

LA NUOVA GIURISPRUDENZA CIVILE COMMENTATA

Estratto:

ANGELO VENCHIARUTTI

*Condotta discriminatoria nei confronti
di persona disabile per mancanza sui marciapiedi
delle piattaforme di accesso ai mezzi di trasporto*

lo, dei fatti per i quali egli non ha alcuna responsabilità. Così come in *Mazurek* si è censurata la legislazione che in materia successoria penalizzava il figlio nato fuori dal matrimonio, sarebbe forse censurabile anche la legislazione che, per lo stesso motivo, privi il minore di un legame giuridico col suo genitore sociale.

Un altro spunto potrebbe essere tratto dalla decisione CORTE EUR. DIR. UOMO, 13.12.2007, *Emonet e altri c. Svizzera*. In quell'occasione è stata considerata contraria all'art. 8 Conv. eur. dir. uomo una norma in base alla quale il legame di filiazione tra la figlia e la madre era stato estinto per l'adozione della figlia da parte del compagno (non coniugato) della madre. Si tratta dunque di una fattispecie del tutto simile a quella del presente caso, fatta salva la diversità di sesso tra genitore biologico ed adottante.

III. La dottrina

Sugli artt. 8 e 14 Conv. eur. dir. uomo, con particolare riferimento ai diritti delle persone omosessuali, si vedano i contributi rispettivamente di TOMASI e DOLSO, in *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di BARTOLE-DE SENA e ZAGREBELSKY, Cedam, 2012, risp. 329 e 539. Sulla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia si veda anche: MAGI, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto alla vita familiare e al matrimonio fra individui dello stesso sesso*, in *Riv. dir. int.*, 2011, 396; CRIVELLI, *La tutela dell'orientamento sessuale nella giurisprudenza interna ed europea*, Esi, 2011, 85 ss.

In particolare sulla sentenza in commento: SCHUSTER, *Il matrimonio e la famiglia omosessuale in due recenti sentenze. Prime note in forma di soliloquio*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2012; NEIRINCK, *Le refus de l'adoption simple au sein d'un couple de partenaires de même sexe ne contrevient pas à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Droit de la famille*, 2012, 82.

Sul fenomeno dell'omogenitorialità: SCHUSTER, *Omogenitorialità. Filiazione, orientamento sessuale e diritto*, Mimesis, 2011; WINKLER-STRAZIO, *L'abominevole diritto. Gay e lesbiche, giudici e legislatori*, il Saggiatore, 2011, 193 ss.; BILOTTA, *Omogenitorialità, adozione e affidamento familiare*, in *Dir. fam. e pers.*, 2011, 899 e 1373; LORENZETTI, *Filiazione e omogenitorialità: necessità di trattamento omogeneo o persistenza del paradigma eterosessuale?*, in *Unioni e matrimoni same-sex dopo la sentenza 138 del 2010: quali prospettive?*, a cura di PEZZINI e LORENZETTI, Jovene, 2011, 241; BOSISIO-VINCENTI, *We are family! Fare ricerca sulle famiglie omoparentali*, *ivi*, 231.

Sulla «dottrina del margine d'apprezzamento»: ANRÒ, *Il margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei Diritti dell'uomo*, in AA.VV., *La funzione giurisdizionale nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento comunitario*, Esi, 2010, 7; BENVENISTI, *Margin of appreciation, consensus, and universal standards*, in *N.Y.U.J. Int'l Law & Pol.*, 1999, 31, 843.

FABIO CHIOVINI

► TRIB. ROMA, 8.3.2012

PERSONALITÀ (DIRITTI DELLA) - PERSONA DISABILE - BARRIERE ARCHITETTONICHE - ACCESSO AI MEZZI PUBBLICI - IMPOSSIBILITÀ - CONDOTTA DISCRIMINATORIA - SUSSISTENZA (Cost., artt. 2, 3, 34, 38; l. n. 67/2006, artt. 2, 3, 4) (a)

PERSONALITÀ (DIRITTI DELLA) - PERSONA DISABILE - POSIZIONE DI SVANTAGGIO - OMISSIONE DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE - DIRITTO DI RICHIEDERE PROVVEDIMENTI GIUDIZIALI - SUSSISTENZA (Cost., artt. 2, 3, 34, 38; l. n. 67/2006, artt. 2, 3, 4) (b)

(a) **L'esistenza di barriere architettoniche, tali da impedire alla persona disabile costretta sulla sedia a rotelle, di salire sui mezzi di trasporto pubblico, costituisce discriminazione indiretta ai sensi dell'art. 2 della legge n. 67 del 2006.**

(b) **La persona disabile ha diritto di chiedere all'autorità giudiziaria di imporre alla pubblica amministrazione l'adozione delle misure necessarie per eliminare la posizione di svantaggio in cui si viene a trovare a causa dell'omissione dell'amministrazione comunale.**

dal testo:

Il fatto. I motivi. L'associazione Luca Coscioni agisce su procura di G.F., lamentando nei confronti del Comune una condotta discriminatoria dovuta alla presenza di barriere architettoniche che impediscono l'accesso ai mezzi del trasporto pubblico.

