



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI ROMA

- prima sezione civile -

In persona dei signori magistrati:

dott. Biagio Roberto Cimini

Presidente

dott. Mariarosaria Budetta

Consigliere

dott. Elena Fulgenzi

Consigliere rel.

riunita in camera di consiglio ha emesso la seguente

SENTENZA

Nella causa iscritta al numero 2973/18 di Ruolo Generale degli affari contenziosi trattenuta in decisione, previa trattazione scritta, all'udienza del 19 maggio 2022

TRA

Parte_1, codice fiscale *P.IVA_1* in persona del Sindaco in carica rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto de Tilla

Appellante-

E

CP_1 codice fiscale *CodiceFiscale_1*, nella qualità di Amministratore di sostegno del sig. *CP_2*, nato a Sabaudia (LT) il 26 dicembre 1971, codice fiscale *CodiceFiscale_2* e l'*Controparte_3* codice fiscale *P.IVA_2* rappresentati e difesi dall'avv. Alessandro Gerardi

- Appellati -

Oggetto: appello avverso l'ordinanza n. 1293/18 emessa dal Tribunale di Latina, depositata in data 12 marzo 2018

FATTO E DIRITTO

1. *CP_1* quale amministratore di sostegno del Sig. *CP_2* e l'*Controparte_4* hanno chiesto al Tribunale di Latina di accertare e dichiarare che il Comune di *Pt_1* è responsabile per la mancata eliminazione delle barriere architettoniche e delle eventuali inadeguatezze strutturali presenti lungo il litorale sabauda le quali impediscono l'accesso agli impianti di balneazione costituendo discriminazione indiretta ai sensi dell'art 2, comma 3, della legge 67/2006; e per l'effetto condannare la convenuta Amministrazione Comunale al risarcimento di tutti i danni patiti quantificati in € 20.000 per il Sig. *CP_2*, in € 6.000 per l'Associazione "*Controparte_5*".

Si costituiva in giudizio il Comune di *Pt_1*, chiedendo il rigetto del ricorso per l'assenza di elementi idonei a giustificare la presunta discriminazione indiretta di cui all'art 2, comma 3, legge 67/2006.

Il giudizio veniva istruito mediante C.T.U. e prove orali all'esito delle quali il Tribunale, con l'ordinanza impugnata ha così disposto " *accerta e dichiara la natura discriminatoria del comportamento tenuto dal Comune di Pt_1 per il mancato abbattimento delle barriere architettoniche in favore dei disabili ai fini dell'accesso alla spiaggia e della fruibilità della balneazione e per l'effetto ordina al Comune di Pt_1 la cessazione della condotta discriminatoria e lo condanna alla realizzazione entro quattro mesi dalla comunicazione della presente ordinanza, di tutte le opere e/o all'esecuzione di tutte le attività necessarie all'eliminazione di dette barriere architettoniche mediante : 1) l'instaurazione di nuove passerelle comunali o la modifica e l'adeguamento di quelle esistenti ; 2) la predisposizione di percorsi perpendicolari alla battigia e la dotazione di impianti, pur mobili, di servizi igienici per i disabili nonché di ausili tecnici per consentire agli stessi l'ingresso in acqua ; 3) l'ordine alle strutture balneari ed ai chioschi di demolizione e/o adeguamento delle passerelle, nonché di dotazione di impianti e di ausili tecnici di cui al punto n. 2 secondo le prescrizioni illustrate nella c.t.u. del dott. Persona_1 che qui abbiansi per integralmente trascritte o, comunque, nel rispetto delle norme vigenti in materia; condanna il Parte_1, in persona del Sindaco pro-tempore al pagamento a titolo risarcitorio in favore di CP_2 della somma di euro 18.000,00 e in favore dell' Controparte_4 [...] della somma di euro 5.000,00; ordina al Comune di Pt_1 la pubblicazione a sue spese dell'estratto della presente ordinanza sul quotidiano " Il Messaggero" (pagina locale) e, in caso di inottemperanza, autorizza l'Associazione ricorrente a provvedere direttamente alla pubblicazione con diritto di rivalsa ; condanna il Pt_1 convenuto alla refusione delle spese di lite in favore di parte ricorrente che si liquidano in euro 145,50 per esborsi ed euro 4.800,00 per compensi, oltre spese generali, Iva c.p.a come per legge ; pone in via definitiva a carico del Parte_1 le spese di c.t.u. come liquidate con separato decreto ".*

