisce che in una Regione tanto civile, solidale e avanzata come la Toscana si registri – pur con alcune significative eccezioni – una tale indifferenza verso questo essenziale strumento di pianificazione per l'accessibilità*»⁴⁶⁸. A tal proposito, si ricorda che la Regione Toscana ha offerto un significativo apporto interpretativo alla giurisprudenza in materia. Infatti, nel 1989 la Pretura di Firenze ha emanato due sentenze penali di considerevole importanza⁴⁶⁹. La prima di queste riafferma l'importanza degli allora moderni PEBA, dichiarando che grazie «*all'adozione di piani organici d'intervento*» e non attraverso «*interventi contingenti e disorganici*» si poteva sopperire ai bisogni delle persone con

464 A. LAURIA, *Il piano per l'accessibilità*, op. cit., p. 2.

465 *Ibidem*.

466 Si ricordano alcuni Comuni della Regione Toscana che hanno adottato i PEBA: il Comune di Pisa (2009), Prato, Viareggio (2011), Pergine Valdarno (2012), Arezzo, Barberino di Mugello, Pistoia.

467 Si noti che, benché tale indagine risalga al 2011, da un incontro personale con il professor Lauria è emerso che tali dati siano ancora attuali.

468 A. LAURIA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità*, op. cit., p. 7.

469 S. ANICHINI, F. GUERRIERI, P. A. SCARPINO, V. TESI, *Progetto accessibilità, manuale tecnico per una progettazione senza barriere*, con introduzione di B. DEIDDA, Edizioni della Meridiana, Firenze, 1999, p. 13.

disabilità⁴⁷⁰. La seconda, invece, riconosceva il reato di omissione o rifiuto di atti d'ufficio per il sindaco che non avesse realizzato il Piano cit. negli edifici pubblici entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge 41/1986⁴⁷¹.

La Regione Toscana, a partire dal nuovo millennio, ha previsto un intervento su quattro livelli coordinati⁴⁷². Innanzitutto, sul piano *legislativo*, si è stabilito di erogare denaro per abbattere le barriere del costruito ai soli Comuni che avessero adottato un PEBA. Poi, si è cercato di intervenire sul livello *formativo* dei tecnici (ad esempio architetti e ingegneri comunali), disponendo corsi di aggiornamento sul tema dell'accessibilità per l'intera area regionale. Con riferimento alla *partecipazione*, la Regione Toscana ha introdotto, con la L.R. 34/2000, il principio del coinvolgimento delle persone con disabilità per l'indirizzo e la verifica dei risultati raggiunti attraverso il PEBA. Infine, l'ultimo aspetto d'intervento è stato quello *tecnico-culturale*, consistente nell'assegnazione alla Facoltà di Architettura di Firenze, in coordinamento con il Servizio Lavoro e Politiche Sociali della Provincia di Pistoia, il compito di stendere le «*Linee Guida per l'elaborazione dei Piani per l'Eliminazione di Barriere Architettoniche*»⁴⁷³.

Il diffuso inadempimento del PEBA non può ricondursi ad una sola causa: oltre ad un fallimento amministrativo dovuto ad un'impreparazione culturale in tema di accessibilità del costruito urbano, c'è stata, ed è tuttora presente, una generale sottovalutazione del problema a livello statale italiano.

470 Sent. pen. Pretura di Firenze, datata 23 ottobre 1989.

471 Sent. pen. Pretura di Firenze, datata 3 dicembre 1989. Si v. A. LAURIA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità.*, op. cit., p. 7. Comunque, preme sottolineare che l'intervento della magistratura creò alquanto scalpore. Ciò portò, da una parte, alla nomina, nel 1990, di 58 commissari *ad acta* per altrettanti Comuni inadempienti e, dall'altra invece, si arrivò a redigere e adottare i PEBA in diversi Comuni della Provincia fiorentina. Questo fervore, purtroppo, è passato velocemente: come suesposto, in molti casi, il Piano è rimasto solo un adempimento formale, rimanendo, in tutto o in parte, inattuato.

472 Cfr. S. ANICHINI, F. GUERRIERI, P. A. SCARPINO, V. TESI, op. cit., p. 14; A. LAURIA, *Dal Piano per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche al Piano per l'Accessibilità*, nell'ambito del convegno *Il Piano per l'Accessibilità: metodi e strumenti*, tenutosi a Pistoia il 29 settembre 2009; P. SALVI, *Omissione di atti di ufficio: riflessioni sul rapporto tra attività amministrativa e attività giudiziaria*, in "L'amministrazione italiana", fasc. 10, 1990, pp. 1447-1451.

473 A. LAURIA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità.*, op. cit., p. 7.

In particolare, non si è ancora realmente diffusa nella società il vero valore dell'accessibilità ambientale, da intendere non solo quale risorsa per la comunità, ma anche come opportunità economica. Si noti che una città non accessibile è ingiusta e inospitale per i visitatori in genere: invero, il *turismo accessibile* è da considerarsi «una nicchia di mercato estremamente interessante e con delle potenzialità inesprese»⁴⁷⁴.

Inoltre, si rileva un ruolo non sempre determinante delle associazioni e organizzazioni poste a tutela delle persone con disabilità, nonché un'assenza di chiarezza esplicativa da parte del legislatore circa le esatte caratteristiche dei PEBA e le procedure da attuare⁴⁷⁵. Si noti, infatti, che i PEBA, laddove attuati, hanno avuto un impatto poco incisivo sulla situazione complessiva dell'accessibilità ambientale, in quanto spesso costituiti da prescrizioni superficiali e generiche⁴⁷⁶.

3. Il caso del Comune di Firenze

Il Comune di Firenze, come l'80% delle amministrazioni comunali della Toscana, non ha adottato un PEBA⁴⁷⁷. Infatti, a livello comunale, non è previsto un vero e proprio Piano ma, nel corso degli anni, sono stati previsti interventi specifici sul territorio municipale, il più importante dei

474 Cfr. Ivi, p. 9; A. LAURIA, *Il piano per l'accessibilità*, op. cit., p. 3; D.M. 28 marzo 2008, «Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale».

475 A. LAURIA (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità*, op. cit., p. 9. Si noti che la L. 41/1986 accordava un solo anno alle amministrazioni per redigere e attuare i Piani (pena il commissariamento da parte delle Regioni), tuttavia prevedendo risorse insufficienti e limitate circa la progettazione e l'esecuzione degli interventi. Inoltre, il commissariamento da parte delle Regioni è stato molto limitato, in quanto anch'esse sono inadempienti. In particolare, le amministrazioni inadempienti legittimano la loro inerzia con la mancanza di risorse finanziarie e con la presenza di altre priorità. Cfr. A. LAURIA, *Il piano per l'accessibilità*, op. cit., p. 2; G. STODUTI, *L'uomo e la città, Accessibilità, fruibilità e sicurezza dell'ambiente urbano*, Edizioni Pro Juventute, Firenze, 1991, p. 4.

476 A. LAURIA, *Il piano per l'accessibilità*, op. cit., p. 3.

477 Si noti che recentemente il Comune di Firenze ha approvato una delibera strumentale all'attuazione, in futuro, del PEBA comunale. In particolare, tale atto si propone di stabilire un accordo di ricerca con la Facoltà di Architettura per collaborare alla «realizzazione di attività di ricerca e sperimentazione nel campo delle politiche sull'accessibilità urbana finalizzate alla redazione del Piano Operativo Comunale di Firenze» (Delibera del Comune di Firenze no. 00636 del 10 dicembre 2020).

quali ha riguardato un *censimento* di tutti gli ostacoli del costruito presenti nell'area del centro storico UNESCO⁴⁷⁸.

A tal proposito, preme evidenziare che il capoluogo fiorentino, il quale ha previsto il siffatto Piano per pochissimi edifici della città, niente ha disposto circa il più importante palazzo storico presente nella città: Palazzo Vecchio⁴⁷⁹.

3.1 Gli atti dell'amministrazione fiorentina sull'accessibilità dei luoghi vincolati

La città di Firenze presenta numerosi edifici e luoghi di interesse storico-culturale in senso stretto e in senso lato, ossia, rispettivamente, edifici vincolati e immobili adibiti a musei (pubblici o privati). Tuttavia, poiché le amministrazioni competenti non hanno provveduto a redigere un PEBA con riferimento a tutti questi ambienti, il Consiglio Comunale di Firenze ha cercato di sopperire a tale lacuna mediante la proposizione di atti di indirizzo, come mozioni e risoluzioni⁴⁸⁰.

478 In particolare, il censimento, stilato dal Comune di Firenze, si basa su un esame accurato dello stato di fatto effettuato attraverso sopralluoghi agli edifici, sedi di servizi pubblici e privati, di uso pubblico e agli spazi pubblici (giardini, parcheggi, ecc.), dei quali sono state rilevate le condizioni di accessibilità. Il tutto è stato fatto seguendo la L.R. della Toscana 1/2005, ormai abrogata. Il Censimento è stato sviluppato in due fasi temporali diverse. La prima fase, conclusa con l'approvazione della Mappa dell'Accessibilità Urbana ai sensi della LR 23/2001, riguarda esclusivamente il centro storico UNESCO. Il censimento è stato coordinato dalla Direzione Urbanistica Servizio Pianificazione con la collaborazione dell'Ufficio Abbattimento Barriere Architettoniche, della Consulta Comunale degli Invalidi ed Handicappati e con l'apporto di professionisti che hanno provveduto a rilevare le barriere architettoniche ed urbanistiche presenti nelle strutture pubbliche o private di uso pubblico del centro storico, per definire il loro grado di accessibilità ai sensi della normativa vigente. Invece, la seconda fase, sulla base della mozione del Consiglio comunale 208/2006, ha esteso il censimento al restante territorio comunale. Il censimento, aggiornato al 2013, è stato restituito su un database geografico in modo da agevolare il costante aggiornamento del dato. Si v. Regolamento Urbanistico Firenze, *Programma 2014/2019 per l'abbattimento delle barriere architettoniche e urbanistiche*, art. 55 L.R. 1/2005.