In particolare, il F., per la sua condizione di disabile, è costretto su di una sedia a rotelle ed ha difficoltà ad accedere al trasporto pubblico in quanto il comune di Roma non ha mai realizzato le pedane necessarie a superare l'altezza del marciapiede in corrispondenza con la fermata dell'autobus.

Il F. ha conferito procura all'associazione Luca Coscioni, la quale agisce dunque per conto di quello. Con la domanda introduttiva, la ricorrente ha chiesto, oltre all'accertamento della condotta discriminatoria, anche l'adozione di un piano di realizzazione di pedane nel centro di Roma. In seguito, al momento della precisazione delle conclusioni, ha ridotto la domanda, chiedendo la condanna del comune all'adozione di un piano di intervento solo per alcune determinate linee, che sono poi quelle più frequentemente usate dal F. Ciò in aggiunta al risarcimento del danno non patrimoniale.

Si è costituito il Comune, il quale ha essenzialmente eccepito il difetto di giurisdizione e il difetto di legittimazione attiva dell'associazione e nel merito ha messo in evidenza come invece l'opera di abbattimento delle barriere architettoniche sia in atto. Inoltre ha contestato la possibilità di un risarcimento del danno.

Occorre dunque prima considerare le eccezioni preliminari.

1.1 Quanto al difetto di giurisdizione, fondamentalmente, il Comune assume che la posizione dell'associato è quella di chi ha un interesse legittimo, nel senso di un interesse a che la pubblica amministrazione, nel caso di specie il Comune, agisca secondo legge nella direzione della eliminazione delle barriere architettoniche.

In realtà, questa tesi non convince, per almeno due motivi.

Il primo motivo è che l'associazione agisce per far cessare una condotta antidiscriminatoria nei confronti del disabile, e dunque agisce

sulla base della legge n. 67 del 2006 che prevede un'apposita azione a favore del disabile il quale ritenga di aver subito una discriminazione diretta o indiretta, che lo pone in svantaggio con i non disabili.

La legge, oltre ad attribuire un'azione a favore del disabile, prevede altresì la procedura per far valere tale azione, facendo rinvio all'art. 44 della legge n. 286 del 1998. Quest'ultima disposizione chiaramente individua nel giudice ordinario quello competente ad occuparsi della repressione dei comportamenti discriminatori. C'è dunque una chiara indicazione di legge circa la giurisdizione da seguire. La legge n. 67 del 2006 nel consentire al disabile di opporsi ad una condotta discriminatoria prevede che debba farlo nelle forme previste per la repressione di altra condotta discriminatoria, quella basata sulla su motivi razziali o etnici, che, a sua volta, istituisce il giudice ordinario come giudice competente. Dunque la giurisdizione del giudice ordinario deriva già di per sé dal rinvio della legge del 1998.

Il secondo motivo è che la legge attribuisce al disabile un diritto ad impedire la discriminazione, non già un interesse alla corretta azione amministrativa. La questione di quale sia l'interesse protetto dalla legge 67 del 2006 è semplice.

La legge non subordina l'interesse del disabile a quello della pubblica amministrazione, degradando il primo ad un mero interesse legittimo.

Che senso avrebbe intendere la legge in questione dicendo che essa non ha introdotto un diritto del disabile ad evitare di essere discriminato, quanto un suo interesse a che la discriminazione avvenga nel rispetto della legge? È evidente l'infondatezza di una simile prospettiva. Il legislatore ha voluto tutelare il disabile dalle discriminazioni legate al suo stato, non già consentire alla pubblica amministrazione di attuare discriminazione purché si rispettino dati presupposti, così riconoscendo al disabile il solo interesse a verificare che la discriminazione avvenga nel rispetto di quei presupposti, o che comunque la p.a. operi nella legalità amministrativa. Difficile, in conclusione, negare che la legge abbia riconosciuto un diritto al disabile di reagire alla discriminazione, piuttosto che un mero interesse alla correttezza dell'operato amministrativo. L'interesse del privato non è

un riflesso di quello della p.a. tutelato in via primaria. Piuttosto è l'obiettivo stesso della tutela legislativa.

