

RICORSO 4 dicembre 2018, n. 82

Dichiarazione di illegittimità costituzionale articolo 2, comma 2, lett. a) Legge regionale 3 ottobre 2018, n. 48.

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

---oOo---

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso

del **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi, 12 per il ricevimento degli atti, FAX 06.96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it,

nei confronti

della **Regione Puglia**, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, con sede in Bari al Lungomare Nazario Sauro n. 33,

per la dichiarazione della illegittimità costituzionale

della legge della Regione Puglia del 3 ottobre 2018 n. 48, pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 129 del 5 ottobre 2018, recante: «*Norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione per le persone diversamente abili*», limitatamente all'articolo 2, comma 2, lett. a).

* * * * *

La legge della Regione Puglia n. 48/2018, con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, lett. a), presenta profili di illegittimità costituzionale e viene quindi impugnata per i seguenti

MOTIVI

1) Articolo 2, comma 2, lett. a) della legge della Regione Puglia n. 48/2018, per violazione degli articoli 117, primo comma, 2 e 3 della Costituzione.

1.1. Con la legge n. 48 del 2018, la Regione Puglia ha introdotto "*Norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione per le persone diversamente abili*".

L'intervento normativa è teso a garantire "*L'accessibilità totale alle spiagge in concessione, a quelle libere con servizi e a quelle pubbliche [...] con la predisposizione e la manutenzione di percorsi idonei all'utilizzo da parte di soggetti con disabilità*" (così la relazione di accompagnamento alla proposta di legge. Atto del Consiglio n. 673).

La legge regionale in esame è dunque riconducibile alla materia dei diritti delle persone con disabilità e riguarda, in particolare, il diritto delle persone diversamente abili alla libertà di accesso e fruizione delle aree demaniali destinate alla balneazione, rientrando nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la legge del 3 marzo 2009 n. 18.

Le finalità della legge regionale n. 48 del 2018 sono enunciate dall'art. 1 a tenore del quale "*La Regione Puglia, ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione della Repubblica Italiana, dell'articolo 8 della legge 5 dicembre 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione soda/e e i diritti delle persone handicappate), dell'articolo 10 dello Statuto della Regione Puglia, e dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge regionale 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), riconosce e sostiene il diritto delle persone diversamente abili a una piena integrazione nella collettività, garantendo loro una libertà di accesso e fruizione delle aree demaniali destinate alla balneazione*".

L'art. 2 della legge regionale in esame, dopo aver premesso, al comma 1, che la Regione Puglia eroga incentivi alle amministrazioni comunali per la realizzazione di interventi volti ad assicurare la totale accessibilità e fruibilità delle spiagge destinate alla libera balneazione delle persone diversamente abili, al comma 2, lett. a), tuttavia, limita fortemente tale accessibilità, precisando che dette amministrazioni devono "*individuare*

almeno una spiaggia da adibire alla fruizione delle persone diversamente abili”.

La norma regionale contenuta nel comma 2, lettera a) dell’art. 2 subordina la concessione degli incentivi all’assolvimento dell’obbligo di individuare (e quindi di destinare) *“almeno una spiaggia”* adibita alla fruizione delle persone diversamente abili. La disposizione sospettata, quindi, consente ai comuni costieri pugliesi di ottenere gli incentivi previsti attrezzando, per la fruizione delle persone diversamente abili, soltanto una singola spiaggia, individuata nell’intero territorio comunale.

In tal modo, la norma censurata finisce per provocare, di fatto, un effetto discriminante ai danni delle persone con disabilità, limitando la possibilità per tali soggetti di poter usufruire, al pari degli altri, dell’accesso alle spiagge e ai luoghi turistici. In altri termini, l’art. 2, comma 2, lett. a) della legge regionale in commento viola le norme costituzionali in epigrafe poiché prevede contributi pubblici per i comuni costieri pugliesi che individuino *“almeno una spiaggia da adibire alla fruizione delle persone diversamente abili”*, incentivando così quei comuni ad un’attuazione del diritto delle persone diversamente abili alla libertà di accesso e fruizione delle aree demaniali destinate alla balneazione talmente limitata da apparire concretamente discriminatoria. I soggetti che il legislatore regionale proclama di voler proteggere, invero, anziché poter accedere liberamente e senza particolari disagi alle spiagge dell’intero territorio comunale, di fatto, potrebbero essere costrette ad accedere ad un’unica spiaggia pubblica per loro attrezzata ove finirebbero relegati, per non dire *“ghettizzati”*, non potendo così disporre di alcuna concreta alternativa.