479 Si noti, ad esempio, che il Comune di Firenze ha recentemente redatto un PEBA per la Basilica di Santa Maria del Carmine.

480 La mozione è una richiesta scritta e motivata volta a promuovere una discussione su temi concernenti le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del

Un primo intervento specifico ha riguardato l'accessibilità al *Giardino di Boboli*⁴⁸¹. Trattasi di un luogo culturale percorribile da una persona con disabilità motoria (permanente o temporanea) solo con un accompagnatore, a causa del fondo di terra e ghiaia e per la presenza di pendenze importanti. Si noti che neanche la dotazione di una carrozzina motorizzata consente a un individuo affetto da tali problematiche di muoversi liberamente e indipendentemente nel sito considerato. Peraltro, il complesso museale della *Galleria degli Uffizi* (del quale i Giardini fanno parte insieme alla *Galleria degli Uffizi*, al *Corridoio Vasariano* e al *Palazzo Pitti*) fornisce agli utenti con difficoltà deambulatorie che ne abbiano necessità carrozzine a spinta per visitare tali luoghi⁴⁸². Tuttavia, tale soluzione si è rivelata comunque inadeguata per consentire l'accesso e la visita del Giardino di Boboli in autonomia. Pertanto, l'amministrazione comunale, su proposta di una consigliera con disabilità motoria, ha approvato all'unanimità una risoluzione che andasse a rendere più accessibile il Giardino sopra citato⁴⁸³.

Nell'atto è stata prevista, come soluzione per rendere agevole la visita al Giardino alle persone affette da difficoltà motorie, la predisposizione di macchine elettriche (c.d. *golf cars*) utilizzabili sia in solitaria che con accompagnatori. Tuttavia, la risoluzione non è stata ancora attuata poiché, essendo i documenti consiliari meri atti di indirizzo, spetta alla Soprintendenza il diritto di pronunciarsi in merito. Considerando che l'atto in esame non andrebbe a ledere alcun elemento già costruito, si auspica che non siano opposte resistenze alla sua attuazione. Si noti, peraltro, che una soluzione analoga è già stata disposta per *Villa d'Este* a Tivoli.

Infine, si può sottolineare che il sistema delle *golf cars* permetterebbe ai

Consiglio Comunale. Con la risoluzione, invece, si propone al Consiglio Comunale di esprimere valutazioni su questioni generali non aventi ad oggetto l'amministrazione comunale.

481 Tale luogo, di competenza del Ministero della cultura, è il parco storico della città di Firenze. Il giardino, che accoglie circa 800.000 visitatori all'anno, è uno dei più importanti esempi al mondo di giardino all'italiana ed è un vero e proprio «*museo a cielo aperto*» per l'impostazione architettonica e paesaggistica delle bellezze naturali e costruite che si trovano all'interno. Per un approfondimento, si v. A. PAOLUCCI, *Presentazione*, in L. M. MEDRI (a cura di), *Il Giardino di Boboli*, Banca Toscana – Gruppo MPS, Firenze, 2003, p. 9.

482 Si v. <https://www.uffizi.it/avvisi/informazioni-accessibilita-musei> (7 maggio 2022).

483 Trattasi della Risoluzione n. 00429 del 2021 del Consiglio Comunale di Firenze, «*Per un giardino di Boboli accessibile liberamente*».

soggetti che hanno difficoltà di movimento di visitare il sito liberamente, lasciando loro la scelta di essere accompagnati o meno: il tutto perfettamente in linea con i principi di indipendenza e di libertà di movimento della persona, come espressamente sancito – tra l’altro – dalla CRPD.

L’amministrazione comunale è poi intervenuta con un altro documento su un edificio vincolato, lo stadio multidisciplinare⁴⁸⁴ *Artemio Franchi*⁴⁸⁵. Il Consiglio Comunale ha emanato una mozione, anch’essa approvata all’unanimità (e proposta dalla medesima consigliera in carrozzina), in vista del *restyling* dell’impianto sportivo suddetto⁴⁸⁶. Tale atto è volto a consentire una totale accessibilità allo stadio, in ogni suo settore, da parte delle persone con disabilità, mediante un’opera di ristrutturazione generale. Si pensi, infatti, che attualmente un consigliere comunale in carrozzina non può occupare la postazione a questi riservata (per il ruolo istituzionale ricoperto) in tribuna d’onore, in quanto settore non accessibile.

Oggi, alle persone con ridotta mobilità è garantita una accessibilità solo parziale allo stadio *Artemio Franchi*: infatti, in base all’art. 24 L. 104/1992, l’accesso e la visione di eventi sportivi o musicali sono limitati alle sole aree dotate di posti specifici per le persone suddette, con la conseguente previsione di percorsi accessibili che conducono alle suddette postazioni.

Pertanto, l’intento della mozione in esame è quello di oltrepassare la norma nazionale, che si presenta limitante e ghetizzante, in quanto prevede che le persone con disabilità siano confinate e stipate in un unico *recinto*.

484 Lo stadio è definito multidisciplinare, in quanto luogo nel quale si svolgono non solo partite di calcio, ma anche di altri sport (come il rugby) ed eventi musicali. Si v. A. DREONI, M. MAZZONI, *Lo stadio Artemio Franchi di Pier Luigi Nervi*, Edizioni Polistampa, Firenze, 2021, p. 7; A. GALLUZZO, C. BATTILORO, F. VARRASI, *La grande vicenda dello stadio di Firenze*, EDIFIR Edizioni Firenze, Firenze, 2000, pp. 15 ss.

485 Con riguardo alla realizzabilità di interventi sullo stadio *Artemio Franchi* di Firenze, il Ministero della Cultura ha espresso il proprio parere contrario alla demolizione e favorevole, con dei limiti ben precisi, a una sua ristrutturazione. I limiti citati sono costituiti da parti dell’impianto sportivo in esame da conservare, quali la Torre Maratona, le scale elicoidali d’accesso esterne, talune porzioni della tribuna centrale, nonché entrambe le curve *Fiesole* e *Ferrovio* (non è possibile, quindi, realizzare quanto è stato fatto in altri stadi sportivi, come a Bergamo, dove sono state abbattute le due curve e ricostruite due settori rettilinei). Sarà, invece, consentito solamente «*avvicinare le gradinate al campo con interventi di replica in parallelo a quelle attuali*» (una sorta di *intervento-Matrioska*). Si v. <https://archistadia.it/franchi-nuovo-stadio-fiorentina-soprintendenza/> (10 maggio 2022).

486 Trattasi della Mozione no. 1269 del 2021, del Consiglio Comunale di Firenze, «*In merito alla accessibilità presso lo Stadio Comunale Artemio Franchi*».

L'atto è stato proposto seguendo un'idea di accessibilità e fruibilità ispirata al principio dell'*Universal Design*. In definitiva, si auspica che sia realizzata l'accessibilità in ogni settore dello stadio *Artemio Franchi*, così da favorire ed incentivare anche la socialità e la vita di relazione di una persona con *deficit* motori (che invece, rispettando alla lettera le disposizioni nazionali, si troverebbe più isolata).

3.2 Palazzo della Signoria

Da secoli, il *Palazzo della Signoria*, più noto come *Palazzo Vecchio*, è l'edificio-simbolo della città di Firenze: ciò sicuramente perché ospita la sede del Comune, ma anche perché ben identifica quella convivenza tra realtà civica e mondo del turismo che caratterizza l'intero capoluogo. Tale edificio è un luogo storico e di conservazione, di proprietà del Comune, che deve coesistere con lo *spazio vivo* che lo circonda e di cui anch'esso è parte. Infatti, come è noto, si tratta di un immobile di interesse storico che ha due importanti destinazioni: da una parte, è un museo e, dall'altra, è la sede del governo cittadino⁴⁸⁷. Questa costruzione è un punto fondamentale del centro storico e della vita cittadina: «*pare evidente che una città, anche una città d'arte, non può essere museificata se non vuole perdere le sue caratteristiche civiche e ridursi a una città morta*»⁴⁸⁸.

Il complesso architettonico monumentale di *Palazzo Vecchio* è un bene culturale formato da tre elementi distinti ma uniti, che partono da piazza della Signoria fino ad arrivare in via dei Leoni⁴⁸⁹. Il primo, il più antico, è costituito dal trecentesco nucleo di *Arnolfo*, dietro il quale si sviluppa il secondo imponente volume architettonico del *Salone dei Cinquecento*. Tali aree sono entrambe, quasi interamente, ricomprese nel *Museo di Palazzo Vecchio*. Infine, il percorso museale si snoda e si riallaccia con la parte più nuova del Palazzo, che arriva in via dei Leoni: sede dell'attività

487 M. C. SALEMI (a cura di), *Palazzo Vecchio a Firenze*, con Introduzione L. DOMENICI (ex Sindaco di Firenze), Nardini Editore, Firenze, 2001, p. 11

488 F. CARDINI, *Palazzo Vecchio, una storia tra potere e civiltà. Il Palazzo "della Signoria", da austera dimora medievale a magnifica reggia, oggi grande museo e centro vitale dell'amministrazione cittadina*, in M. C. SALEMI (a cura di), op. cit., p. 36.

489 Per un approfondimento sulla storia di *Palazzo Vecchio*, si v., G. LENSÌ ORLANDI, *Il Palazzo Vecchio di Firenze*, Martello-Giunti, Firenze, 1977, pp. 11 ss.; U. MUCCINI, *Il Palazzo attraverso i secoli*, in A. CECCHI, *Palazzo Vecchio: guida alla fabbrica, ai quartieri e alle collezioni*, Scala, Firenze, 1998, pp. 15-30.

amministrativa degli uffici comunali.