1.2 Il comune poi eccepisce il difetto di legittimazione attiva dell'associazione. In realtà quest'ultima ha esibito una procura speciale rilasciata dal F. ai sensi dell'art. 3 della legge n. 67 del 2006, norma che consente ad associazioni come quella ricorrente di agire in giudizio in nome e per conto del disabile (art. 4: "sono altresì legittimati ad agire ai sensi dell'art. 3 in forza di delega rilasciata per atto pubblico o per scrittura privata autenticata a pena di nullità, in nome e per conto del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti individuati con decreto del Ministro delle pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base della finalità statutaria e della stabilità dell'associazione").

2 Nel merito, la domanda è fondata.

Va premesso che l'esistenza delle barriere architettoniche, nelle zone indicate dalla ricorrente, non è propriamente contestata. Il comune ritiene di star facendo il possibile, di aver avviato interventi mirati a risolvere il problema, ma non ha smentito le allegazioni di parte ricorrente sul punto, allegazioni che consistono nella consulenza di parte e nei documenti allegati, a fronte dei quali non v'è precisa smentita. Si tenga presente che l'esistenza di una certa discriminazione può essere provata anche per presunzioni, dietro allegazione di elementi concordanti e precisi, come prevede l'art. 3 della legge in questione: "il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno, può dedurre in giudizio elementi di fatto, in termini gravi, precisi e concordanti, che il giudice valuta nei limiti di cui all'art. 2729 primo comma del codice civile". La ricorrente allega sia una relazione tecnica sullo stato dei marciapiedi che il contenuto di una interrogazione popolare fatta dal sindaco, oltre naturalmente alla prova medica della disabilità del F. I documenti successivamente allegati dal Comune, nel dimostrare la volontà dell'ente di provvedere ad un adeguamento dei marciapiedi, implicitamente danno atto della circostanza che, allo stato, quei marciapiedi non sono affatto adeguati.

L'esistenza incontestata di barriere architet-

toniche, tali da impedire al disabile di salire sul mezzo di trasporto pubblico, costituisce discriminazione indiretta, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 67 del 2006: "si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone".

L'omissione comunale circa le barriere architettoniche è, dunque, uno di quei comportamenti che pongono il disabile in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone, posizione di svantaggio che il disabile ha il diritto di eliminare chiedendo all'autorità giudiziaria di imporre alla pubblica amministrazione l'adozione di misure necessarie.

3 Quanto alle misure da adottare, va considerato che la ricorrente ha ridotto la domanda al momento della precisazione delle conclusioni, chiedendo che si ordini l'adeguamento dei marciapiedi soltanto in corrispondenza delle fermate delle linee di trasporto utilizzate dal F.

Il già ricordato art. 3 prevede al riguardo che: "con il provvedimento che accoglie il ricorso, il giudice, oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, ordina la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio, ove ancora sussistente, e adotta ogni altro provvedimento idoneo, secondo la circostanza, a rimuovere gli effetti della discriminazione, compresa l'adozione, entro il termine fissato nel provvedimento stesso, di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate".

E dunque nel caso presente va disposto che il Comune adotti un piano di realizzazione o modifica dei marciapiedi in corrispondenza delle fermate indicate nel verbale allegato alla precisazione delle conclusioni, in un termine di un anno, che appare congruo.

3.1 Quanto al danno, alcunché è provato relativamente a quello patrimoniale, ma la ricorrente lamenta anche il danno non patrimoniale, che è risarcibile in quanto espressamente previsto dalla legge (v. il succitato art. 3). Consisterebbe non tanto nel danno morale soggettivo, che pure in astratto non sarebbe da escludere, salva la prova di avere sofferto per la limitazione denunciata, quanto proprio nel fatto

oggettivo di avere subito impedimenti alla libertà di circolazione.

La difficoltà di stima impone una valutazione equitativa, che può fissarsi nella somma di € 5000,00.