In sintesi il Tribunale ha rilevato che :

- è inconfutabile che il Comune di Pt_1 non sia dotato di passerelle che consentano l'accesso ai disabili dalla strada al litorale . Dalla c.t.u. le cui conclusioni sono fatte proprie dal Tribunale, è infatti emerso che le passerelle di accesso al mare a servizio degli stabilimenti balneari non sono fruibili dai disabili in carrozzella perché non rispettano le specifiche norme in materia , quanto ai materiali e alle tecniche di costruzioni usati , quanto alla insufficiente larghezza , quanto all'inclinazione superiore a quella di norma. Alcune di esse mancano di corrimano a quota più bassa , altre sono scalettate ed altre a quote differenti .

Sono poi del tutto assenti le altre strutture mobili necessarie al disabile per usufruire della battigia (percorsi ad hoc e sedie job)

- il Pt_1 ha omesso il controllo delle norme a tutela dei disabili pur espressamente previste al punto m) delle concessioni demaniali rilasciate;

- sono pertanto fondate le doglianze di CP_2 , vittima di discriminazione indiretta ai sensi dell'art. 2 della legge n. 67 del 2006 da parte del Comune, che, omettendo l'ordine di abbattimento delle barriere nei confronti dei concessionari e delle barriere sulle passerelle comunali , impedisce di fatto al ricorrente e, in genere alle persone disabili di godere al pari dei soggetti normodotati della spiaggia e del litorale

2. Avverso la decisione il *Parte_1* propone appello censurando l'ordinanza nella parte in cui si afferma : *"è altresì inconfutabile che il Parte_1 non sia dotato di passerelle che consentano l'accesso dei disabili dalla strada al litorale, né tantomeno di strutture mobili che garantiscano, a coloro che deambulano su carrozzella, la sosta sulla battigia e l'accesso in acqua".* *"Al riguardo si rileva che il Parte_1 ha ommesso qualunque attività di controllo sul rispetto delle norme a tutela dei disabili"* *"Censurabile, pertanto, è la persistente condotta omissiva dell'Ente preposto alla vigilanza del rispetto delle prescrizioni di legge"*. *"Altrettanto negativa è l'analisi di conformità eseguita dal C.T.U. sulle passerelle "comunali", alle quali "il meno abile è impossibilitato ad accedere"*.

Deduce il *Pt_1* che la conformazione geomorfologica del territorio evidenzia l'esistenza di una duna sabbiosa di epoca quaternaria protetta da tutte le normative ambientali e paesaggistiche contro ogni modificazione; la tutela è affidata sia alle strutture regionali ed in subdelega ai comuni sia all'*Organizzazione_1* che cura la protezione dei luoghi anche con l'ausilio del Corpo Forestale dello Stato – *Org_2* Tutela Ambientale di *Pt_1* . In quasi tutto il litorale non è tecnicamente possibile la realizzazione di passerelle percorribili con carrozzelle poiché il dislivello tra la strada lungomare e la battigia è di diverse decine di metri. L'arenile di *Pt_1* è affidato in concessione demaniale ai privati cui è imposto, nel provvedimento concessorio, l'obbligo di provvedere alla eliminazione delle barriere architettoniche. Le porzioni di arenile riservate all'uso gratuito che sono situate in zone non attraversate dalla duna quaternaria sono servite da passerelle idonee al transito su carrozzella e la loro regolare manutenzione è affidata ai titolari dei chioschi stagionali concessi in uso. Tanto premesso il *Pt_1* sostiene che l'ente comunale non è proprietario delle aree interessate essendo le strutture balneari in parte insistenti su proprietà privata ed in parte sull'arenile demaniale in concessione: l'ente territoriale opera in subdelega regionale cui lo Stato che ne è proprietario ha affidato in delega il governo del territorio. Le attività pubbliche relative alle concessioni demaniali ai soli fini turistici e balneari è subdelegata ai Comuni e tale subdelega non si estende agli obblighi di modifica e di adeguamento strutturale ma contiene la vigilanza e la manutenzione, entrambe svolte regolarmente dall'ente locale.