Considerata l'importanza delle funzioni esplicate all'interno di tale edificio, si comprende quanto sia indispensabile rendere tale luogo totalmente accessibile. L'ingresso e la fruizione di questo ambiente, infatti, deve essere agevole per plurime finalità: per accogliere turisti con disabilità provenienti da tutto il mondo; in quanto ufficio amministrativo, per consentire ai lavoratori e utenti con disabilità di svolgere le proprie mansioni al meglio; infine, quale sede del governo cittadino, per garantire l'ingresso e la partecipazione alle istituzioni comunali in genere.

A tal proposito, anche la stessa Amministrazione Comunale si è sempre interessata all'accessibilità degli ambienti museali e, in generale, di tutte le aree del Palazzo, adottando alcuni atti volti a rafforzare la valorizzazione di questo bene culturale⁴⁹⁰. Tra i più significativi⁴⁹¹, si può ricordare l'intervento con il quale è stata predisposta una piattaforma elevatrice per superare il dislivello esistente fra il pianerottolo della scala vasariana antistante l'entrata principale del *Salone dei Cinquecento* e il piano mezzano che porta al *Salone dei Dugento*⁴⁹². Inoltre, possono essere menzionati gli interventi realizzati per arrivare al *Foyer del Teatro Romano* sottostante l'immobile, al quale è possibile arrivare tramite un ascensore (tuttavia, il sito non è ancora accessibile *in toto*)⁴⁹³.

Lo stato dell'arte riguardante l'accessibilità e la fruibilità interna del Palazzo è, tuttavia, buono nel complesso. Per i collegamenti verticali, sono presenti due importanti ascensori, collocati l'uno nella parte museale e l'altro nella parte nuova. Preme sottolineare che, però, non esiste un punto accessibile tra il secondo piano della parte nuova e quello della parte museale. Invece, al terzo piano, è previsto un punto di accesso dagli uffici amministrativi al *Quartiere di Eleonora*.

490 A titolo esemplificativo, tra gli atti in questione di maggior rilievo, si può citare la Deliberazione della Giunta Comunale di Firenze, no. 00417 del 2015, avente il seguente oggetto: «Museo Palazzo Vecchio – integrazione abbattimento barriere architettoniche (L.R. 47/91). Approvazione del progetto definitivo (n. 209/2015 – Direzione Servizi Tecnici). Approvazione variazione di PEG dal codice opera 130015».

491 Si tratta di interventi effettuati nell'ambito di opera di restauro.

492 Relazione Tecnica Descrittiva e Riprese Fotografiche del 12 ottobre 2015, Progetto no. 209 del 2015 del Comune di Firenze, *Museo Palazzo Vecchio: Integrazione Abbattimento Barriere Architettoniche (L.R. 47/91)*.

493 Relazione Tecnica del dicembre 2013, Progetto Esecutivo no. 260/2012 del Comune di Firenze, *Palazzo Vecchio, Spazi Accoglienza Nuovo Foyer del Teatro Romano opere per Abbattimento Barriere Architettoniche*.

Questo passaggio è rilevante per capire la problematica che si va a creare nel caso di un guasto all'ascensore dell'area museale. Oggi le persone con disabilità che visitano Palazzo Vecchio possono tranquillamente visitare l'area museale grazie a un collegamento verticale che consente di accedere al Museo. Invece, per visitare alcune parti dell'area museale (come, ad esempio, la sala di *Leone X*), si accede solo tramite l'ascensore della parte nuova, dove si trovano gli uffici del Sindaco.

Sebbene siano previsti percorsi alternativi per visitare tutti gli ambienti dell'immobile (tranne la *Torre di Arnolfo* e il *Camminamento di Ronda*), non esiste un percorso accessibile di raccordo tra le stanze di *Leone X* e il *Salone dei Cinquecento*. Infatti, queste due aree museali attigue sono collegate da quattro scalini, senza la presenza di un montascale o pedane elevatrici e, quindi, di un mezzo per abbattere quella barriera architettonica. Pertanto, l'accessibilità è rispettata in quanto le persone possono accedere a tutti gli ambienti dell'area museale, pur percorrendo un itinerario più lungo⁴⁹⁴.

Il problema sorge nell'eventualità in cui si guasti uno dei due ascensori suddetti: in tal caso, l'unica soluzione, per una persona con disabilità motoria, sembra essere quella di essere trasportata "di peso". Questo episodio si è verificato recentemente ed è arrivato alle cronache fiorentine.

3.2.1 Un episodio di cronaca: la disavventura della consigliera con disabilità motoria

Come si è detto, Palazzo Vecchio è anche la sede del governo cittadino. Per tale motivo, ci deve essere una maggiore cura affinché questo edificio storico sia reso interamente accessibile e fruibile da tutti.

Ma è davvero così? A fare scalpore sono stati alcuni articoli pubblicati recentemente da svariati giornali fiorentini, narranti la difficoltà incontrata dalla consigliera comunale con disabilità motoria (che si muove con l'ausilio di una carrozzina) per recarsi nella sala consiliare, ossia il *Salone*

⁴⁹⁴ In senso critico, si può rilevare che se la disabilità motoria avesse riguardato il Sindaco stesso, l'intervento volto alla predisposizione di un montascale sarebbe probabilmente già stato attuato. Ciò in quanto la sala di *Leone X* è collegata col *Quartiere di Clemente VII*, dove si trovano gli uffici del Sindaco. Quindi, appare inverosimile pensare che ogni volta il Sindaco eventualmente disabile, per recarsi alle sale di rappresentanza, percorra il lunghissimo tragitto sopra descritto. Si v. S. DELLA TORRE, *Il progetto di una conservazione senza barriere*, in "TeMa", 1998, p. 21.

*dei Dugento*⁴⁹⁵. L'episodio che ha fatto notizia ha riguardato il guasto dell'ascensore che collega il piano terra della parte museale con il *Salone dei Cinquecento*, dal quale si prende una piattaforma elevatrice che permette alle persone affette da disabilità di accedere alla sala consiliare⁴⁹⁶, alla stanza delle conferenze stampa e allo *Studiolo di Francesco I*. A causa di questo malfunzionamento, la consigliera, non potendosi recare in autonomia al consesso, è stata trasportata "di peso" dal Corpo di Guardia della Polizia Municipale.

La questione è particolarmente problematica, perché – come suesposto – *Palazzo Vecchio* rappresenta sia una sede istituzionale che un'area museale. La soluzione sarebbe quella di prevedere una semplice piattaforma elevatrice vicina ai suddetti quattro scalini che collegano le due parti dell'ambiente museale. Il superamento di siffatta barriera architettonica consentirebbe un accesso e una visitabilità totali al Palazzo da parte di chiunque (anche nel caso di guasti tecnici agli ascensori) ed eviterebbe il verificarsi di episodi spiacevoli (come quello accaduto alla consigliera comunale), lesivi della dignità della persona e, più in generale, dei suoi diritti fondamentali sanciti nella Carta costituzionale, in particolare negli artt. 2 e 3 Cost.

495 Si v. https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/22_marzo_22/palazzo-vecchio-l-ascensore-rotto-consigliera-disabilita-trasportata-peso-bc0331d8-a9c1-11ec-a39a-2f18c2191cdb.shtml (13 maggio 2022).

496 Si noti che questa piattaforma elevatrice è stata recentemente modificata al fine di consentire alle persone con disabilità di azionarla in autonomia. Ciò è avvenuto a seguito di una sollecitazione da parte della consigliera affetta da disabilità motorie del Comune di Firenze, che ha riportato la vicenda oggetto della sentenza Cass. civ., sez. III, 13 febbraio 2020, n. 3691. Tale pronuncia riguarda il caso di una consigliera con disabilità del Comune di Jesi che, non potendo accedere autonomamente al Consiglio Comunale, ogni volta era obbligata a farsi azionare il montascale dagli usceri e dalla Polizia Municipale. Questa, pertanto, ha esaurito tutti i gradi di giudizio e, riconosciuta l'esistenza di una discriminazione indiretta da parte del Comune, ha ottenuto, infine, il risarcimento del danno subito.

