

Pubblicato il 21/05/2024

**N. 01113/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 01813/2010 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 Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1813 del 2010, proposto da Maddalena Zocche, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Berto, Paolo Giovanni Berto, con domicilio eletto presso lo studio Andrea Berto in Vicenza, Galleria Porti,11;

***contro***

Comune di Vicenza, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Loretta Checchinato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

per l'annullamento

del provvedimento n. 9198 di PGN, del 29.06.2010, con il quale il direttore del Settore Edilizia Privata, Gestione Energetica e SUAP ha

respinto un'istanza di permesso di costruire in sanatoria.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Vicenza;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 14 maggio 2024 il dott. Paolo Passoni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Premette il ricorrente patrono che la Sig.ra Maddalena Zocche (deceduta il 16.2.2017 nel corso del giudizio, poi riassunto dagli attuali eredi) nel 2004 veniva riconosciuta dalla Commissione Medica presso il Servizio Igiene e Sanità pubblica dell'Ulss di Vicenza invalida civile all'80% e persona handicappata per una "difficoltà di relazione" con conseguente "processo di svantaggio sociale".

Per conto della Sig.ra Zocche nel corso del 2005 veniva realizzato abusivamente un porticato in aderenza alla sua abitazione (in Vicenza, Strada di Polegge, 178) con il dichiarato scopo di consentire alla Medesima di stare all'aperto senza essere direttamente esposta agli eventi atmosferici.

Le condizioni della signora Zocche si sarebbero poi progressivamente aggravate: tanto da essere riconosciuta nel 2009 invalida totale e permanente.

Dopo una prima ordinanza di sospensione lavori del 22.12.2005 riferita

alla costruzione –più in particolare- di una zona porticata e di una tettoia a sbalzo sopra la zona d'ingresso, in aderenza e ampliamento al fabbricato (anch'esso oggetto di interventi abusivi poi condonati), il Comune verificava a distanza di anni, in data 21.4.2009, la mancata demolizione della struttura abusiva, preavvertendo conseguenti misure sanzionatorie con comunicazione del 25.9.2009.

In data 8.2.2010 veniva presentata nell'interesse della Sig.ra Zocche istanza di permesso in sanatoria, alla luce delle disposizioni della Regione Veneto in materia di superamento delle barriere architettoniche (L.R. n. 14/2009 “cosiddetto Piano Casa” che modifica la L.R. n.16 del 12/07/2007 art. 10 comma 3 in materia di eliminazione delle barriere architettoniche in presenza di soggetti riconosciuti invalidi).

Nella relazione tecnica si puntualizzava che tale porticato era stato realizzato dai figli della Sig.ra Zocche in aderenza alla sua abitazione, in conseguenza dell'aggravarsi dell'inabilità della madre, al fine di renderle più accessibile e protetto l'accesso e la discesa in occasione degli spostamenti con l'autovettura. Proprio a tal fine sarebbe stata creata la zona coperta con la realizzazione del portico, alla quale negli intenti originari avrebbe dovuto far seguito la realizzazione di una stradina di accesso come viabilità interna (i lavori furono sospesi a seguito della citata ordinanza del 22/12/2005).

In data 6 aprile 2010 il Comune di Vicenza comunicava il preavviso di rigetto dell'istanza di sanatoria, rilevando che “l'abuso edilizio è stato accertato nell'anno 2005, quindi prima che venisse riconosciuta l'invalidità totale e permanente della richiedente”, non ritenendo inoltre che “la costruzione di un porticato sia un'opera funzionale al

superamento delle barriere architettoniche”.

Il patrono della famiglia riscontrava in data 14.5.2010 il predetto preavviso, ribadendo come già nel 2004 la signora Zocche fosse invalida all’80% nella compresenza –all’epoca della realizzazione dell’intervento (2005)- dei requisiti previsti dalla normativa in materia di eliminazione delle barriere architettoniche.

Quanto poi al fatto che la costruzione di un porticato non sarebbe “opera funzionale al superamento delle barriere architettoniche”, veniva in contrario richiamata un’accezione moderna di tutela della disabilità, non più limitata ad evitare ostacoli di accesso alle strutture.