L'ente subdelegato ha imposto, negli atti concessori, l'obbligo di rimozione delle barriere architettoniche a carico dei titolari delle concessioni demaniali di sfruttamento commerciale dell'arenile; le passerelle necessarie ad evitare il camminamento sulla duna, vietato dagli enti di tutela trattandosi di sito ad alta protezione ambientale sono per la maggioranza di proprietà privata e solo alcune sono di proprietà pubblica ed il *Pt_1* ne ha imposto la manutenzione ai titolari dei chioschi ubicati in prossimità delle stesse che vi provvedono regolarmente.

L'eventuale comportamento discriminatorio quindi è imputabile ai soggetti ai quali è imposta dalla legge e dal provvedimento concessorio la eliminazione delle barriere architettoniche ovvero ai soggetti cui è affidata la manutenzione delle passerelle.

Sempre secondo il *Pt_1* la C.T.U. disposta dal primo giudice è di difficile comprensione per cui ne chiede la rinnovazione. In base ai sopralluoghi presso i punti di accesso all'arenile individuati come utili al soddisfacimento delle esigenze dei soggetti diversamente abili, si è evidenziata la impossibilità fisica di adeguare i punti in cui il dislivello tra la strada comunale e la battigia è eccessivamente

elevato. Essi sono lo stabilimento " *Org_3* ", lo stabilimento " *Org_4* ", lo stabilimento " *Org_5* [...] ", lo stabilimento " *Org_6* ", dislocati ad equa distanza tra loro lungo i quindici chilometri di estensione del lungomare.

I sopralluoghi del c.t.u. sono stati svolti durante il periodo di chiusura degli stabilimenti quando le manutenzioni propedeutiche al periodo estivo non erano state ancora eseguite e, comunque, si sono constatate vie di transito interamente percorribili con alcuni modesti rilievi relativi alla pendenza di alcuni brevi tratti all'interno delle strutture che eccedeva di pochissimo il limite legale.

Con secondo motivo il *Pt_1* censura l'ordinanza anche con riferimento al risarcimento del danno liquidato. Manca qualsiasi prova che l'attore abbia sopportato dei costi ulteriori per recarsi in spiaggia, se l'abbia fatto, dove e con quali oneri aggiuntivi, o se vi abbia rinunciato e tale rinuncia sia stata adeguatamente ed opportunamente stimata.

3. *CP_1*, nella qualità di Amministratrice di sostegno di *CP_2*, e l' *CP_3* [...] si sono costituiti replicando, che con riferimento agli edifici (tali sono gli stabilimenti balneari che insistono sull'arenile demaniale in concessione), l'obbligo di eliminazione delle barriere architettoniche trova espressa previsione a partire dalla L. n. 118/1971.

Il suddetto obbligo è stato ribadito anche dal D.P.R. n. 503 del 1996 ("Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici"), che impone di adottare, in relazione alle strutture già esistenti, tutti quegli accorgimenti che possono migliorare la fruibilità da parte delle persone con disabilità. In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 4 del D.P.R. n. 503 del 1996, *"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"*. Il riferimento anche agli "spazi pubblici", senza specificazioni, induce a ritenere che l'obbligo di abbattimento delle barriere architettoniche non sia limitato alle costruzioni, ma si estenda anche agli spazi aperti all'utilizzo della collettività, quali i lidi del mare, tanto più se oggetto di concessione e di impianto di strutture finalizzate alla migliore fruizione degli stessi.

In particolare la legge quadro in materia di disabilità, n. 104/1992, all'art. 23 comma 3 subordina l'erogazione o i rinnovi delle concessioni demaniali per gli impianti di balneazione *"alla visitabilità degli 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"*.

Dal combinato disposto delle norme sopra richiamate discende dunque che non solo le spiagge libere, in quanto rientranti nella nozione di spazio pubblico, ma anche gli stabilimenti balneari, oggetto di concessione a privati, devono garantire l'effettiva possibilità di accesso, requisito soddisfatto dall'esistenza di un percorso fruibile da persone con ridotta capacità motoria e sensoriale (art. 3 comma 2 lett. a) del D.M. n. 236/1989), nonché la visitabilità, cioè possibilità per il disabile di accedere agli spazi di relazione (art. 3 comma 1-4 D.M. n. 236/1989).

Il Comune ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, adducendo che l'obbligo di adeguare le strutture balneari graverebbe esclusivamente sui titolari delle concessioni marittime ma l'art. 23, comma 3, della legge 104/1992 impone a carico del Comune, in quanto deputato al rilascio

dei titoli concessori, in primo luogo, un obbligo di verifica, preliminare al rilascio o al rinnovo della concessione, circa l'effettivo e sostanziale rispetto della normativa in materia di barriere architettoniche.