Bibliografia

- AA.VV., *Gli invalidi e le barriere architettoniche*, Atti della Conferenza Internazionale sulle “Barriere architettoniche” tenuta a Stresa dal 17 al 20 giugno 1965, Edizioni ANMIL, Roma, 1966;
- AA.VV., *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Colombo, Roma, 1967;
- AA.VV., *Le barriere architettoniche nell'edilizia: studi e proposte di normativa*, ISES, Quaderni di edilizia sociale n. 4, Roma, 1968;
- AA.VV., *Catalogo delle proposte progettuali. Muoversi nell'immobile. Superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale*, Gangemi Editore, Roma, 2009;
- AA.VV., *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche (atti convegno Assisi, 25-27 ottobre 2012)*, in “Aedon”, fasc. 1, 2014;
- AA.VV., *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2017;
- ADDIS P., *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale*, in federalismi.it, 2016;
- AGOSTIANO M., [et. al.], *Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale*, Gangemi editore, Roma 2010;
- AINIS M., FIORILLO M., *I beni culturali e ambientali*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2000;
- ALIBRANDI T., FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001;
- AMATO S., ZITO C., STODUTI G. (a cura di), *Barriere architettoniche. Strumenti per il loro superamento*, Maggioli Editore, 1990;
- AMATO V., *L'eliminazione delle barriere architettoniche, ambientali e sociali all'integrazione delle persone. Elementi per un approfondimento e questioni minime*, in “Questione Giustizia”, fasc. 3, 2018;
- AMOROSINO S., *Beni e attività culturali*, in *Commento al d.lgs. 112/98. Il nuovo modello di autonomia in territoriali*, Rimini, 1998;
- AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010;
- ANGIULI A., CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *Commentario del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2005;
- ANICHINI S., GUERRIERI F., SCARPINO P. A., TESI V., *Progetto accessibilità, manuale tecnico per una progettazione senza barriere*, con introduzione

- di B. DEIDDA, Edizioni della Meridiana, Firenze, 1999;
- ANTONINI S., *L'abbattimento delle barriere architettoniche e l'applicazione della legge 9 gennaio 1989 n. 13*, in "Il foro Toscano", fasc.1, 1999;
- ARENCHI A., *Gli apparecchi elevatori. Criteri di scelta, nuove proposte e stato della normativa*, in "TeMa", 1998;
- ARENCHI A. (a cura di), *L'adeguamento finalizzato all'accessibilità*, in DELLA TORRE S., PRACCHI V., *Le chiese come beni culturali. Suggerimenti per la conservazione*, Electa, Milano, 2003;
- ARENCHI A. (a cura di), *Design for all. Progettare senza barriere architettoniche*, Utet, Scienze Tecniche, Milano, 2007;
- ARENCHI A., *Venezia, accessibilità ai ponti*, in "Ananke", 2013;
- ARGENTIN I., CLEMENTE M., EMLER T., *Eliminazione barriere architettoniche. Progettare per un'utenza ampliata*, Dei tipografia del genio civile, Roma, 2004;
- ARMONE G. M., *Integrazione sociale dei disabili e ragioni proprietarie (note a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale)*, in "Questione Giustizia", fasc. 2, 2001;
- ASSINI N., voce "Edilizia, 1) Disciplina delle costruzioni", in Enc. Giur. Treccani, XII, Roma, 1989;
- ASSINI N., *Diritto Urbanistico (Governare del territorio, ambiente e opere pubbliche)*, Cedam, Padova 2003;
- BACCHIN O., BECCARO D., MUNEGATO E. (a cura di), *Architettare partecipando, progetto a rilevanza locale finalizzato all'eliminazione delle barriere architettoniche attraverso il coinvolgimento di persone diversamente abili*, Promosso da U.I.L.D.M., 2004/2005;
- BAIA CURIONI S. e DUBINI P., *La gestione del patrimonio culturali in Italia: la relazione tra tutela e valorizzazione*, Rapporto Ufficio Studi Intesa S. Paolo, 2011;
- BARBERA A., voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in Enc. Dir., *Annali VIII*, Giuffrè, Milano, 2015;
- BARTOLINI A., *L'immaterialità dei beni culturali*, in "Aedon", fasc. 1, 2014;
- BARTOLINI A., *Lo statuto delle città d'arte*, in "Aedon", fasc. 2, 2015;
- BARTOLINI A., *Il bene culturale e le sue prime concezioni*, in "Diritto Amministrativo", fasc. 2, 2019;
- BELLINI A., *La pura contemplazione non appartiene all'architettura*, in "TeMa", fasc. 2, 1998;
- BENJAMIN W., *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica*, Einaudi, Torino, 2014;

- BENVENUTI F., *Introduzione*, in GAIA G., GHETTI G. (a cura di), *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, Torino, 1997;
- BIAMONTI L., *Natura del diritto dei privati sulle cose di preso storico ed artistico*, in “Foro it.”, fasc. 1, 1913;
- BISCONTIN G., DRIUSSI G., *La reversibilità nel restauro. Atti del Convegno di Studi Bressanone 1-4 luglio 2003*, Edizioni Arcadia Ricerche, Venezia, 2003;
- BOBBIO L., *I beni e le attività culturali*, in “Giorn. Dir. Amm.”, 1998;
- BORGNOLO G. (a cura di), *ICF e Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. Nuove prospettive per l’Inclusione*, Erickson, Trento, 2009;
- BRACHELET V., *L’attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966;
- BRAGA C., *Una normativa quadro costituzionalmente orientata per il superamento delle barriere architettoniche*, in “Questione Giustizia”, fasc. 3, 2018;
- BRANDI C., *Teoria del restauro*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2000;
- BREGANZE M., *L’attività edilizia libera*, in “Rivista giuridica di urbanistica”, fasc. 3-4, 2014;
- BROCCA M., *Barriere architettoniche e beni culturali: interessi a confronto - il commento*, in “Urbanistica e appalti”, 2007;
- BUSATTA L., *L’universo della disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in CORTESE F., TOMASI M. (a cura di), *Le definizioni nel diritto, Atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016;
- BUSI L., *La reversibilità nella conservazione*, in “TeMa”, fasc. 1, 1996;
- CAFAGGI F., GALLONI L., *Disciplina e tutela delle situazioni soggettive afferenti agli handicappati*, in “Rivista Critica del Diritto Privato”, 1986;
- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Commento all’art. 9*, in ANGIULI A., CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2005;
- CARAVITA B., CASSETTI L., MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016;
- CARBONARA G., *Teoria e metodi del restauro*, in ID (a cura di), *Trattato di restauro architettonico*, Utet, Torino, vol.1, 2000;
- CARBONARA G., *Restauro architettonico. Alcuni richiami di metodo e due questioni aperte: le strutture, gli impianti*, in “Paesaggio Urbano”, fasc. 5, 2002;
- CARDINI F., *Palazzo Vecchio, una storia tra potere e civiltà. Il Palazzo “della*

- Signoria*”, da austera dimora medievale a magnifica reggia, oggi grande museo e centro vitale dell’amministrazione cittadina, in SALEMI M. C. (a cura di), *Palazzo Vecchio a Firenze*, con Introduzione L. DOMENICI (ex Sindaco di Firenze), Nardini Editore, Firenze, 2001;
- CARMOSINO C., *La Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in “Aedon”, fasc. 1, 2013;
- CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in “Giustamm.it”, 2004;
- CARPENTIERI P., *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storico. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in “GiustAmm. it”, fasc. 12, 2014;
- CARPENTIERI P., *La Convenzione di Faro sul valore dell’eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in “Federalismi.it”, fasc. 4, 2017;
- CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, in “Riv. Trim. Dir. Pubbl.”, 2001;
- CASINI L., *Il codice dei beni culturali del paesaggio: commento*, in “Giorn. Dir. Amm.”, fasc. 5, 2004;
- CASINI L., *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in “Giorn. Dir. Amm.”, 2004;
- CASINI L., *“L’essenziale è (in)visibile agli occhi”: patrimonio culturale e riforme*, in “Aedon”, fasc. 3, 2015;
- CASINI L., *“Todo es peregrino y raro”*, in “Riv. trim. di dir. pubbl.”, fasc. 3, 2015;
- CASSESE S., *I beni culturali da bottai a Spadolini*, in ID, *L’amministrazione dello Stato: saggi*, Giuffrè, Milano, 1976;
- CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in “Giorn. Dir. Amm.”, 1998;
- CASTELLI G., *L’handicap con lo sport: un’azione educativa per crescere*, in AA.VV., *Handicap e sport*, Unicopli, Milano, 1995;
- CAVALLO B., *La nozione giuridica di bene culturale*, in F. PEREGO (con il coordinamento di), *Memorabilia. Il futuro della memoria*, Laterza, Bari, 1987;
- CAVALLO PERIN R., *Il diritto al bene culturale*, in “Dir. Amm.”, fasc. 4, 2016;
- CAVICCHINI M., *Le barriere architettoniche: normative, procedure edilizie, contributi finanziari*, Maggioli Editore, Rimini, 1994;
- CELESTE A., *Solidarietà ed egoismi a 10 anni dall’entrata in vigore della legge sul superamento delle barriere architettoniche*, in “Archivio delle locazioni e del condominio”, fasc. 4, 1999;

- CELESTE A., *Portatori di handicap: quanti scalini devono ancora salire per raggiungere le proprie abitazioni?*, in “Il Foro Italiano”, fasc. 5, 2008;
- CENDON P. (a cura di), *Handicap e diritto. Legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, Giappichelli Editore, Torino, 1997;
- CENDON P., *Le Attività realizzatrici della persona*, in “Resp. civ. e prev.”, 2011;
- CENTAURO G. A., *La cultura della legalità e la tutela dei centri storici*, in “Cultura Commestibile.com”, 28 novembre 2020;
- CERA R., DELLA FINA V., MARCHISIO S. (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Aracne, Roma, 2010;
- CERULLI IRELLI V., *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984;
- CERULLI IRELLI V., *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè Editore, Milano, 1988;
- CERULLI IRELLI V., *Utilizzazione economica e frizione collettiva dei beni*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Annuario 2003: titolarità pubblica e regolazione dei beni. La dirigenza nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2004;
- CHENIS C., *I beni culturali: tipologia e geografia*, in “I beni culturali: un nuovo approccio alla Storia della Chiesa. Atti del II forum dell’Associazione Italiana dei Professori di Storia della Chiesa”, fascicolo monografico del Notiziario dell’Ufficio nazionale beni culturali ecclesiastici, 2003;
- CHITI M. P., *La nuova nozione di beni culturali nel d.lgs. 112/1998: prime note esegetiche*, in “Aedon”, fasc. 1, 1998;
- CIRILLO A., *Beni culturali, cultura e società. Le sequenze di un percorso analitico-critico*, in “Riv. Trim. di Scienza dell’amm”, fasc. 1, 2016;
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2013;
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *La legalità e i beni culturali*, in *Meridione. Sud e nord nel mondo*, fasc. 1, 2010;
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche in materia ambientale*, in “Giustam.it”, 2016;
- COLOMBO A., *Gli interventi specificamente volti all’eliminazione delle barriere architettoniche*, in E. CODINI, A. COLOMBO, A. FOSSATI (a cura di), *Norme per un’edilizia senza barriere*, Franco Angeli, Milano, 1992;

