

Publicato il 03/06/2024

N. 11353/2024 REG.PROV.COLL.
N. 16545/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 16545 del 2023, proposto da-
OMISSIS--OMISSIS- e dall'Associazione “-OMISSIS- -OMISSIS-”,
rappresentati e difesi dall'avvocato Alessandro Gerardi, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Santa Marinella, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Cordasco, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio
eletto presso il suo studio in Roma, via Ofanto, 18;

***per l'annullamento, previa sospensione, della Delibera del Consiglio
comunale -OMISSIS-, avente ad oggetto: "Approvazione del Piano
Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA) adottato con***

D.G.C.-OMISSIS-del -OMISSIS- e successiva D.G.C.-OMISSIS- del -OMISSIS-", nonché di ogni altro atto comunque connesso, antecedente o successivo, in particolare della Delibera della Giunta Comunale-OMISSIS-del -OMISSIS- e della Delibera della Giunta Comunale-OMISSIS- del -OMISSIS-.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Santa Marinella;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 maggio 2024 il dott. Vincenzo Sciascia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato in data 07.12.2023 e depositato il 14.12.2023, la parte ricorrente esponeva:

- che-OMISSIS--OMISSIS- risiede nel Comune di Santa Marinella (RM), alla -OMISSIS- ed è persona con -OMISSIS-, essendo -OMISSIS- e quindi con -OMISSIS- ex art. 3, co. 3, L. n. 104/1992;
- che l'associazione “-OMISSIS- -OMISSIS-” è iscritta nel registro nazionale delle associazioni di promozione sociale (ex art. 7 L. n. 383/2000) ed è legittimata ad agire nei procedimenti civili promossi ai sensi dell'art. 4, co. 3, L. n. 67/2006 in virtù del decreto del Ministero delle pari opportunità di concerto con il Ministero della solidarietà sociale del 02.10.2015;
- di avere depositato, in data -OMISSIS-, un ricorso ex art. 702 bis c.p.c. presso il Tribunale di Civitavecchia al fine di sentir accertare e dichiarare che la mancata adozione del Piano di eliminazione delle

barriere architettoniche (PEBA) da parte del Comune di Santa Marinella e la mancata eliminazione, in concreto, di un numero circoscritto di barriere architettoniche e sensoriali costituivano una discriminazione in danno di-OMISSIS--OMISSIS-, quale persona -OMISSIS-, nonché, collettivamente, in danno di tutte le persone con -OMISSIS- -OMISSIS-;

- di avere altresì chiesto al Tribunale di Civitavecchia di ordinare al Comune di Santa Marinella la cessazione di tale comportamento discriminatorio, mediante la pronta adozione del PEBA e la rimozione delle barriere architettoniche meglio indicate in ricorso;
- che, con deliberazione -OMISSIS- dell'-OMISSIS-, la Giunta regionale del Lazio approvava le Linee guida per la deliberazione, redazione e approvazione dei PEBA per i Comuni del Lazio (ai sensi della L.R. n. 74/1989 e della L.R. n. 8/2019);
- che, nel corso del giudizio davanti al Tribunale di Civitavecchia (prima dell'emissione dell'ordinanza decisoria ex art. 702 ter c.p.c.), il Comune resistente approvava la delibera di Giunta-OMISSIS-del -OMISSIS- (avente per oggetto: "*Piano di Eliminazione delle Barriere Architettoniche - Adozione del Piano*") e la delibera di Giunta-OMISSIS- del -OMISSIS- (avente per oggetto: "*Piano di Eliminazione delle Barriere Architettoniche - Presa d'atto dell'integrazione al Piano - Nuova adozione*");
- che, con delibera consiliare -OMISSIS- del -OMISSIS- [avente per oggetto: "*Approvazione del Piano Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA) adottato con D.G.C.-OMISSIS-del -OMISSIS- e successiva D.G.C.-OMISSIS- del -OMISSIS-*"], il Comune approvava definitivamente il PEBA;