Quanto alla liquidazione del danno così come disposta dal Giudice di primo grado, parte appellata innanzitutto sottolinea che l'appellante non contesta il riconoscimento operato dal Tribunale di Latina del diritto dell' *Controparte_3* a ottenere il risarcimento del danno non patrimoniale, né la determinazione dello stesso così come stabilita dal Tribunale, sicché questo specifico capo dell'ordinanza deve dirsi coperto dal giudicato.

Ed invero l'appellante nel suo atto di impugnazione contesta solo ed esclusivamente i criteri di liquidazione del danno operato dal Tribunale in favore del Sig. *CP_2*.

Peraltro le doglianze non colgono nel segno, in quanto il Tribunale di Latina non ha liquidato al Sig. *CP_2* il danno patrimoniale, ma esclusivamente quello non patrimoniale, pertanto il fatto che il ricorrente non abbia dato prova di aver sopportato dei costi ulteriori per recarsi in spiaggia o che vi abbia rinunciato e tale rinuncia sia stata adeguatamente ed opportunamente stimata, è circostanza del tutto irrilevante ai fini del decidere.

Ciò premesso, la risarcibilità del danno non patrimoniale è espressamente prevista, nel caso di condotte discriminatorie attuate nei confronti delle persone con disabilità, dall'art. 28 comma 5 D.lgs n. 150/2011 e la Suprema *Org_* ha spiegato che "nelle controversie in materia di discriminazione proponibili con il procedimento ex art. 28 D.lgs n. 150 del 2011 è ammissibile, ai sensi del comma 5 del predetto articolo, il risarcimento del danno non patrimoniale che si caratterizza per una funzione dissuasiva e che esula dai cc.dd. danni punitivi" (cfr. Cass. sez. unite civili, 21.07.2021 n. 20819).

E' stato in particolare chiarito come *"nel vigente ordinamento alla responsabilità civile non è assegnato solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione poiché, accanto alla preponderante primaria funzione compensativo riparatoria dell'istituto (che immancabilmente lambisce la deterrenza), è emersa anche una natura polifunzionale che si proietta verso più aree, tra cui sicuramente principali sono quella preventiva (o deterrente dissuasiva) e quella sanzionatorio punitiva* (Cass. sezioni unite civili, 5 luglio 2017 n. 16601).

La sanzione discendente dalla corretta ed integrale liquidazione del danno da discriminazione è chiaramente una sanzione pecuniaria, stante il suo carattere di risarcimento del danno per equivalente, quantificato in base ai criteri equitativi ai sensi dell'art. 1226 c.c., con applicazione dei principi dettati dall'art. 11 Legge n. 689/1981.

Nel caso di specie siamo evidentemente in presenza di una lesione rilevante, che incide su diritti fondamentali del ricorrente alla parità di trattamento, alla accessibilità e all'inclusione sociale per cui la determinazione dell'ammontare del danno operata dal Tribunale di Latina in favore del Sig. *CP_2*

[...] risulta corretta

4.L'appello è infondato e va respinto.

Il Collegio ritiene di uniformarsi a principi già più di una volta affermati dalla giurisprudenza di legittimità (cfr. da ultimo Cass. Sez. 3, Sentenza n. 3691 del 2020) la quale afferma che l'esistenza di ampia definizione legislativa e regolamentare di barriere architettoniche e di accessibilità rende la normativa sull'obbligo dell'eliminazione delle prime, e sul diritto alla seconda per le persone con

disabilità, immediatamente precettiva ed idonea a far ritenere prive di qualsivoglia legittima giustificazione la discriminazione o la situazione di svantaggio in cui si vengano a trovare queste ultime, consentendo loro il ricorso alla tutela antidiscriminatoria, quando l'accessibilità sia impedita o limitata ciò, a prescindere, dall'esistenza di una norma regolamentare apposita che attribuisca la qualificazione di barriera architettonica ad un determinato stato dei luoghi. In particolare (cfr Cass. Sez. 3 - , Sentenza n. 18762 del 23/09/2016) *"In materia di tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni, costituisce discriminazione, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 67 del 2006, la situazione di inaccessibilità ad un edificio privato aperto al pubblico determinata dall'esistenza di una barriera architettonica (tale qualificabile ai sensi della l. n. 13 del 1989 e dell'art. 2 del d.m. n. 236 del 1989) che ponga il disabile in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone, consentendo il ricorso alla tutela antidiscriminatoria - di cui all'art. 3 della l. n. 67 del 2006, applicabile "ratione temporis" - anche nei confronti di privati, quando l'accessibilità sia impedita o limitata, a prescindere dall'esistenza di una norma regolamentare apposita che, attribuendo la qualificazione di barriera architettonica ad un determinato stato dei luoghi, detti le norme di dettaglio per il suo adeguamento. (Cass. Sez. 3, sent. 23 settembre 2016, n. 18762,).*