- CONGIU A. M., *Tutela dei disabili, eliminazione delle barriere architettoniche e rapporti con la normativa vincolistica: due interessi costituzionalmente garantiti a confronto*, in “Rivista giuridica sarda”, fasc. 1, 2001;
- CONSULICH P., ORNATI A., *Progettare senza barriere. Manuale di informazione tecnica, legislativa, culturale per una progettazione senza barriere architettoniche*, Pirola Edilizia Civile, Milano, 1996;
- CROSETTI A., VALIANO D., *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2014;
- CURTO N., MARCHISIO C., *I diritti delle persone con disabilità, Percorsi di attuazione della Convenzione ONU*, Carocci Faber, Roma, 2020;
- D’ALESSANDRO C. A., *La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale. Uno studio di diritto comparato*, Wolters Kluwer, CEDAM, Milano, 2021;
- DE AMICIS A., *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 “Giur. Merito”, fasc. 10, 2009;
- DE MARZO C., *La valorizzazione dei beni culturali in Italia e nell’Unione europea*, in CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1999;
- DE PRETIS D., *Commento all’art. 2 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l’eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in CIAN G., MAFFEI ALBERTI A., SCHLESINGER P. (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, Anno XIV, “Rivista bimestrale”, 1991;
- DE PRETIS D., PELLIZZER F., *Commento all’art. 9, 10, 11, 12 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l’eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in CIAN G., MAFFEI ALBERTI A., SCHLESINGER P. (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, Anno XIV, “Rivista bimestrale”, 1991;
- DE ROSA S., *La tutela del paesaggio e del patrimonio artistico tra pianificazione e strumenti urbanistici alla luce dei recenti interventi del Consiglio di Stato*, in “Quaderni amministrativi”, fasc. 2, 2020;
- DE STEFANO A., *Commento alla sent. Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2004, n. 1213*, in “Foro amministrativo TAR”, fasc. 5, 2004;
- DEL REGNO R., IANNONE L., *Soluzioni per l’accessibilità degli edifici storici, tra conservazioni e automazione*, in G. DI RUOCCO (a cura di), *Il piano di eliminazione delle barriere architettoniche: un approccio integrato alla progettazione*, Franco Angeli, Milano, 2018;

- DEL ZANNA G., *Progettare l'accessibilità*, Grafil, Palermo, 1999;
- DEL ZANNA G., *Progettare nella logica dell'Utenza Ampliata*, in A. ARENGHI (a cura di), *Edifici storici, turismo, utenza ampliata. La gestione dell'accessibilità nelle città d'arte*, Edizioni New Press, Como, 1999;
- DELLA ROCCA G. A., VARRENTI D., *Edifici storici ed accessibilità: particolarità tecniche ed ambientali in relazione alla loro fruibilità globale da parte delle persone anziane ed handicappate*, in "Rassegna dei lavori pubblici", fasc. 4, 1989;
- DELLA TORRE S., *Il progetto di una conservazione senza barriere*, in "TeMa", 1998;
- DI CIOMMO M., *Dignità umana e stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Passigli Editori, Firenze, 2010;
- DI RUOCCO G. (a cura di), *Il piano di eliminazione delle barriere architettoniche: un approccio integrato alla progettazione*, Franco Angeli, Milano, 2018;
- DOLSO G. P., *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, EUT, Trieste, 2019;
- DREONI A., MAZZONI M., *Lo stadio Artemio Franchi di Pier Luigi Nervi*, Edizioni Polistampa, Firenze, 2021;
- DUGATO M., *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in "Aedon", fasc. 2, 2007;
- FABI G., *Il mondo è una barriera: la situazione degli handicappati motori*, Jaca book, Milano, 1977;
- FANIZZA A., *Commento all'art. 112*, in ANGIULI A., CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *Commentario del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2005;
- FANTINI L. (a cura di), *Progettare i luoghi senza barriere. Manuale con schede tecniche di soluzioni inclusive*, Maggioli Editore, Repubblica di San Marino, 2011;
- FANTINI S., *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in "Aedon", fasc. 2, 2015;
- FASOLINO I., *L'approccio urbanistico-sistematico al PEBA*, in DI RUOCCO G. (a cura di), *Il piano di eliminazione delle barriere architettoniche: un approccio integrato alla progettazione*, Franco Angeli, Milano, 2018;
- FAVALLI S., *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2021;
- FERRARI G., *Superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati e pubblici aperti al pubblico nella giurisprudenza del giudice*

- delle leggi, amministrativo e ordinario, in “Giur. Merito”, fasc. 6, 2012;
- FERRI P., *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in “Digesto disc. Pubbl.”, Utet, Torino, 1987;
- FOÀ S., *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2001;
- FOÀ S., *Gestione e alienazione dei beni culturali*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Annuario 2003: titolarità pubblica e regolazione dei beni. La dirigenza nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2004;
- FOÀ S., *La tutela dei beni culturali*, in “Giorn. Dir. Amm.”, 2004;
- FOGGETTI N., *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità. La Convenzione delle Nazioni Unite del 13 febbraio 2006*, in “Riv. coop. Giur. Int.”, 2009;
- FOGGETTI N., *La tutela delle persone con disabilità nel diritto internazionale*, Key editore, Vicalvi, 2017;
- FUSCO GIRARD L., CERRETA M., *Il patrimonio culturale: strategie di conservazione integrata e valutazioni*, in “Economia della Cultura”, fasc. 2, 2021;
- GABBANI C., *Le cose d’interesse artistico nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in “Aedon”, fasc. 2, 2017;
- GALLUZZO A., BATTILORO C., VARRASI F., *La grande vicenda dello stadio di Firenze*, EDIFIR Edizioni Firenze, Firenze, 2000;
- GAROFOLI R., *Compendio di Diritto Amministrativo, Parte Generale e Speciale*, Nel diritto Editore, Molfetta, IX edizione 2021-2022;
- GIARDINO E., *In tema di barriere architettoniche*, in “Il foro italiano”, fasc. 9, 2001;
- GIANNINI M. S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1939;
- GIANNINI M. S., *I beni culturali*, in “Riv. Trim. Dir. Pubbl.”, 1976;
- GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993;
- GIANNINI M. S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000;
- GIGLI A., *La funzione di tutela del paesaggio tra discrezionalità tecnica e compresenza di interessi primari*, in “Riv. quadr. dir. amb.”, fasc. 2, 2015;
- GIUNTI F. (a cura di), *Briciole. Senza barriere. Accessibilità e percorsi turistico-culturali*, CESVOT, Firenze, 2011;
- GOLDSMITH S., *Universal Design*, Taylor and Francis, 2007;
- GRECO A., *Accessibilità e fruibilità del patrimonio architettonico: occasioni per una sostenibilità “sociale” del recupero*, in “Ricerche e progetti per il

- territorio, la città e l'architettura", fasc. 5, 2012;
- GRIFFO G., *Persone con disabilità e diritti umani*, in CASADEI T. (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Giappichelli editore, Torino 2012;
- GRISOLIA M., *La tutela delle cose d'arte*, Foro Italiano, Roma, 1952;
- GUALDANI A., *I beni immateriali: ancora senza ali?*, in "Aedon", fasc. 1, 2014;
- GUALDANI A., *Primi passi verso una disciplina di settore dei beni immateriali. Il caso del disegno di legge sulle manifestazioni, rievocazioni e giochi storici*, in "Aedon", fasc. 3, 2017;
- GUALDANI A., *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, in "Aedon", fasc. 1, 2019;
- GUALDANI A., *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in "Aedon", fasc. 3, 2020;
- GUFFEY E., *Designing Disability: Symbols, Space and Society*, Bloomsbury USA Academic, 2017;
- GULLI R., PREDARI G., BOIARDI L., *Criteri e metodi per l'adeguamento prestazionale del patrimonio architettonico degli anni Trenta del Novecento. La facoltà di Ingegneria di Bologna*, in "Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura", fasc. 5, 2012;
- HERITIER P., *Clinica legale della disabilità, terzietà e giustizia*, in "Questione Giustizia", 2018;
- INFRANCA G. C., *La conservazione integrata. Dubrovnik, Spalato, Vienna, Budapest, Monaco di Baviera*, Gangemi Editore, Roma, 1997;
- LAMBERTI C., *La nuova disciplina dell'attività edilizia libera (commento a decreto-legge 25 marzo 2010 n. 40 art. 5)*, in "Urbanistica e Appalti", fasc. 5, 2010;
- LAMBERTI C., *Ma esistono i beni culturali immateriali? (in margine al Convegno di Assisi sui beni culturali immateriali)*, in "Aedon", fasc. 1, 2014;
- LAMBERTI C., CAMPIONI M. L. (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Jovene Editore, Napoli, 2015;
- LAURÌA A. (a cura di), *Persone "reali" e progettazione dell'ambiente costruito: l'accessibilità come risorsa per la qualità ambientale*, Maggioli Editore, Repubblica di San Marino, 2003;
- LAURÌA A., *Dal Piano per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche al Piano per l'Accessibilità*, nell'ambito del convegno *Il Piano per l'Accessibilità: metodi e strumenti*, tenutosi a Pistoia il 29 settembre 2009;