- che, ciononostante, il Tribunale di Civitavecchia, con ordinanza emessa ex art. 702 ter c.p.c. in data -OMISSIS- e pubblicata in data -OMISSIS-, condannava il Comune per la condotta discriminatoria attuata in pregiudizio delle persone con -OMISSIS-, a causa della presenza sul territorio di un numero circoscritto e determinato di barriere architettoniche e sensoriali, con ciò ordinando all'ente di adottare entro 12 mesi un Piano di interventi specifico volto alla concreta rimozione delle barriere architettoniche individuate nella parte motiva dell'ordinanza;

- che tale ordinanza veniva impugnata dal Comune di Santa Marinella.

2. Tanto premesso, la parte ricorrente impugnava gli atti suddetti sulla base dei seguenti motivi di ricorso.

2.1. *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 32, comma 21, Legge n. 41 del 1986 nonché del successivo art. 24 comma 9 Legge 104/1992 - Violazione e falsa applicazione delle Linee guida per la deliberazione, redazione e approvazione dei PEBA per i Comuni del Lazio (Legge regionale 4 dicembre 1989 n. 74 e s.m.i.; Legge regionale 20 maggio 2019 n. 8 e s.m.i.) approvate dalla Giunta regionale del Lazio con Deliberazione del -OMISSIS- -OMISSIS- e pubblicate in data -OMISSIS- nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio -OMISSIS-- Illogicità, carenza di motivazione ed intrinseca contraddittorietà tra la Relazione del PEBA del Comune di Santa Marinella e le Tavole nn. 1, 2, 3 e 4 ad esso allegate - Eccesso di potere per carenza presupposti, travisamento dei fatti; erronea valutazione degli stessi; difetto di presupposto e perplessità della motivazione; irragionevolezza e ingiustizia manifesta”.*

Esponeva la parte ricorrente:

- che, nella "Relazione" di cui all'art. 2 del PEBA, venivano citate come punto di riferimento le suddette Linee Guida approvate dalla Giunta regionale del Lazio;
- che, all'art. 2.2 del PEBA, veniva definita la suddivisione macroscopica degli interventi da compiere nella redazione di un PEBA attraverso l'elencazione di n. 5 fasi, considerate come "linee preliminari d'intervento";
- che, in particolare, nella fase 1, si parlava di "*raccogliere notizie generali sugli spazi urbani (edifici pubblici, strade, marciapiedi etc.)*";
- che, nella fase 2, era previsto: "*rilievo visivo delle strutture con conseguente monitoraggio dei fabbricati e dei percorsi stradali (...) così da individuare i problemi relativi all'accessibilità e all'utilizzo degli stessi, mettendo in luce sia le criticità presenti che eventuali potenzialità da utilizzare per migliorare complessivamente la qualità degli spazi urbani (mappatura della Città mediante censimento delle barriere architettoniche presenti nei diversi spazi urbani, come edifici dell'Amministrazione, impianti sportivi, scuole, strade, fermate di autobus, marciapiedi ecc.)*".

Eccepiva quindi che, nella tavola n. 1 ("individuazione degli immobili comunali di Santa Marinella"), non veniva riportato quanto previsto dalla fase n. 2 della suddetta relazione (l'individuazione de "*I problemi relativi all'accessibilità e utilizzo degli stessi, mettendo in luce sia le criticità presenti che eventuali potenzialità da utilizzare per migliorare complessivamente la qualità degli spazi urbani*"), si riportava soltanto la mappatura degli immobili comunali e non si trovava alcun contenuto

descrittivo-analitico delle barriere architettoniche e senso-percettive.

Sosteneva quindi che la strategia di pianificazione risultava totalmente omessa, con la conseguente violazione dell'art. 32, co. 21, L. n. 41/1986.