Le spese seguono la soccombenza. (*Omissis*)

[CRICENTI G. *Un.* – Associazione Luca Coscioni e G.F. (avv. Gerardi) – Comune di Roma (avv. D’Ottavi)]

Nota di commento: «*Condotta discriminatoria nei confronti di persona disabile per mancanza sui marciapiedi delle piattaforme di accesso ai mezzi di trasporto*» [★]

I. Il caso

Nonostante la molteplicità di normative che, nel corso del tempo, sono state adottate dal nostro Paese volte a riconoscere e assicurare alle persone con disabilità pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia e a promuoverne la loro piena integrazione, continuano a permanere per costoro tante situazioni di disagio e di difficoltà. L'accaduto che dà luogo alla pronuncia in commento costituisce un'esemplificazione di una di tali evenienze. Esso è sintetizzabile nel modo seguente: una persona, costretta dalle proprie condizioni personali in una sedia a rotelle, ha difficoltà ad utilizzare i mezzi del trasporto pubblico nella nostra capitale, in quanto l'amministrazione comunale di quella città non ha mai realizzato le pedane necessarie a superare l'altezza del marciapiede in corrispondenza con le fermate degli autobus.

Innanzi a frangenti del genere, le *persone disabili* hanno a disposizione da alcuni anni un nuovo strumento di tutela: si tratta dell'*azione contro gli atti e i comportamenti discriminatori* contemplata dalla l. 1°3.2006, n. 67 (*Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime delle discriminazioni*).

Proprio facendo leva sulle previsioni di questa normativa, stante la delega dell'interessato, un'associazione (individuata con decreto del Ministro delle pari opportunità, in concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base della finalità statutaria e della stabilità dell'organizzazione, così come previsto dall'art. 4 l. n. 6/2006) promuoveva l'azione di tutela contro la discriminazione. Nel ricorso si chiedeva anzitutto che fosse accertata la condotta discriminatoria del *Comune* di Roma, che

in concreto venisse adottato un *piano di opere per rendere accessibili gli autobus al disabile in sedia a rotelle*, e che, in aggiunta, fosse corrisposto alla vittima della discriminazione una somma a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale. La domanda sfociava in un esito positivo per l'associazione e dunque per il disabile. Il Tribunale, una volta rigettate le eccezioni di carattere processuale formulate dalla convenuta (relative al difetto di giurisdizione e al difetto di legittimazione attiva dell'associazione), riteneva fondata la domanda del ricorrente, e con una decisione per certi versi innovativa rispetto alle precedenti ordinava al Comune, entro il termine di un anno, di realizzare le necessarie modifiche dei marciapiedi in corrispondenza delle fermate degli autobus indicate nel verbale allegato alla precisazione della conclusioni dell'attore, accordando inoltre al disabile la somma di 5000 Euro, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale oggettivo per gli impedimenti alla libertà di circolazione subiti, stanti le difficoltà di accesso ai mezzi pubblici di trasporto locale appena ricordate.

II. Le questioni

1. DALLA TUTELA PATERNALISTICA ALLA TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA DELLA DISABILITÀ. La legge sulla tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni si inserisce nell'ambito di un quadro normativo, sia a livello internazionale che nazionale, ormai alquanto ampio e articolato, messo progressivamente a punto con l'intento di assicurare e promuovere la piena realizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali per persone con disabilità, nonché allo scopo di colmare gli svantaggi di questi soggetti e di scongiurare così il pericolo della loro emarginazione sociale.

La normativa in commento, come emerge dalla lettura degli atti parlamentari preparatori (cfr. in particolare, la relazione del d.d.l. 2.7.2003, n. 4129) era stata caldeggiata dai promotori alla luce della normativa comunitaria del settore: in considerazione in particolare dell'art. 13 del Trattato CE che era stato introdotto, pochi anni prima, con il Trattato di Amsterdam.

Va ricordato, pur se sinteticamente, che nell'ambito della Comunità Europea le iniziative volte a promuovere la partecipazione sociale delle persone con disabilità prendono avvio nel corso degli anni '80 del secolo scorso. Da quel momento, in luogo di un approccio di stampo medico e paternalistico nel contesto comunitario cominciò ad affermarsi, per quanto riguarda le iniziative a favore dei disabili, un indirizzo di carattere riabilitativo volto ad assicurare a costoro il raggiungimento dell'uguaglianza e il godimento dei diritti fondamentali (cfr., fra le altre, la Raccomandazione 86/379/CEE del 24.7.1986

[★] **Contributo pubblicato in base a referee.**

concernente l'occupazione dei disabili nella Comunità).