- LAURÌA A. (a cura di), *I Piani per l'Accessibilità. Una sfida per promuovere l'autonomia dei cittadini e valorizzare i luoghi dell'abitare*, Gangemi Editore, Roma, 2011;
- LAURÌA A., *Il piano per l'accessibilità: metodi e strumenti*, Città intelligente, città inclusiva, città accessibile, 27 giugno 2013, Palazzo Regazzoni, Sacile (Pordenone);
- LAURÌA A., *L'accessibilità come "sapere abilitante" per lo Sviluppo Umano: il Piano per l'Accessibilità*, in "Techne", fasc. 7, 2014;
- LEDDA F., *Potere, tecnica sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983;
- LENSI ORLANDI G., *Il Palazzo Vecchio di Firenze*, Martello-Giunti, Firenze, 1977;
- LEON P., *Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo*, in *Enc. Cultura*, 2017;
- LORENZETTI A., *Dis-eguaglianza e disabilità*, Relazione al convegno annuale del Gruppo di Pisa, Campobasso, 19-20 giugno 2015, in "Gruppodipisa.it", 2015;
- LUCCI B. (a cura di), *L'ambiente tra fruizione ed emarginazione: le barriere architettoniche. Atti del convegno di Moggio Udinese 19 settembre- 2 ottobre 1987*, Provincia di Udine, 1987;
- MACI P., *Fruizione e valorizzazione*, in M. A. CABIDDU, N. GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli Editore, Torino, 2021;
- MANTINI P., *L'abbattimento delle barriere architettoniche*, in "Quaderni di diritto urbanistico", fasc. 1, C.E.L., Bergamo, 1990;
- MARAFINI F., *Barriere architettoniche*, Legislazione tecnica, Roma, 2007;
- MARI G., *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi alla relativa violazione*, in SANDULLI M. A. (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017;
- MARRA A. D., *Disabilità*, in "Dig. disc. priv.", aggiornamento, Utet, Torino, 2010;
- MARRA A. D., *I diritti dell'accessibilità e della mobilità della persona con disabilità*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", fasc. 1, 2021;
- MARRA A. D., *Le barriere architettoniche provocano una discriminazione indiretta*, in "Responsabilità civile e Previdenza", fasc.1, 2021;
- MARTINETTO P., *Medicina sportiva ed handicap*, in AA.VV., *Barriere architettoniche. Un progetto per l'uomo*, BE-MA, Milano, 1991;

- MARZI L., *Piani di eliminazione delle barriere architettoniche. Un percorso conoscitivo progettuale per il superamento dei conflitti uomo-ambiente a scala urbana*, in “Paesaggio Urbano”, Maggioli Editore, fasc. nov.-dic., 2006;
- MARZI L., *Piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche: esperienze in toscana*, in “TeMa”, fasc. 2, 2009;
- MARZI L., SACCHINI L., LAZZERINI M., *Methods of planning accessibility and safety of the urban environment. The case of the city of Pisa*, (Consulenza progettuale e redazione del Piano ad opera dell'Arch. L. Marzi, nell'ambito di un progetto del Comune di Pisa – USL 5 Pisa);
- MASCI F., *La tutela costituzionale della persona disabile*, in “Federalismi.it”, fasc. 1, 2020;
- MAZZONE L., *I beni culturali tra le nuove frontiere della valorizzazione e le vecchie problematiche della tutela*, in CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1999;
- MESCHINO M., *Beni e attività culturali nel d.lgs. 112/1998: una proposta di e 153*, in FALCON G. (a cura di), *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna, 1998;
- MICCOLI S., *La valutazione nel progetto di restauro*, in CARBONARA G. (a cura di), *Trattato di restauro architettonico*, Utet, Torino, vol.1, 2000;
- MODUGNO F., *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Esi, Napoli, 2007;
- MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, vol. I, Monduzzi, Bologna, 2005;
- MORBIDELLI G., *Art. 10*, in SANDULLI M. S. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012;
- MORBIDELLI G., *Il valore immateriale dei beni culturali*, in AA.VV., *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, in “Aedon”, fasc.1, 2014;
- MORRICA L., *Conservazione integrata del patrimonio architettonico, urbano ed ambientale*, CLEAN Edizioni, Napoli, 2009;
- MORRONE A., *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in “Enc. Dir”, Annali II-2, Giuffrè, Milano, 2008;
- MUCCINI U., *Il Palazzo attraverso i secoli*, in CECCHI A., *Palazzo Vecchio: guida alla fabbrica, ai quartieri e alle collezioni*, Scala, Firenze, 1998;
- NICOLUSSI A., *Autonomia e diritti della persona*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè Editore, Milano, 2011;

- NIGRO M., *L'edilizia economica e popolare come servizio*, in “Rivista Trimestrale di diritto pubblico”, 1957;
- ORLANDI D., *Barriere architettoniche, Guida pratica con sintesi progettuali*, Legislazione Tecnica, Roma, 2018;
- ORNATI A., *Architettura e barriere. Storia e fatti delle barriere architettoniche in Italia e all'estero*, Franco Angeli, Milano, 2000;
- OROFINO E., Introduzione, in *Barriere architettoniche, ostacoli per utenti più sensibili ed elementi per una nuova metodologia progettuale*, Edizioni Omega, Torino, 1980;
- PANE A., *Accessibilità e superamento delle barriere architettoniche negli edifici e nei siti storici: alcuni problemi ricorrenti*, in “Arkos”, fasc. 6, 2005;
- PANE A., *Oltre le linee guida: l'accessibilità delle aree archeologiche il caso di Pompei*, in PICONE R., *Pompei accessibile. Per una fruizione ampliata del sito archeologico*, L'Erma di Bretschneider, Roma, 2013;
- PAOLUCCI A., *Presentazione*, in MEDRI L. M. (a cura di), *Il Giardino di Boboli*, Banca Toscana – Gruppo MPS, Firenze, 2003;
- PARRINELLO C., *Attività sportiva e sviluppo della persona*, in “Diritto di Famiglia e delle Persone”, 1991;
- PASTORI G., *La cooperazione delle regioni e degli altri pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale (art. 5)*, in “Aedon”, fasc. 1, 2004;
- PASTORI G., *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale (art. 4)*, in “Aedon”, fasc.1, 2004;
- PATERA A., ROSATI C., TOCCAFONDI M. (a cura di), *Museo accessibile? Esperienze in Toscana*, Auditorium dell'Archivio di Stato, Firenze 3 dicembre 2009;
- PEDICINI E., *Commento all'art. 2 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in “Le nuove leggi civili commentate”, 1991;
- PELLIZZER F., *Commento all'art. 1 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in CIAN G., MAFFEI ALBERTI A., SCHLESINGER P. (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, Anno XIV, “Rivista bimestrale”, 1991;
- PELLIZER F., *Commento agli artt. 4-6 della legge 9 gennaio del 1989, n. 13, Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*, in CIAN G., MAFFEI ALBERTI A.,

- SCHLESINGER P. (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, Anno XIV, “Rivista bimestrale”, 1991;
- PICONE R., *Conservazione e accessibilità. Il superamento delle barriere architettoniche negli edifici e nei siti storici*, Arte Tipografica, Napoli, 2004;
- PIPERATA G., *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, in “Aedon”, fasc. 3, 2018;
- PIVA G., voce *Cose d'arte*, in *Enc. Dir.*, XI, 1962;
- PONTRELLI A., *La gestione, la valorizzazione e la circolazione dei beni del patrimonio culturale nel diritto interno e comunitario*, CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1999;
- PONZIO M. T., *Barriere architettoniche. Presentazione di Tullio Regge*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1988;
- PONZIO M.T. (a cura di), *Nuove norme sulle barriere architettoniche. La legge n. 13/1989 e le prescrizioni tecniche per l'attuazione*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1990;
- POSTERARO N., *Dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale: problemi e prospettive*, in “Munus”, fasc. 3, 2019;
- POSTERARO N., *Sul potere autorizzatorio esercitato dalla soprintendenza nel caso di richieste dirette al superamento delle barriere architettoniche in circostanza di edifici privati vincolati per motivi storico-artistici*, in “Rivista giuridica europea, fasc.1, 2020;
- PRACCHI V., *Conservazione e normativa*, in “TeMa”, 1998;
- PRESTINENZA PUGLISI L., *Le Barriere Architettoniche*, Dei Tipografia del Genio Civile, Roma, 2005;
- QUATRARO A., *Presentazione*, in A. LAURÌA (a cura di), *Persone “reali” e progettazione dell'ambiente costruito. L'accessibilità come risorsa della qualità ambientale*, Maggioli Editore, Repubblica di San Marino, 2003;
- RAGUSA A., *Persone disabili e accessibilità: il progetto A.D.ARTE per i musei statali*, in *educare.it*, pag. 172 ss., 2015;
- REGGE T., *Presentazione*, in PONZIO M. T., *Barriere architettoniche*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1988;
- RIBERA F., *L'accessibilità per la valorizzazione e la tutela dei beni culturali*, in F. RIBERA, R. DEL REGNO, G. MICCIO, *Accessibilità e fruibilità dei siti di interesse culturale: il caso della Certosa di Padula*, in DI RUOCCO G. (a cura di), *Il piano di eliminazione delle barriere architettoniche: un approccio integrato alla progettazione*, Franco Angeli, Milano, 2018;