Con il provvedimento impugnato del 29.6.2010, il Comune riteneva non rilevanti le osservazioni procedurali di parte, respingendo la richiesta di permesso di costruire in sanatoria in quanto:

-l'intervento edilizio richiesto non sarebbe stato conforme alla normativa urbanistico edilizia per contrasto con l'art. 16 delle Norme Tecniche di Attuazione della variante al P.R.G per Il territorio rurale, con specifico riguardo alla realizzazione della pensilina a sbalzo (art. 48 'Norme generali per gli interventi edilizi relativi alle aziende agricole" — Variante parziale al P.R.G. ai sensi dell'art. 50, comma 4, della L.R. 61/85);

-l'abuso edilizio era stato accertato nell'anno 2005,”... quindi prima che venisse riconosciuta l'invalidità totale e permanente della richiedente”;

- la costruzione di un porticato non sarebbe un'opera funzionale al superamento delle barriere architettoniche ai sensi della LR. 16 del 12.07.07.

Con il ricorso in epigrafe vengono ex adverso dedotte le seguenti

censure;

-a seguito della comunicazione dei motivi ostativi era stata depositata al vaglio del Comune la documentazione attestante già nel 2004 un grado di invalidità civile della Sig.ra Zocche pari all'80%, con riconoscimento di una sua minorazione tale da determinare difficoltà di relazione ed un conseguente processo di svantaggio sociale; tale documentazione sarebbe stata illegittimamente ignorata o sottovalutata dalla PA intimata, visto che secondo quest'ultima sarebbe rilevante in senso ostativo la mancata invalidità "totale e permanente" al tempo di costruzione dell'abuso (solo successivamente dichiarata); quanto sopra nonostante la Legge della Regione Veneto n. 16 del 2007 ("disposizioni generali in materia di eliminazione delle barriere architettoniche") preveda all'art. 4, lettera d) tra i beneficiari delle agevolazioni "le persone con disabilità", senza pertanto distinguere il grado di invalidità.

-quanto all'affermazione del Comune, relativa all'asserita inidoneità di un portico a rappresentare opera funzionale al superamento di barriere architettoniche, viene ribadito il concetto moderno di eliminazione di tali barriere, al quale si conformerebbe l'utilità di un porticato realizzato, come nella specie per consentire alla persona disabile di stare all'aperto senza essere direttamente esposta agli eventi atmosferici (cfr. sul punto art. 5 delle prescrizioni tecniche regionali secondo cui "la progettazione ed esecuzione di trasformazioni edilizie ed urbanistiche deve conformarsi alle disposizioni di legge e delle presenti prescrizioni tecniche al fine di garantire una migliore qualità della vita e una piena fruibilità dell'ambiente, sia costruito che non costruito, da parte di tutte le persone ed in particolare di quelle con limitate capacità motorie e

sensoriali”).

-infine sull’asserito contrasto dell’opera alla normativa urbanistico edilizia (con riguardo all’art. 16 delle Norme Tecniche di Attuazione della variante al PRG per il territorio rurale), viene lamentata la genericità del rilievo relativo ad un articolo che contiene numerose prescrizioni per le zone E, ferma restando l’inconferenza dell’eventuale riferimento al divieto di realizzare

“coperture, anche a sbalzo, delle aperture (ingressi e finestre)”; ciò in quanto la struttura realizzata non sarebbe affatto una pensilina a sbalzo “...ma un vero e proprio portico, dotato di pilastri di sostegno (e quindi non a sbalzo)”; non vi sarebbe pertanto alcun divieto ex art.16 del PRG, che avrebbe ad oggetto le sole coperture, anche a sbalzo, delle aperture.

Si è costituito il comune di Vicenza che ha controdedotto con memorie del 16.5.23 e del 22.4.24.