Facendo seguito poi alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20.12.1993 intitolata «*Regole standard per l'uguaglianza di opportunità per le persone con disabilità*» la Commissione europea adottò nel luglio 1996 una comunicazione contenente una nuova strategia della CE nei confronti dei disabili. Strategia che si basava sui principi delle pari opportunità, della non discriminazione per i disabili e che prevedeva l'integrazione degli aspetti relativi ai disabili in tutte le politiche comunitarie pertinenti, quale, tra le altre, la politica sociale, le politiche dell'istruzione e della formazione, della ricerca, dei trasporti, delle telecomunicazioni e della sanità pubblica. L'integrazione viene dunque considerata la chiave di accesso alla vita attiva per le persone con disabilità (cfr., in particolare, «*Comunicazione della Commissione sulla pari opportunità dei disabili. Una nuova strategia della Comunità nei confronti dei disabili. Progetto di Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sulla parità di opportunità per i disabili*» (Bruxelles, 30.7.1996 COM(96) 406 def., §§ 2 e 3).

Questa ed altre iniziative politiche costituirono, tra l'altro, le premesse per l'inserimento dell'art. 13 nel Trattato CE, ad opera, come si è detto, del Trattato di Amsterdam. La nuova disposizione costituì una vera e propria svolta normativa rispetto al passato, sancendo il principio della non discriminazione sul terreno della non disabilità nell'ambito della normativa comunitaria primaria e attribuendo nuove opportunità di intervento al Consiglio per adottare i provvedimenti in vista di combattere la discriminazione. In particolare, l'art. 13 del TCE prevedeva e prevede tutt'ora (nel testo oggi trasfuso nell'art. 19 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) che le istituzioni comunitarie possano adottare i provvedimenti opportuni per combattere tutte le discriminazioni, che siano fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

In attuazione a questo principio che costituisce una pietra angolare del diritto comunitario, la CE si è fatta promotrice di una serie di interventi a carattere normativo con i quali sono stati compiuti significativi passi in avanti sul terreno della lotta alla discriminazione. Si ricorda in proposito, la Direttiva n. 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Quanto al campo della disabilità l'approccio non discriminatorio è stato integrato in particolare dalla Direttiva del Consiglio n. 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per

la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

La protezione dei diritti dei disabili si è rafforzata poi con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (divenuta, com'è noto, giuridicamente vincolante a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), che contempla espressamente il diritto alla non discriminazione per motivi di disabilità. Anche se limitata alle aree di competenza dell'UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE ha superato i contenuti introdotti dal Trattato di Amsterdam, in quanto oltre ad affermarne in via generale il principio di non discriminazione all'art. 21, comma 1°, nell'art. 26 comprende un riferimento specifico all'integrazione delle persone con disabilità: ciò evidenzia come il modello sociale dell'inclusione e delle pari opportunità costituisca ormai un valore fondamentale all'interno dell'UE (art. 26. *Integrazione delle persone con disabilità. L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità*).

L'affermazione di questo principio ha contribuito ad imprimere una svolta pratica significativa nell'ambito comunitario inducendo la messa a punto, da parte della Commissione, di una proposta di direttiva recante l'applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, le convinzioni personali, gli handicap, l'età o l'orientamento sessuale (cfr. Bruxelles, 2.7.2008 COM(2008) 426 def., 2008/0140 (CNS)). Benché sia ancora in fase di negoziazione, la proposta di direttiva apre la porta all'estensione delle disposizioni sulla parità di trattamento al di fuori del campo dell'occupazione. Essa mira più nello specifico alla creazione di un quadro generale attestante il divieto di discriminazione, stabilendo un livello minimo di tutela uniforme all'interno dell'Unione europea per le persone vittime di discriminazione. Quanto alla parità di trattamento delle persone con disabilità, l'art. 4 della proposta prevede che da parte degli Stati membri vadano adottate preventivamente le misure necessarie per consentire alle persone con disabilità l'accesso effettivo alla protezione sociale, all'assistenza sanitaria, all'istruzione e ai beni e servizi disponibili al pubblico, inclusi gli alloggi.

Per concludere questa breve rassegna, va evidenziato come la ratifica da parte dell'UE della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nel 2010 ha determinato l'entrata nel diritto comunitario dei diritti sanciti dalla Convenzione stessa. La Convenzione ha assunto difatti il rango di diritto dell'Unione Europea e fungerà dunque, come accaduto in passato per altre norme di

carattere internazionale, da fonte interpretativa per la Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella soluzione di eventuali controversie in materia.