- ROCCO R., *Le esperienze di PEBA in Italia*, in DI RUOCCO G. (a cura di), *Il piano di eliminazione delle barriere architettoniche: un approccio integrato alla progettazione*, Franco Angeli, Milano, 2018;
- RODOMONTE M. G., *Beni paesaggistici*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016;
- ROTA G. L., RUSCONI G., *Barriere architettoniche. Prontuario della normativa nazionale e regionale e della giurisprudenza fondamentale con formulario e schede tecniche*, Pirola Edilizia Urbanistica, Milano, 1996;
- RUSSO V., *La valorizzazione dei beni culturali*, in CAPUTI JAMBRENGHI V. (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1999;
- SALVI P., *Omissione di atti di ufficio: riflessioni sul rapporto tra attività amministrativa e attività giudiziaria*, in "L'amministrazione italiana", fasc. 10, 1990;
- SANCHINI F., *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in "Federalismi.it", fasc. 24, 2021;
- SANDULLI A. M., *Natura e funzioni della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse artistico o storico qualificato*, in "Riv. Trim. dir. Proc. Civ.", 1954;
- SANLORENZO R., *Introduzione. Persone con disabilità: diritti e strumenti di tutela*, in "Questione Giustizia", fasc. 3, 2018;
- SANTORO PASSARELLI F., *I beni della cultura nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in memoria di C. Esposito*, Cedam, Padova, 1973;
- SAU A., *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in "Federalismi.it", fasc. 3, 2018;
- SCIARRONE C., *RE-Strategy: prototipi di (ri)attivazione per nuove formule di accessibilità urbana*, in "Ri-Vista", fasc. 1, 2015;
- SCIULLO G., *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in "Aedon", fasc.3, 2015;
- SCIULLO G., *"Interessi differenziati" e procedimento amministrativo*, in "Rivista giuridica di urbanistica", fasc. 1, 2016;
- SCIULLO G., *Patrimonio e beni*, in BARBATI C., CAMMELLI M., CASINI L., PIPERATA G., SCIULLO G., *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017;
- SCIULLO G., *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico-artistici e paesaggistici*, in "Aedon", fasc. 2, 2018;
- SCOCA F. G., D'ORSOGNA D., *Centri storici, problema irrisolto*, in CAIA G., GHETTI G. (a cura di), *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, Torino, 1997;

- SCOVAZZI T., UBERTAZZI B., L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2012;
- SCRIBONI M. M., *Le barriere architettoniche: normativa e giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2000;
- SEATZU F., *La Convenzione sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in “Dir. Umani e dir. Int.”, 2008;
- SELLERI G., *Handicappati: legislazione e società*, Manuale di documentazione e di consultazione, Nuove Edizioni Operaie S.r.l., Roma, 1979;
- SENATORE A. (a cura di), *L'attività edilizia libera*, in “Urbanistica e Appalti”, fasc. 2, 2017;
- SETTIS S., *Il valore culturale prima di qualsiasi interesse economico*, in “Giornale dell'arte”, fasc. 230, 2004;
- SETTIS S., *Il diritto alla cultura nella Costituzione italiana*, Forum Editrice, Udine, 2016;
- SEVERINI G., *I principi del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in “Giorn. Dir. Amm.”, 2004;
- SEVERINI G., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio – commento*, in “Giornale Dir. Amm.”, fasc. 5, 2004;
- SEVERINI G., *L'immateriale economico nei beni culturali*, in MORBIDELLI G., BARTOLINI A. (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli Editore, Torino, 2016;
- SEVERINI G., *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in “Aedon”, fasc. 3, 2016;
- SORELLI S., SANTILLI S., GINEVRA M. C., L. NOTA, *Le parole della disabilità e dell'inclusione*, in S. SORESI (a cura di), *psicologia delle disabilità e dell'inclusione*, Il Mulino, Bologna, 2016;
- STEFFAN I. T., *Barriere architettoniche e Design for All. Quale contributo dell'ergonomia?*, in “Ergonomia”, fasc. 6, 2006;
- STELLA RICHTER P., *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in LEONE G. (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019;
- STELLA RICHTER P., SCOTT E., *Lo statuto di beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in CATELANI A., CATTANEO S., *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2002;
- STODUTI G., *Metodologia operativa per l'abbattimento delle barriere architettoniche*, Edizioni del Cerro, Pisa, 1985;
- STODUTI G. (a cura di), *Barriere architettoniche Strumenti per il loro superamento*, Maggioli Editore, Firenze, 1990;

- STODUTI G., *L'uomo e la città. Accessibilità, fruibilità e sicurezza dell'ambiente urbano*, Edizioni Pro Juventute, Firenze, 1991;
- TAMARO A., *Barriere architettoniche: strumenti per il loro superamento*, Maggioli, Rimini, 1990;
- TAMARO A., PESCE DELFINO F., SALERNI A., *Le barriere architettoniche: normativa e modelli progettuali in favore degli invalidi civili*, Bulzoni, Roma, 1983;
- TARASCO A. L., *Beni culturali e sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica*, in "Foro amministrativo TAR", fasc. 9, 2004;
- TARASCO A. L., *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;
- TENCATI A., *I portatori di disabilità*, in P. CENDON (a cura di), *Il risarcimento del danno non patrimoniale*, Utet, Torino, 2009;
- TRAMONTANO L., *Compendio di Diritto dei Beni culturali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2020;
- TRECCANI G. P., *Barriere architettoniche e tutela del costruito*, in "TeMa", fasc.1, 1998;
- TRIMARCHI M., *Decisione amministrativa di secondo grado ed esaurimento del potere*, in "Persona e Amministrazione", 2017;
- TULUMELLO G., *L'effettività della tutela dei diritti fondamentali dei disabili nello Stato sociale fra vincoli di bilancio e amministrazione di risultato*, in "Questione Giustizia", fasc. 3, 2018;
- TUCCI G., *La partecipazione del disabile alla vita sociale*, in "Questione Giustizia", fasc. 3, 2018;
- VESCOVO F., *Accessibilità e barriere architettoniche: raccolta sistematica e commentata della normativa con guida tecnica alla progettazione degli spazi accessibili*, Maggioli, Rimini, 1990;
- VESCOVO F. (a cura di), *Accessibilità urbana*, in "Paesaggio Urbano", fasc. 1, 1992;
- VESCOVO F., *Disponibilità normative e criteri progettuali*, in VESCOVO F. (a cura di), *Progettare per tutti senza barriere architettoniche, Criteri ed orientamenti per facilitare l'accessibilità urbana ed il confort ambientale*, Maggioli Editore, Rimini, 1997;
- VESCOVO F., *Progettare per tutti senza barriere architettoniche*, Maggioli Editore, Rimini 1997;
- VESCOVO F., *Accessibilità come progettazione universale*, in "Paesaggio Urbano", fasc. 1, 1999;

- VESCOVO F., *Barriere architettoniche*, in *Enciclopedia Italiana G. Treccani*, XXI secolo, settima appendice, Roma, 2006;
- VIERO A., MARINI A., PERONI M. G., BIANCHI A., *accessibilità e continuum*, Firenze - Settembre millenovecentenovantacinque, Indagine sul grado di accessibilità delle strutture esterne connesse agli edifici scolastici, Anni 1994/1995;
- VILLATA R., RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2006;
- VIRGADAMO P., *La tutela risarcitoria del danno non patrimoniale patito dai disabili: dalle barriere architettoniche alla l. 67 del 2006*, in “Giustizia civile”, fasc. 7-8, 2007;
- VITALE C., *La fruizione di beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in CASINI L. (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2010;
- VITAGLIANO G., *Il superamento delle barriere architettoniche in edifici di pregio storico artistico nella normativa vigente in Italia*, in PICONE R., *Conservazione e accessibilità. Il superamento delle barriere architettoniche negli edifici e nei siti storici*, Arte Tipografica, Napoli, 2004;
- VOLPE G., *Un patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Utet, Novara, 2016;
- VON PRONDZINSKI S., *Accessibilità degli spazi in relazione alle necessità delle persone con disabilità visive*, in AA.VV., *La progettazione accessibile*, Franco Angeli, Milano, 2004;
- WALLERSTEIN N., *Empowerment to reduce health disparities*, in “Scandinavian Journal of Public Health”, fasc. 30, Issue 59_suppl, 2002;
- ZAMBRANO V., *Art. 19 “Vita indipendente e inclusione nella società”*, in CERA R., DELLA FINA V., MARCHISIO S. (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Aracne, Roma, 2010;
- ZANARDI B., *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in “Riv. trim. di dir. pubbl.”, fasc. 2, 2011.

Appendice giurisprudenziale

Cass. civ. Sez. Unite., 11 novembre 2008, n. 26972;
Cass. civ., sez. II., 28 marzo 2017, n. 7938;
Cass. civ., sez. II, 12 aprile 2018, n. 9101;
Cass. civ., sez. III, 13 febbraio 2020, n. 3691;
Cass., pen., sez. III, 21 ottobre 2020, n. 31521;
Cons. Stato, sez. VI, 3 maggio 2011, n. 2607;
Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2011, n. 3894;
Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2014, n. 682;
Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2015, n. 2903;
Cons. Stato, sez. VI, 28 dicembre 2015, n. 5845;
Cons. Stato, sez. VI, 7 marzo 2016, n. 905;
Cons. Stato, sez. VI, 21 aprile 2017, n. 1878;
Cons. Stato, sez. VI, 18 ottobre 2017, n. 4824;
Cons. Stato, sez. VI, 2 dicembre 2019, n. 8225;
Cons. Stato, sez. II, 14 gennaio 2020, n. 355;
Cons. Stato, sez. II, 2 novembre 2021, n. 903;
Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2022, n. 1307;
Corte cost., 9 aprile 1970, n. 56;
Corte cost., 28 marzo 2003, n. 94;
Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9;
Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 26;
Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232;
Corte cost., 17 luglio 2013, n. 194;
Sent. pen. Pretura di Firenze, 23 ottobre 1989;
Sent. pen. Pretura di Firenze, 3 dicembre 1989;
TAR Lazio, Roma, sez. II, 5 ottobre, 2015, n. 1147;
TAR Lazio, Roma, II *quater*, 28 settembre 2018, n. 955.