Sostiene ex adverso il patrono civico che:

-risulterebbe provato per tabulas “...che la condizione di invalidità al tempo dell’abuso dato dalla realizzazione del porticato non rispondeva al requisito della gravità previsto dalla Lr. n. 16/2007”, atteso che “la certificazione medica prodotta in giudizio esclude la gravità richiesta dalla legge regionale”; successivamente si è peraltro sostenuto (con recente memoria del 22.4.24) che “...quella che è stata indicata in atti come invalidità all’80% nel 2004 interpretata come requisito per poter beneficiare delle deroghe previste come abbattimento barriere architettoniche, non risultava dalla certificazione medica invocata”, così da escludere lo stato di gravità ai sensi dell’art. 3, 3° comma della L. 104/1992.

Sarebbe stato pertanto sufficiente al Comune –per assolvere ogni onere istruttorio e motivazionale- limitarsi ad constatare che alla sig.ra Zocche “...nel 2005, non era stata riconosciuta l’invalidità totale e permanente”. Inoltre la contestata affermazione del Comune circa il carattere non funzionale del portico abusivo al superamento delle barriere architettoniche “...altro non è che la logica conseguenza dell’assenza del requisito della grave invalidità, non provato al tempo dell’intervento in un contesto di intervento edilizio più ampio come illustrato in fatto ed oggetto in parte di condono”.

Infine quanto al richiamo effettuato all’articolo 16 delle NTA della variante al PRG per il territorio rurale “...ci si limita ad evidenziare che la violazione dell’art. 16 è riferita nel provvedimento di diniego alla tettoia aggiunta nella zona d’ingresso e non al porticato quale preteso intervento di abbattimento barriere architettoniche. Il porticato è estraneo a tale violazione normativa”.

Con ordinanza collegiale n. 1190 del 6.6.23 il giudizio è stato dichiarato interrotto a causa del sopravvenuto decesso della Sig.ra Zocche in data 16.2.2017; il giudizio è stato poi ritualmente riassunto dagli eredi.

All’udienza di smaltimento del 14.5.24 –dopo ampia discussione dei patroni- la causa è stata trattenuta per la decisione

### DIRITTO

Il ricorso è fondato nei sensi di seguito illustrati.

Come esposto in narrativa, il Comune ha motivato l’impugnato diniego di sanatoria basandosi:

-sull’insufficiente grado di disabilità che la Sig.ra Zocche avrebbe presentato al momento di realizzazione dell’abuso;

-sulla inidoneità funzionale del portico a superare le barriere architettoniche (peraltro puntualizzando in corso di causa che tale inidoneità non sarebbe collegata al manufatto in sé, ma deriverebbe solo dalla mancanza ratione temporis in capo all'interessata di una disabilità massima, così da riportare anche questo profilo motivazionale al punto precedente);

-alla incompatibilità con PRG della (sola) pensilina a sbalzo, dichiarando in giudizio che il porticato non avrebbe violato alcuna normativa urbanistica.

Osserva il collegio che non possono essere condivise le considerazioni provvedimentali e processuali della PA intimata a proposito della presunta "mancanza" in capo alla Sig.ra Zocche del necessario grado di disabilità al momento della costruzione del portico (anno 2005).

In primo luogo, come correttamente dedotto nel ricorso, la legge della Regione Veneto n. 16 del 2007 ("disposizioni generali in materia di eliminazione delle barriere architettoniche") prevede all'art. 4, lettera d) tra i beneficiari delle agevolazioni "le persone con disabilità", senza pertanto distinguere il grado di invalidità.

Ma quand'anche si volesse interpretare la norma ritenendo che la stessa abbia comunque inteso riservare in capo all'autorità procedente una valutazione di proporzionalità e di adeguatezza del disagio fisio-psichico del beneficiario, non si comprende perché mai il Comune abbia ritenuto irrilevante -senza neanche motivare sul punto- una invalidità già nel 2004 spinta all'80%.