2. LA TUTELA GIUDIZIARIA CONTRO LA DISCRIMINAZIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ. Passando ad esaminare più nello specifico i contenuti della l. n. 67/2006 va ricordato che la sua introduzione fu determinata in particolare dall'esigenza di affrontare il problema della tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni in una prospettiva generale. In quel frangente, il legislatore intese introdurre cioè strumenti giuridici idonei a garantire l'effettività della parità di trattamento e a promuovere pari opportunità per le persone disabili, nell'ipotesi in cui costoro venissero a subire, a causa della loro disabilità, discriminazioni anche in ambiti di vita diversi da quello lavorativo. Il recepimento della Direttiva n. 2000/78/CE avrebbe consentito, difatti, alla persona disabile una tutela in sede giurisdizionale per reagire contro la discriminazione posta in essere a suo danno nei luoghi di lavoro.

In concreto la l. 1°3.2006, n. 67 verrà approvata soltanto a distanza di qualche anno dall'emanazione del decreto legislativo di attuazione della Direttiva n. 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro (d. legis. 9.7.2003, n. 216).

Tra le disposizioni della normativa del 2006, va evidenziato anzitutto l'art. 1, nel quale, in una sorta di preambolo, vengono descritte le finalità e l'ambito di applicazione della legge: il comma 1°, indica lo scopo della normativa nella promozione, ai sensi dell'art. 3 Cost. del principio della parità di trattamento e del conferimento di pari opportunità delle persone con disabilità; il comma 2°, facendo salve le disposizioni del d. legis. 9.7.2003, n. 216, per i casi di discriminazione delle persone per quanto riguardo il contesto lavorativo, delimita l'ambito di applicazione della normativa per i casi di discriminazione in pregiudizio alle persone con disabilità al di fuori dell'ambito lavorativo.

La disciplina contiene poi una definizione di discriminazione, composta dalla previsione di una discriminazione diretta, di una discriminazione indiretta e da una sorta di clausola di chiusura nella quale vengono considerate come discriminatorie «le molestie, ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi alla disabilità che violano la dignità e la libertà di una persona con disabilità, ovvero creano un clima di intimidazione, di umiliazione e di ostilità nei suoi confronti».

Dal legislatore viene predisposto poi uno schema specifico di tutela giurisdizionale. L'art. 3 della l. n. 67/2006 non costruisce *ex novo* un rito contro la discriminazione ma estende all'ipotesi della discrimi-

nazione nei confronti del disabile il rito previsto dal t.u. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d. legis. 25.7.1998, n. 286): come già avvenuto per le ipotesi di discriminazione per motivi di razza ed etnia (d. legis. n. 215/2003) e di discriminazione in materia di occupazione e condizioni di lavoro (d. legis. n. 216/2003), la l. n. 67/2006 prevede che la tutela giudiziaria venga attuata nelle forme previste dall'art. 44, commi dal 1° al 6° e 8°, appunto del d. legis. 25.7.1998, n. 286.

Si ricorda in via generale che l'art. 44 del d. legis. n. 268/1998, rubricato «azione civile contro la discriminazione», attribuisce, in presenza di un comportamento produttivo di una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, la legittimazione ad agire in giudizio davanti al tribunale civile in composizione monocratica al fine di poter ottenere un'ordinanza che, anche in via di urgenza, possa rimuovere gli effetti della discriminazione e risarcire il danno subito, anche di natura non patrimoniale. L'applicazione di queste previsioni viene estesa dunque anche alle persone con disabilità che rimangono vittima di un episodio di discriminazione. A buona ragione si può parlare di un modello di riferimento privilegiato per la tutela contro ogni forma di discriminazione nei diversi settori del nostro ordinamento.

3. LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO E LA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DELL'ASSOCIAZIONE.

Passiamo ora da un esame più specifico della decisione del tribunale capitolino. Essa – sulla base delle contestazioni avanzate dal convenuto – si sofferma, per larga parte, su questioni di carattere processuale stante le eccezioni formulate dal Comune di Roma per quanto concerne il difetto di giurisdizione e il difetto di legittimazione attiva dell'associazione.

La prima è frutto di un'impostazione che fa perno sulla qualificazione delle posizioni soggettive private in diritti soggettivi e interessi legittimi, nonché sulla distinzione tra profili di illegittimità e profili di illiceità dell'atto della pubblica amministrazione. Il giudice non trova peraltro difficoltà nel dichiarare l'infondatezza: le argomentazioni utilizzate si segnalano comunque per alcuni aspetti di interesse. Anzi tutto, ad essere evidenziata è la circostanza che l'associazione (per conto dell'interessato) agisce al fine di dimostrare la sussistenza di una condotta discriminatoria realizzata nei confronti di una persona disabile, sulla base appunto della l. n. 67/2006. Come già si è segnalato, si ricorda che l'art. 3 della normativa in questione estende alle situazioni discriminatorie ivi contemplate l'esperibilità dello speciale procedimento regolato nel t.u. sull'immigrazione. Ebbene il percorso giudiziale predisposto dall'art.