Evidenziava inoltre che nelle tavole nn. 2, 3, 4 (costituenti la totalità dei restanti elaborati grafici allegati al PEBA) venivano analizzate le criticità presenti solo nei seguenti n. 3 spazi pubblici:

a) Passeggiata a mare (superficie 2.160 mq.);

b) Parcheggio "ex Fungo" (superficie 5.300 mq.);

c) un tratto di via Aurelia (incrocio con -OMISSIS-) comprensivo di manto stradale (superficie 5.768 mq.);

per un totale complessivo di 13.228 mq., a fronte di una superficie comunale complessiva di 48.910,00 mq..

Assumeva che non era possibile comprendere i criteri che avevano portato all'individuazione di tali ambiti, rispetto alle priorità dell'intero sistema urbano, rappresentato, nella sua totalità, nella tavola n. 1.

Lamentava che tantissimi luoghi e spazi pubblici, anche molto importanti e frequentati (caratterizzati da un'alta densità abitativa e dalla presenza di servizi essenziali per la cittadinanza), non erano contemplati nel PEBA approvato dal Comune, con la conseguente violazione dell'art. 24, co. 9, L. n. 104/1992.

Censurava in particolare la circostanza che importanti barriere architettoniche e senso-percettive, indicate dettagliatamente nella consulenza tecnica d'ufficio elaborata nel corso del suddetto giudizio civile, non risultavano in alcun modo censite, rilevate, mappate o anche soltanto segnalate nel PEBA.

Sottolineava che a pag. 40 dello stesso PEBA si riconosceva che le

tavole allegate erano state redatte "a titolo esemplificativo".

Evidenziava ancora che nel PEBA approvato risultava omessa anche la parte relativa al "livello urbano, territoriale" (di cui all'allegato A, punto 3.2, delle Linee guida della Regione Lazio), alla mobilità interna nel territorio comunale (allegato A, punti 3.2.1 e 3.2.2) nonché al "livello amministrativo" (allegato A, punto 3.3).

Censurava inoltre la circostanza che nel PEBA approvato non si rinveniva l'individuazione delle priorità di intervento, riassunte in tabelle sintetiche [riportanti: l'indirizzo necessario a consentire l'immediata localizzazione del luogo di intervento; la struttura o infrastruttura oggetto dell'intervento; le criticità rilevate; il soggetto competente (se il Comune o altra amministrazione pubblica); l'intervento o l'azione programmata; l'eventuale costo diretto a carico del Comune; i tempi stimati; le priorità d'intervento], ripartite in livello edilizio, urbano, territoriale e amministrativo (secondo quanto previsto dall'allegato A, punto n. 6, delle suddette Linee guida).

Concludeva che, quindi, quello approvato dal Comune non poteva considerarsi a tutti gli effetti come un Piano di eliminazione delle barriere architettoniche, quanto piuttosto una proposta metodologica per la redazione del medesimo.

2.2. "Violazione e falsa applicazione dell'art. 32, comma 21, Legge n. 41 del 1986 nonché del successivo art. 24 comma 9 Legge 104/1992 - Violazione e falsa applicazione delle Linee guida per la deliberazione, redazione e approvazione dei PEBA per i Comuni del Lazio (Legge regionale 4 dicembre 1989 n. 74 e s.m.i.; Legge regionale 20 maggio 2019 n. 8 e s.m.i.) approvate dalla Giunta regionale del Lazio con

Deliberazione del -OMISSIS- -OMISSIS- e pubblicate in data - OMISSIS- nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio -OMISSIS- - Nel PEBA del Comune di Santa Marinella è del tutto omessa la parte relativa alla presenza delle barriere senso-percettive e al conseguente problema del loro superamento - Eccesso di potere per carenza presupposti, travisamento dei fatti; erronea valutazione degli stessi; difetto di presupposto e perplessità della motivazione; irragionevolezza e ingiustizia manifesta”.

Premetteva la parte ricorrente che le suddette Linee guida prevedono espressamente, all'allegato A, punto n. 2, che con l'approvazione del PEBA l'ente pubblico deve *“definire le priorità di intervento per la eliminazione delle barriere architettoniche (ricordando che per esse si intendono le barriere fisiche, cognitive e sensoriali)”*.