2.2. La disposizione regionale censurata, pertanto, contrasta con le norme della menzionata Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall’Italia con la legge n. 18 del 2009 (di seguito anche Convenzione), nonché con le specifiche disposizioni di legge a tutela dell’accessibilità dei soggetti disabili ai sedimi demaniali marittimi con finalità turistico-ricettive, recate dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (*“Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”*) e dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236 (*“Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l’accessibilità, l’adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell’eliminazione delle barriere architettoniche.”*).

2.2.1. Infatti, la citata Convenzione, nell’enunciare all’articolo 5 il principio di *“eguaglianza e non discriminazione”*, impone agli Stati di *“vietare ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità e garantire alle persone con disabilità uguale ed effettiva protezione giuridica contro ogni discriminazione qualunque ne sia il fondamento”*.

L’articolo 9 della Convenzione si occupa specificatamente dell’accessibilità stabilendo che *“al fine di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita, gli Stati parti devono prendere misure appropriate per assicurare alle persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, l’accesso all’ambiente fisico, ai trasporti, all’informazione e alla comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o offerti al pubblico, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali”*.

Inoltre, l’articolo 19 della Convenzione, alle lettere b) e c), stabilisce che le persone con disabilità hanno diritto all’accesso ad una serie di servizi di sostegno domiciliare, residenziale o di comunità impedendo che siano isolate o vittime di segregazione, e specificatamente che i servizi e le strutture comunitarie destinate a tutta la popolazione siano messe a disposizione, su base di eguaglianza con gli altri, anche delle persone con disabilità e che siano adatti ai loro bisogni.

Infine, l’articolo 30, par. 1, comma 5, lett. c) della Convenzione, afferma il principio in base al quale deve essere assicurato alle persone con disabilità l’accesso a luoghi sportivi, ricreativi e turistici.

2.2.2. La norma regionale censurata, come sopra evidenziato, contrasta altresì con le specifiche disposizioni di legge a tutela dell’accessibilità dei soggetti disabili al demanio marittimo, recate dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 e dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236.

Infatti, l’articolo 23, comma 3, della predetta legge n. 104/1992 stabilisce che *“Le concessioni demaniali per gli impianti di balneazione ed i loro rinnovi sono subordinati 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.”*

La norma statale, nel prevedere che le strutture balneari in concessione devono assicurare la loro piena visitabilità e l’accesso al mare anche alle persone diversamente abili, conferma la prioritaria necessità di

garantire anche a costoro la libera fruizione dei beni del demanio marittimo e del mare territoriale, che non pare possa essere disattesa dalle regioni. La legge regionale pugliese 10 aprile 2015, n. 17, infatti, conforma l'azione regionale ai predetti principi.

Il decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236, dal canto suo, detta le prescrizioni tecniche necessarie per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati e contempla, nello specifico, all'art. 5 i criteri di progettazione atti a garantire (anche) la visitabilità degli impianti di balneazione, per effetto del rinvio contenuto nel citato comma 3 dell'art. 23 legge n. 104/1992.

La norma censurata, tuttavia, nel riconoscere incentivi a beneficio dei comuni che adibiscano *"almeno una spiaggia"* alla fruizione delle persone diversamente abili, favorisce un'azione amministrativa che non assicura a questi ultimi la completa accessibilità e la fruizione delle aree demaniali destinate alla balneazione. Si tratta, pertanto, di una scelta legislativa che è suscettibile di creare ostacolo alla piena esplicazione del diritto garantito alle persone diversamente abili, anche dalla legge nazionale, risolvendosi così in una irragionevole disuguaglianza.

Non va dimenticato, del resto, che codesta Ecc.ma Corte, ritiene che le disposizioni in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche attengono alla *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"* (LEP), di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 272 del 2016).

Pertanto, la disposizione censurata, stabilendo che le amministrazioni comunali debbano attrezzare *"almeno una spiaggia"* da adibire alla fruizione delle persone diversamente abili si pone in contrasto sia con le norme della Convenzione sopra menzionate sia con la normativa statale citata: in primo luogo, con riferimento alla necessità di impedire isolamento e discriminazione, e poi riguardo all'obiettivo di rendere fruibili tali strutture comunitarie su una base di eguaglianza con gli altri. Essa infatti, lungi dall'apprestare una tutela aggiuntiva in favore delle persone con disabilità, limita e vanifica la *ratio* perseguita dal legislatore regionale e nazionale in merito al superamento delle barriere architettoniche. Il tutto con evidente limitazione delle libertà di movimento e fruizione dei luoghi turistico ricreativi, in aperta violazione con il principio di accessibilità, così come sancito in più parti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e dalla normativa statale vigente sopra richiamata.