Sitografia

- Izzo L., *Barriere architettoniche*, 2018, in <https://www.studiocataldi.it/articoli/32717-barriere-architettoniche.asp#par1> (28 ottobre 2021).
- Norme barriere architettoniche, tutela e buona progettazione secondo la legge*, in <https://www.architutti.it/documenti/norme-barriere-architettoniche/> (20 novembre 2021).
- Il Sistema LOGES cos'è e a cosa serve*, <https://www.architutti.it/il-sistema-loges/> (20 novembre 2021).
- FederNotizie, *Edilizia residenziale pubblica*, in www.fedemotizie.org (19 gennaio 2022).
- MURGIA F., in <https://www.infobuild.it/2020/01/montascale-servoscala-tipologie-utilizzi-agevolazioni-fiscal> (10 gennaio 2022).
- Vincoli e funzionamento dell'edilizia convenzionata*, in <https://quifinanza.it/casa/vincoli-e-funzionamento-delledilizia-convenzionata/293008/> (19 gennaio 2022).
- https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_la_nozione_di_bene_culturale.html (23 febbraio 2022).
- Cfr. P. CUCCO, *Dalla Conservazione Integrata di Amsterdam (1975) all'Integrated Approach to Cultural Heritage (2020). Nuove prospettive nello scenario di cambiamenti globali*, in “eda, Esempi di Architettura”, testo disponibile su http://www.esempidiarchitettura.it/sito/journal_pdf/PDF%202020/30_EDA_2_2020_CUCCO.pdf (6 marzo 2022).
- MANCINI PALAMONI G., *La lingua italiana come bene culturale in sé*, in <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2018/11/Paper20181101230010.pdf> (10 marzo 2022).
- MASCHERONI S., *La funzione educativa e sociale del patrimonio culturale: fruizione consapevole e cittadinanza attiva*, in <http://www.comune.torino.it/museiscuola/partecipa/approfondimenti/la-funzione-educativa-e-sociale-del-patrimonio-cul.shtml> (16 marzo 2022).
- ORLANDI D., *Londra: soluzioni accessibili per edifici storici, One Great George Street*, testo disponibile al sito <https://mysuperabile.inail.it/cs/superabile/accessibilita/architettura/soluzioni-dal-mondo/londra-soluzioni-accessibili-per-edifici-storici-one-great-g.html> (17 marzo 2022).

PAGLIAI C., <https://www.studiotecnicopagliai.it/centri-storici-non-sono-vincolati-per-legge-ma-attraverso-dichiarazione/> (18 marzo 2022).

MAFFEI P. L., MAROTTA N., *La sicurezza in caso di eventi incidentali nei complessi negli organismi edilizi di valore storico-artistico*, testo rinvenibile su <http://conference.ing.unipi.it/vgr2006/archivio/Archivio/2000/Session6/058.pdf> (20 marzo 2022).

ARENCHI A., *Accessibilità degli edifici storici e vincolati*, 2005, testo disponibile su www.progettarepertutti.org (22 marzo 2022).

<https://www.musaprogetti.it/Ingegneria-Architettura/progetto/ristrutturazione-inail-siracusa/20/> (24 marzo 2022).

BARTOLINI A., *I beni culturali (diritto amministrativo)*, in https://www.academia.edu/20672905/BENI_CULTURALI_DIRITTO_AMMINISTRATIVO_Estratto_Annali_Enciclopedia_del_Diritto (28 marzo 2022).

<https://www.veneto.beniculturali.it/normativa-e-disposizioni/atto-di-indirizzo-sui-criteri-tecnico-scientifici-e-sugli-standard-di> (2 aprile 2022).

VOLPE F., *Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo*, testo disponibile su http://www.lexitalia.it/articoli/volpeg_dtecnica.pdf (2 aprile 2022).

SACCO M., *Mai su di noi, senza di noi*, in <https://www.labsus.org/2021/07/disabilita-niente-su-di-noi-senza-di-noi/> (10 aprile 2022).

<https://toscana-accessibile.it/barriere-architettoniche> (15 aprile 2022).

<https://toscana-accessibile.it/-/piani-per-l-eliminazione-delle-barriere-architettoniche-peba-> (17 aprile 2022).

GALLIGANI M., testo reperibile in http://www.pianiaccessibilita.it/Piani/eventi/documenti/IPianiPerlAccessibilita/PA_intervento_Galligani.pdf (21 aprile 2022).

<https://toscana-accessibile.it/-/piani-per-l-eliminazione-delle-barriere-architettoniche-peba> (23 aprile 2022).

<https://firenzeprossima.it/piani-urbanistici/> (24 aprile 2022).

<http://musei.beniculturali.it/notizie/notifiche/linee-guida-per-la-redazione-del-piano-di-eliminazione-delle-barriere-architettoniche-peba> (4 maggio 2022).

<https://www.uffizi.it/avvisi/informazioni-accessibilita-musei> (7 maggio 2022).

<https://archistadia.it/franchi-nuovo-stadio-fiorentina-soprintendenza/> (10 maggio 2022).

https://corrierefiorentino.corriere.it/finenze/notizie/cronaca/22_marzo_22/palazzo-vecchio-l-ascensore-rotto-consigliera-disabilita-trasportata-peso-bc0331d8-a9c1-11ec-a39a-2f18c2191cdb.shtml (13 maggio 2022).

Ringraziamenti

Giunta al termine di questa tesi nonché del mio percorso universitario, vorrei dedicare una menzione specifica alle persone che hanno avuto un ruolo determinante nel coronamento dei miei studi.

Vorrei iniziare ringraziando sentitamente la mia Relatrice, la Professoressa Alessandra Serenella Albanese, per la gentilezza, disponibilità e professionalità dimostrate in questi mesi. Ho ricevuto da lei piena fiducia e appoggio nello sviluppo di questo lavoro, dimostrando attenzione nei miei confronti e, allo stesso tempo, per essere sempre stata disponibile al dialogo.

Ringrazio i miei genitori (mamma Rossella e papà Alfredo) e, in particolare, mio fratello Aldo, per essere sempre al mio fianco. Hanno imparato insieme a me cosa significa avere una disabilità sfidando le insidie quotidiane e, sebbene questo possa essere impegnativo fisicamente e mentalmente, li ritrovo quotidianamente al mio fianco pronti a spronarmi per condurre una vita più “normale” possibile. Senza la mia famiglia non sarei la persona che sono oggi e, sicuramente, non porterei avanti le mie battaglie con la passione e la determinazione che sento di avere. Se sono arrivata a questo traguardo è anche, e soprattutto, merito loro.

Un ringraziamento speciale e dedicato, parlando di famiglia, va a mia nonna Teresa, che io uso definire la mia colonna, perché in lei ho ritrovato sempre la mia più ferrea sostenitrice.

A Giulia, una delle mie più care amiche, con la quale ho condiviso non solo un lungo percorso di studi, ma anche un lungo tratto della mia vita. La considero la mia più grande complice e con lei condivido da sempre gioie e dolori.

A Livia, lontana per lavoro ma vicina nello spirito, perché non si tira mai indietro quando ho bisogno di aiuto.

A Gaia, Marianna e Pietro, per riportarmi sempre sulla giusta traiettoria quando mi sento persa.

A Marta, per me esempio di costanza e determinazione nello studio, che mi ha supportata anche sopportandomi.

A Silvia e Alessandra per essermi sempre di sostegno, sia pratico che emotivo e per avermi incoraggiata, in quest'ultimo periodo, a procedere con costanza ed impegno nella redazione della tesi.

A Delia e Aureliano, bibliotecari dell'UniFi, che nel corso dei mesi mi hanno infinitamente aiutato nel reperire il materiale per il mio lavoro.

Poi, un particolare ringraziamento va all'Arch. Anna Rotellini, persona con disabilità motoria che, conoscendo a fondo l'argomento relativo alle barriere architettoniche, mi ha fornito consigli fondamentali per l'impostazione dell'elaborato.

I miei ringraziamenti vanno anche all'Assessora all'Urbanistica Cecilia Del Re, al Direttore del Consiglio Comunale Riccardo Nocentini e all'Arch. Giorgia Zurla, i quali mi hanno dimostrato un'assoluta disponibilità per chiarire i miei dubbi, dandomi anche un concreto appoggio nella ricerca dei documenti tecnici per la stesura dell'ultimo capitolo.

Vorrei altresì ringraziare il Prof. Arch. Antonio Lauria e il Prof. Arch. Luca Marzi per avermi fornito importanti spunti di approfondimento sul tema delle barriere architettoniche.

Infine, un ringraziamento e un pensiero speciale vanno al mio cane, Black, scomparso da poche settimane, il quale lascia un grande vuoto nella mia famiglia: grazie per i tanti anni passati insieme. Avrei voluto fosse con me nel giorno della laurea ma è come se ci fosse, perché se sono giunta a questo momento è stato grazie alla forza che mi dava prima di ogni esame.

Concludo queste righe ringraziando in generale tutte le persone che accompagnano la mia vita, non facendomi mai sentire "diversa".



Una selezione dei volumi della collana
delle *Edizioni dell'Assemblea* è scaricabile dal sito

www.consiglio.regione.toscana.it/edizioni

Ultimi volumi pubblicati:

Serena Cenni - Elisa Bizzotto (a cura di)

Vita Nova e Comedia

nella cultura anglo-americana dell'Ottocento a Firenze

Giovanna Lo Sapio (a cura di)

La famiglia oggi

Katia Ferri, Elena Michelagnoli, Monica Valentini (a cura di)

Il cuore in Toscana:

il Fondo Oriana Fallaci del Consiglio regionale della Toscana

Angelo Pedani (a cura di)

Eutanasia della democrazia

Ivo Guasti

Stagioni. Antologia poetica

Renzo Ricchi

Toscana libera

Gabriella Picerno

Io dentro così mi sento.

Racconta le tue emozioni durante il Coronavirus

Claudia Maria Bucelli, Lucia Fiaschi, Silvia Mantovani (a cura di)

Da monumento a Collodi a Parco di Pinocchio.

Cronache di un'esperienza di arte ambientale in Toscana