Denunciava che, nella suddetta tavola 1, il Comune si limitava a individuare spazi urbani e edifici di proprietà comunale, distinguendoli da quelli di proprietà privata, senza fornire alcun riscontro relativo al grado di accessibilità di ciascun edificio e/o alle barriere architettoniche (che sarebbero dovute essere identificate tramite uno studio preliminare del territorio finalizzato alla mappatura di tutte le criticità) presenti nei suddetti spazi.

Argomentava che, mancando l'individuazione delle barriere architettoniche e senso-percettive, l'ente pubblico non poteva programmare gli interventi spazio-temporali da adottare nel prossimo futuro, secondo una determinata scala di priorità.

Evidenziava il contrasto tra le suddette circostanze e la norma di cui all'art. 32, co. 21 L. n. 41/1986, nonché con le suddette Linee guida

della Regione Lazio (con particolare riguardo all'allegato A, punto n. 6). Denunciava che, nelle tavole nn. 2, 3 e 4, venivano presi in considerazione tre distinti spazi urbani, senza che in esse fosse possibile rinvenire alcun riferimento all'individuazione di barriere architettoniche riferite alla -OMISSIS- sensoriale, con la conseguente assenza di una programmazione relativa a percorsi tattilo-sensoriali che consentano la libera circolazione delle persone non vedenti o ipovedenti, così come previsto dall'art. 24, co. 9, L. n. 104/1992.

Sottolineava che, tra l'altro, non si era ipotizzato di segnalare la presenza di servizi (ufficio postale, banche, biblioteca comunale) mediante il sistema di "loges", utilizzato dalle persone non vedenti, e/o tramite l'installazione di una cartellonistica a caratteri ingranditi, utilizzabile da persone ipovedenti.

Lamentava che il Comune, nelle suddette tavole nn. 2, 3, 4, si era occupato solo di barriere architettoniche, e non anche di barriere sensoriali, con ciò violando quanto espressamente previsto dalle citate Linee guida (allegato A, punto n. 2: "*per barriere si intendono le barriere fisiche, sensoriali e cognitive*").

Stigmatizzava, ancora, che le precedenti osservazioni potevano essere estese a tutto il residuo territorio comunale, considerata l'assenza di specifici elaborati riguardanti alcuni spazi urbani di elevata frequentazione.

Evidenziava, in particolare, che non era stata presa in considerazione la possibilità di segnalare, nei modi adeguati (indicazioni in *braille* o a caratteri ingranditi), le fermate del trasporto pubblico locale.

3. Con memoria depositata in data 10.01.2024, si costituiva in giudizio il

Comune resistente, eccependo anzitutto l'inammissibilità del ricorso (per carenza di interesse, di legittimazione ad agire, di titolarità dell'azione), in quanto le lesioni prospettate non si erano ancora definitivamente consolidate.

Chiedeva quindi il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile, improcedibile e comunque infondato.

4. Con memorie depositate, rispettivamente, in data 12.04.2024 e 03.05.2024, le parti insistevano nelle rispettive argomentazioni e conclusioni già rassegnate.

5 Alla pubblica udienza del 28.05.2024, il ricorso veniva discusso (come da verbale) e trattenuto in decisione.

6. Si esamina anzitutto l'eccezione di inammissibilità proposta dalla parte resistente.

Quanto alla legittimazione a ricorrere, intesa come titolarità dell'interesse legittimo fatto valere in giudizio, il Collegio ritiene che essa sussista, non essendo revocabile in dubbio che sia la persona affetta da -OMISSIS- sia l'associazione rappresentativa di interessi collettivi e diffusi (legittimata *ex lege*, ai sensi dell'art. 4, co. 3, L. n. 67/2006) siano titolari dell'interesse sostanziale all'adozione da parte dell'autorità amministrativa di un Piano di eliminazione delle barriere architettoniche legittimo e completo.