In particolare dalla documentazione versata in atti da parte ricorrente emerge che alla data del 18 Marzo 2004 la Commissione di prima

istanza per l'accertamento degli stati di invalidità civile della USLL n. 6 di Vicenza aveva accertato che la Sig.ra Zocche presentava difficoltà persistenti a svolgere compiti propri della sua età, valutando tali difficoltà "di grado medio grave 80%":

Nella seduta del 24.2.2004 poi la Commissione medica integrata di cui alla legge 104/92 aveva già accertato un "processo di svantaggio sociale – persona handicappata".

In buona sostanza la sig.ra Zocche presentava sin dal 2004 un quadro clinico severo, caratterizzato (al contrario di quanto sostenuto da controparte) dalla gravità, sia pure non apicale.

Pertanto non solo resta privo di riscontro logico e normativo l'assunto della PA civica secondo cui la L.R. 16/07 per le agevolazioni edilizie collegate al superamento delle barriere architettoniche avrebbe richiesto, a pena di esclusione, una invalidità pari al 100% (che l'interessata avrebbe accusato solo successivamente nel 2009), ma anche nell'ipotesi in cui la predetta norma regionale possa consentire un implicito vaglio in concreto della disabilità certificata, sarebbe rimasta comunque senza alcuna motivazione (e valutazione) l'importante deficit di salute sofferto dalla Signora Zocche.

Prive di rilievo si palesano inoltre le (vaghe) affermazioni rese con memoria del 22.4.24 con cui il Comune sembra adombrare di non aver ricevuto nel corso del procedimento la documentazione sanitaria in questione, visto che tale documentazione –senza alcuna smentita - risulta comunque prodotta per conto dell'interessata appena dopo il preavviso di diniego del 6.10.2010, quindi prima della decisione sulla sanatoria, nel pieno rispetto di quanto previsto dall'articolo 10 bis della legge

241/90.

Quanto al secondo motivo di diniego, basato su una pretesa inidoneità funzionale del portico a superare le barriere architettoniche, parte ricorrente ha controdedotto richiamando il moderno concetto di superamento delle barriere in senso estensivo di “benessere” e di migliore qualità della vita, senza limitazioni di tutela mirate a garantire il solo accesso del disabile a strutture (si è spiegato nel gravame come il portico avrebbe rappresentato un riparo per consentire alla Sig.ra Zocche –nei giorni invernali o di maltempo- di accedere all’abitazione e/o di prendere aria senza esporsi alle intemperie).

Peraltro, come si è accennato in precedenza, lo stesso patrono civico in corso di causa ha chiarito che l’affermazione del Comune su tale inidoneità funzionale del portico non avrebbe riguardato il tipo di costruzione in sé ma più semplicemente il fatto che quel portico sarebbe stato realizzato senza che la Signora presentasse all’epoca una causa di disabilità pari al 100%; in buona sostanza, il rilievo si sovrappone al precedente motivo di diniego, alle cui considerazioni di illegittimità sopra precisate il collegio fa rinvio.

Infine parimenti non condivisibile si manifesta la terza argomentazione posta a base del provvedimento impugnato, vale a dire l’asserito contrasto della pensilina a sbalzo con l’art. 16 delle NTA del Comune.

In proposito nel ricorso è stato puntualizzato (senza alcuna confutazione avversaria) che nella specie non è stata realizzata alcuna pensilina a sbalzo, ma un vero e proprio portico, dotato di pilastri di sostegno (e quindi non a sbalzo). Ma in ogni caso è stato lo stesso Comune in corso di causa a chiarire che “il porticato è estraneo a tale violazione

normativa”; detta circostanza rende ancor più perplesso l’iter logico seguito dal Comune, visto che da una parte viene riconosciuta la conformità urbanistica del manufatto, salvo ravvisare il contrasto con le NTA delle sue (necessarie) strutture di sostegno, peraltro assimilate tout court ad una pensilina a sbalzo.

In conclusione, il ricorso va accolto per difetto di motivazione e per l’effetto si annulla il provvedimento impugnato.

Sussistono ragioni per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) accoglie il ricorso in epigrafe nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione;

Compensa le spese;

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente, Estensore

Gianluca Di Vita, Consigliere

Antonino Scianna, Primo Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Paolo Passoni**

# IL SEGRETARIO