44 del t.u. appena citato individua espressamente nel giudice ordinario (nella specie ora nel tribunale, in composizione monocratica) l'organo giurisdizionale competente ad occuparsi dell'accertamento dei comportamenti discriminatori e dell'adozione dei provvedimenti rimediali a situazione del genere. La legge fornisce dunque una chiara indicazione sulla giurisdizione da seguire in frangenti del genere, scegliendo di devolvere al giudice ordinario lo scrutinio sul carattere eventualmente discriminatorio anche di atti e comportamenti realizzati dalla pubblica amministrazione.

Considerando poi la *ratio* della normativa della quale si discute, il giudice del provvedimento in commento precisa come essa attribuisca al disabile un diritto ad impedire la discriminazione, e non già un mero interesse alla corretta azione amministrativa. Si tratta di argomentazioni che, pur se sinteticamente sviluppate dal giudice romano, mettono in luce un approccio applicativo della normativa in questione foriero, là dove venisse seguito in futuro, di assicurare una più ampia tutela dei disabili pur quando gli atti discriminatori fossero posti in essere dalla pubblica amministrazione.

Pure l'eccezione avanzata dal convenuto circa la legittimazione attiva dell'associazione, alla quale il soggetto passivo della discriminazione aveva conferito procura speciale nei termini di legge, è ritenuta infondata dal tribunale romano. Del resto, ai sensi dell'art. 4 della normativa in parola ad essere legittimati ad agire (in forza appunto di delega rilasciata per atto pubblico o scrittura privata autenticata) sono, oltre naturalmente all'interessato, le associazioni e gli enti individuati con decreto delle Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base della finalità statutaria e della stabilità dell'organizzazione. E nella specie va precisato che l'associazione ricorrente, già con decreto del Ministro per le pari opportunità del 30.4.2008, era stata inclusa nell'elenco delle associazioni e degli enti legittimati ad agire per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni.

4. L'ACCERTAMENTO DEL COMPORTAMENTO DISCRIMINATORIO E LA TUTELA SPECIFICA ACCORDATA AL DISABILE. Pare opportuno soffermarsi ancora su due aspetti: le modalità di accertamento del comportamento discriminatorio e le forme di tutela che sono suscettibili di essere accordate dal giudice al disabile, una volta che venga assodata la discriminazione.

Per quanto riguarda il primo profilo, si ricorda che il ricorrente per dimostrare l'esistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno può giovare di un regime di prova alquanto favore-

vole stante la previsione dall'art. 3 della legge in questione: «il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno, può dedurre in giudizio elementi di fatto, in termini gravi, precisi e concordanti, che il giudice valuta nei limiti di cui all'art. 2729, comma 1°, del codice civile». Nel caso di specie dunque la mancanza delle pedane necessarie per accedere ai mezzi di trasporto pubblico in corrispondenza con le fermate dell'autobus è facilmente accertata dal tribunale capitolino sulla base delle allegazioni del ricorrente, ma anche delle ammissioni di parte convenuta. Neppure vi è il dubbio che l'esistenza di quelle barriere architettoniche renda, quantomeno, difficoltoso ad una persona disabile (costretta sulla sedia a rotelle) accedere sui mezzi pubblici, né che questa situazione costituisca una discriminazione indiretta ai sensi dell'art. 2, l. n. 67/2006.

Per il secondo profilo, si rammenta che il 3° cpv. dell'art. 3 della normativa in commento conferisce all'autorità giudiziaria il diritto «a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno, anche non patrimoniale» nonché di ordinare «la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio, ove ancora sussistente»; il giudice, inoltre, ha facoltà di adottare «ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione compresa l'adozione, entro il termine fissato nel provvedimento stesso, di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate». A parte il risarcimento del danno eventualmente subito dal disabile, il testo dell'articolo ora citato consentirà dunque al «discriminato» di ottenere non solo una tutela a carattere inibitorio, bensì ogni altro tipo di provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione.