Quanto all'interesse ad agire, inteso come interesse, concreto e attuale, avente per oggetto il provvedimento che si domanda al giudice per ottenere il soddisfacimento dell'interesse primario rimasto leso dal comportamento della controparte, il Collegio condivide la giurisprudenza di legittimità secondo cui «*L'interesse ad agire in*

giudizio (...) trascende il piano della mera prospettazione soggettiva dell'agente, dovendo, per converso, assurgere ad una consistenza giuridicamente oggettiva, tale da rinvenire la sua caratterizzazione nella necessità di una decisione del giudice che non si limiti ad un'affermazione di puro principio, di massima o accademica, ma che sia invece idonea ad accertare, costituire, modificare o estinguere una situazione giuridica direttamente ed effettivamente incidente sulla sfera (...) dell'agente» (Cass., sez. II, n. 12548 del 27/08/2002).

Nel caso di specie, la parte ricorrente prospetta il proprio interesse ad agire in termini di piena attuazione della propria situazione giuridica soggettiva, costituzionalmente garantita, riferita alla tutela della dignità personale e della libertà di circolazione. Tale interesse può essere considerato concreto e attuale in quanto la parte ricorrente assume che, dall'annullamento della delibera impugnata, otterrebbe la soddisfazione del proprio interesse alla successiva emanazione di un piano legittimo e completo.

L'eccezione è pertanto infondata.

7. Nel merito, è opportuno trattare congiuntamente entrambi i motivi di ricorso, nei quali la parte ricorrente denuncia, a più riprese, la violazione degli artt. 32, co. 21, L. n. 41/1986 e 24, co. 9, L. n. 104/1992.

La prima disposizione prevede che *«Per gli edifici pubblici già esistenti non ancora adeguati alle prescrizioni del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, n. 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».*

Ai sensi della seconda norma, «I piani di cui all'articolo 32, comma 21, della citata 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».

Ritiene il Collegio che tutte le criticità del piano, approvato dal Consiglio comunale con delibera -OMISSIS- del -OMISSIS-, pur evidenziandone l'incompletezza (non contestata, peraltro, dalla stessa amministrazione resistente), non integrino gli estremi della violazione di legge. Emerge infatti dalla lettura delle norme citate che il Comune è tenuto ad adottare (entro un anno dall'entrata in vigore della L. n. 41/1986) un piano di eliminazione delle barriere architettoniche, per gli edifici pubblici e per gli spazi urbani; e che la legge non specifica in modo dettagliato il contenuto necessario di tale piano.

Quanto all'asserita violazione delle Linee guida per la deliberazione, la redazione e l'approvazione dei piani di eliminazione delle barriere architettoniche, approvate dalla Giunta regionale del Lazio con delibera -OMISSIS- dell'-OMISSIS-, osserva il Collegio che nelle "Generalità" delle stesse Linee guida (pubblicate sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio -OMISSIS- del -OMISSIS-) si afferma: *«Le presenti linee guida danno indicazioni a criteri metodologici generali. Ogni comune potrà quindi dare volto alla redazione del proprio PEBA in coerenza con le proprie specificità, anche avvalendosi della collaborazione delle associazioni a tutela dei disabili più*

rappresentative sul territorio».

Risulta evidente quindi che tali linee guida non hanno carattere vincolante.

Esse comunque, per la loro valenza generale, non contengono disposizioni che possano considerarsi violate dall'adozione, da parte del Comune, di un piano parziale e incompleto.

Ritiene pertanto il Collegio che i motivi di ricorso posti a fondamento della domanda di annullamento siano infondati, e che – stanti la pacifica incompletezza del piano adottato, nonché l'avvenuta decorrenza del termine previsto dalla legge per l'adozione di un piano completo, tale da garantire l'accessibilità di tutti gli edifici pubblici e di tutti gli spazi urbani – la parte ricorrente potrebbe agire (davanti al giudice amministrativo) con l'azione di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a..

8. L'infondatezza dei motivi di ricorso comporta la sua reiezione.

9. La particolarità della questione trattata giustifica la compensazione delle spese processuali tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto

legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Referendario

Vincenzo Sciascia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Vincenzo Sciascia

IL PRESIDENTE
Antonella Mangia

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.