3. I rilievi che precedono trovano conferma nella giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte.

In particolare, con le sentenze n. 348 e 349 del 2007, è stata ribadita la superiorità gerarchica delle norme di rango internazionale che, al pari del diritto comunitario, rappresentano un parametro interposto di costituzionalità anche per le leggi regionali. Secondo tali sentenze infatti l'art. 117, primo comma, Cost., condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Di recente, codesta Ecc.ma Corte ha escluso l'idoneità della Convenzione OIL n. 158 del 1982 sul licenziamento, a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. in quanto la norma costituzionale fa riferimento al rispetto dei "vincoli" derivanti dagli "obblighi internazionali" e la predetta convenzione non è stata ratificata dall'Italia (sentenza n. 194 del 2018). Al contrario, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è stata ratificata con legge n. 18/2009.

Infatti, codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto che da tale Convenzione nascono obblighi internazionali per lo Stato e ha peraltro *«rilevato come il principio del necessario rispetto, da parte dei legislatori interni, dei vincoli derivanti "dall'adesione ad una Convenzione internazionale ... si configura alla stregua, per così dire, di "obblighi di risultato": gli strumenti pattizi si limitano, infatti, ordinariamente, a tracciare determinati obiettivi riservando agli Stati aderenti il compito di individuare in concreto - in relazione alle specificità dei singoli ordinamenti e al correlativo e indiscusso margine di discrezionalità normativa - i mezzi ed i modi necessari a darvi attuazione»*.

Più in particolare, con la sentenza n. 2 del 2016 è stato chiarito che Convenzione di cui si tratta «si limita, secondo la propria natura, a consacrare una serie di importanti principi, tutti coerentemente tesi a realizzare le finalità tracciate dalle Parti contraenti e paradigmaticamente sintetizzate, all'art. 1, nell'enunciazione dello scopo di *"promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte*

le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità”.

Il nucleo della Convenzione ruota, così, essenzialmente, intorno all'avvertita esigenza di conformare i vari ordinamenti interni in chiave non già meramente protettiva delle persone con disabilità, ma piuttosto in una prospettiva dinamica e promozionale, volta a garantire a ciascuna di esse la più efficace non discriminazione, non solo sul piano formale ma su quello delle effettive condizioni di esistenza: attraverso, cioè, anzitutto, il pieno e integrale riconoscimento di diritti e di tutele che, in quanto fondamentali, non possono non essere adeguate alla dignità di qualsiasi persona in quanto tale, ma anche attraverso la predisposizione di misure idonee a compensare, per quanto possibile, e nelle forme più compatibili, la condizione di chi si trovi così particolarmente svantaggiato.».

Pertanto, l'art. 2, comma 2, lett. a) della legge regionale n. 48 del 2018, ponendosi in contrasto con le menzionate norme della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la legge n. 18 del 3 marzo 2009, nonché con la specifica disposizione contenuta nell'articolo 23, comma 3, della predetta legge n. 104/1992, viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui dispone che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto degli obblighi internazionali.

La norma censurata, per le ragioni sopra indicate, viola altresì i principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione.

L'art. 2, comma 2, lett. a), nel riconoscere ai comuni costieri pugliesi i benefici economici previsti, attrezzando per la fruizione delle persone diversamente abili soltanto una singola spiaggia, individuata nell'intero territorio comunale, incentiva quei comuni ad assolvere, in misura parziale e insoddisfacente, all'obbligo di garantire alle persone diversamente abili la libertà di accesso e fruizione delle aree demaniali destinate alla balneazione e crea, inevitabilmente, una irragionevole discriminazione a detrimento di quelle persone che incontrano un ostacolo ingiustificato per la piena realizzazione del loro diritto.

Per i motivi esposti l'art. 2, comma 2, lett. a), della legge regionale in esame merita di essere dichiarato costituzionalmente illegittimo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

§§§

Per le ragioni esposte, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come sopra rappresentato e difeso

chiede

che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'articolo 2, comma 2, lett. a) della legge della Regione Puglia del 3 ottobre 2018 n. 48, pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 129 del 5 ottobre 2018.

Con l'originale notificato del presente atto si depositano l'estratto della determinazione del Consiglio dei Ministri del 28 novembre 2018 e le motivazioni di sintesi per l'impugnativa.

Roma 4 dicembre 2018.

**l'Avvocato dello Stato
Pio Giovanni Marrone**