L'atipicità del potere provvedimentale attribuito dall'art. 3 al tribunale ordinario competente ha dunque la finalità di far sì che gli effetti della discriminazione vengano effettivamente fatti cessare e/o rimossi. L'ampia formulazione legislativa sui possibili rimedi induce a ritenere che fra essi sia suscettibile di venir ricompresa anche una pronuncia a carattere costitutivo. Del resto, il richiamo al comma 8° dell'art. 44 t.u. sull'immigrazione, che in caso di elusione dei provvedimenti del giudice prevede l'applicabilità dell'art. 388, comma 1°, cod. pen. dovrebbe costituire un monito sufficiente per assicurare la concreta realizzazione di un provvedimento di condanna ad un *facere*.

Ebbene il tribunale capitolino – una volta giunto alla conclusione che l'esistenza di barriere architettoniche determina nel caso di specie una discriminazione nei confronti del disabile – facendo ampio utilizzo dei propri poteri adotta un provvedimento dal

contenuto alquanto specifico: ordina al Comune di Roma di realizzare, nel termine di 12 mesi, un piano di messa a norma dei marciapiedi corrispondenti alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico all'interno dell'area specificata nella sentenza. La decisione, stante il suo contenuto, assume pertanto un particolare rilievo: essa si presta quale mezzo per vagliare l'efficacia degli strumenti di tutela messi in campo dalla l. n. 67/2006 in vista di sbloccare le inerzie e i ritardi della pubblica amministrazione nell'attuazione della numerosa legislazione speciale in tema di disabilità, soprattutto con riguardo a quella che impone l'erogazione di prestazioni: se l'ordinanza del giudice verrà attuata vorrà dire che esiste effettivamente nel nostro ordinamento un nuovo strumento per far sì che la proclamazione della libertà e dell'eguaglianza delle persone disabili diventi conquista concreta di diritti e non rimanga soltanto alla stregua di affermazioni di principio.

III. I precedenti

Sulla mancata attuazione della normativa sui disabili in materia di abbattimento delle barriere architettoniche, per quanto concerne l'accesso ai treni, v. TRIB. ROMA, ord. 23.5.1997, in questa *Rivista*, 1998, I, 259, con nota di chi scrive, *Il lungo viaggio verso i diritti. Handicap, treni, inadempienze della P.A.*; nonché con riguardo ad uno degli episodici casi di applicazione della normativa antidiscriminatorio: TRIB. PISTOIA, ord. 3.12.2005, in *Foro it.*, 2006, 1206, con nota di DE MARZO.

IV. La dottrina

Sugli effetti della ratifica da parte dell'Unione europea della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, v. WADDINGTON, *Breaking New Ground: the Implications of Ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community*, in ARNAR-

DÓTTIR-QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff, 2009, 111 ss.

Sulle normative in materia di non discriminazione nell'ambito dell'Unione Europea, tra gli altri v. SCHIEK-CHEGE, *European Union non-discrimination law: comparative perspectives on multidimensional equality law*, Routledge-Cavendish, 2009, XXXI, 411; ELLIS, *EU anti-discrimination law*, Oxford University Press, 2005, 401; FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, 2009, 382; BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio: il quadro comunitario e nazionale*, a cura di BARBERA, Giuffrè, 2007, 77 ss.

Più specificatamente sulla normativa in questione: BELLÌ, *La non discriminazione dei disabili e la Legge n. 67 del 2006*, Franco Angeli, 2007; GRECO, *L. 67/2006: tutela inibitoria e risarcitoria per i soggetti vittime di discriminazioni*, in *Resp. civ. e prev.*, 2007, 246; VIRIGADAMO, *La tutela risarcitoria del danno non patrimoniale patito dal disabile: dalle barriere architettoniche alla legge n. 67 del 2006*, in *Giust. civ.*, 2007, II, 271 ss.; MARRA, *La tutela contro la discriminazione dei disabili in Italia: legge n. 67 del 2006*, in *Dir. fam. e pers.*, 2008, 2162; MARUFFI, *Le nuove norme sulla tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, 123; SACCHETTINI, *Per i disabili vittime di discriminazioni tutela specifica e risarcimento del danno*, in *Guida al dir.*, 2006, 14, 35 ss.; TURCO, *Lotta alla discriminazione dei disabili. Doppia tutela: inibitoria e risarcitoria*, in *Dir. e giust.*, 2006, 16, 103; nonché, sulla disciplina contenuta nel t.u. sull'immigrazione, MOROZZO DELLA ROCCA, *Gli atti discriminatori nel diritto civile, alla luce degli artt. 43 e 44 del T.U. sull'immigrazione*, in *Dir. fam. e pers.*, 2002, 112 ss.

ANGELO VENCHIARUTTI