Del pari, si è sottolineato come il superamento delle barriere architettoniche - tra le quali rientrano, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera b), del d.P.R. n. 503 del 1996, gli «ostacoli che limitano o impediscono a chiunque la comoda e sicura utilizzazione di spazi, attrezzature o componenti» - è stato previsto (comma 1 dell'art. 27 della legge n. 118 del 1971) «per facilitare la vita di relazione» delle persone disabili", evidenziandosi che tali principi "rispondono all'esigenza di una generale salvaguardia della personalità e dei diritti dei disabili e trovano base costituzionale nella garanzia della dignità della persona e del fondamentale diritto alla salute degli interessati, intesa quest'ultima nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica" (così Corte cost. sent. n. 251 del 2008).

Tanto premesso , nella specie, la accurata c.t.u. svolta in corso di causa e contestata dal Pt_1 appellante soltanto genericamente , ha senza dubbio accertato l'inidoneità, allo stato, degli accessi e delle passerelle, sia di quelle comunali che quelle realizzate in prossimità dei cinque stabilimenti balneari autorizzati, senza che il Pt_1 abbia mai eseguito un controllo e richiesto l'adempimento effettivo delle prescrizioni contenute nel titolo concessorio come previsto dalla Legge 296/2006 (articolo 1, comma 251) che pone l'obbligo *"per i titolari delle concessioni di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine della balneazione"*.

Anche con riferimento alla liquidazione del danno il Pt_1 si è limitato a contestarne la debenza assumendo soltanto che in corso di giudizio per la stagione 2017 è stata realizzata la prima spiaggia gratuita fornita di sedia job per l'accesso al mare per soggetti diversamente abili e che manca qualsiasi prova che l'attore abbia sopportato dei costi per recarsi in spiaggia, *"se l'abbia fatto, dove e con quali oneri aggiuntivi, o se vi abbia rinunciato e tale rinuncia sia stata adeguatamente ed opportunamente stimata"* In realtà il danno riconosciuto dal Tribunale a CP_2 è danno non patrimoniale che quale "danno da discriminazione" ha una funzione non solo reintegratoria della sfera patrimoniale del soggetto leso, ma anche una componente deterrente. Pertanto, nella sua

liquidazione, bisogna tenere conto anche della capacità “sanzionatoria” dell’ammontare risarcitorio, anche in considerazione delle qualità personali del danneggiato. Nella specie, la parzialità e tardività delle misure adottate dal *Pt_1* successivamente all’instaurazione del giudizio di primo grado , tenuto conto che il ricorrente aveva già dal 2014 portato a conoscenza dell’ente e dell’opinione pubblica l’insufficienza di misure per l’accesso al mare da parte dei disabili e, tenuto altresì conto del tenore dell’impugnazione del *Pt_1* sul punto , giustificano la liquidazione equitativa del danno operata dal Tribunale .

5. Le spese del grado seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo ai sensi del D.m. 55/14 e successivi aggiornamenti.

p.q.m.

definitivamente pronunciando ,

- Rigetta l’appello proposto dal *Parte_1* avverso l’ordinanza n. 1293/18 emessa dal Tribunale di Latina, depositata in data 12 marzo 2018;
- Condanna l’appellante alla rifusione a parte appellata delle spese del presente giudizio che liquida in euro 5.000,00 oltre Iva, cap e rimborso forfettario spese generali;
- Dà atto della sussistenza dei presupposti di cui all’art. 13 comma 1quater D.p.r. 115/02 nei confronti del Comune appellante

Così deciso in Roma il 18 maggio 2023

Il Consigliere est.

Elena Fulgenzi

Il Presidente

Biagio Roberto Cimini