

Accomodamento ragionevole e diritti delle persone con disabilità

*Alfonso Celotto**

1. Realizzare la «pari dignità sociale» (1) delle persone con disabilità è più di un programma costituzionale, è una frontiera che sembra sempre muoversi e richiedere nuove risposte da parte delle istituzioni e dell'ordinamento. In questo senso si colloca il primo provvedimento dell'Autorità garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, il parere n. 1 del 2025, rilevante per due ordini di questioni che emergono già a prima lettura.

Nel merito, il provvedimento dà piena attuazione delle premesse normative, legislative e costituzionali che costituiscono l'infrastruttura giuridica del suo agire nell'ordinamento.

Il Garante interviene ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo del 5 febbraio 2024, n. 20 al fine di addivenire ad un «accomodamento ragionevole» tra la parte che lamenta una discriminazione ad opera di un'amministrazione o un concessionario di pubblico servizio. Concretamente, si tratta di avversare un provvedimento o atto amministrativo generale ritenuto lesivo dei diritti della persona con disabilità ovvero discriminatorio o lesivo di interessi legittimi del soggetto.

Peculiare è lo strumentario di cui dispone l'Autorità, in un certo senso rivelativo anche di una diversa posizione costituzionale dell'istituzione. Non solo il fine dello «accomodamento ragionevole», ma anche il ricorso al parere come provvedimento collegiale deliberativo della volontà dell'Autorità.

«Accomodamento» (lemma che sembra quasi rievocare Don Abbondio e i Bravi di manzoniana memoria) è lo strumento previsto dal decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 (2), in attuazione della Convenzione ONU del

(*) Professore, Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli studi di «Roma Tre».

Nota di dottrina pubblicata in GIUSTAMM - RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO il 16 Ottobre 2025 (Numero e anno rivista: n. 10 - 2025).

Un particolare ringraziamento al Prof. Alfonso Celotto per aver condiviso lo scritto con i lettori della Rassegna.

(1) Si pensi a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 9 ed. Padova, 1976, 1017, secondo il quale essa «sta a fondamento del principio» di eguaglianza e «consente d'intenderne le implicazioni, in quanto espressione del pregio ineffabile della persona umana come tale, quale che sia la posizione rivestita nella società»; ma anche alle intuizioni di G. FERRARA, *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in *Scritti in onore di G. Chiarelli*, Milano, 1974, pp. 1104 s., il quale ne tratta come «proiezione del valore paritario della dignità umana su tutti i rapporti riferibili ai cittadini», come «corollario della libertà e dell'eguaglianza di tutti, considerate come presupposti e strumenti per il pieno sviluppo della persona umana».

2006, ai sensi della quale deve essere inteso come tutte le opportune modificazioni necessarie o adattamento appropriato alla situazione espressa, in questo caso, dal parere, senza oneri sproporzionati o eccessivi in capo all'Amministrazione, al fine di garantire alla persona con disabilità il godimento dei diritti umani e altre libertà fondamentali in condizione di eguaglianza (3). L'Italia ha pienamente dato seguito alla Convenzione solo nel 2013 (4), in un periodo di forte conformazione dell'ordinamento alle direttrici del diritto internazionale, applicando diverse coordinate di politica del diritto verso un approccio di prevenzione ed efficienza. Non è un caso che sempre in quegli anni sia stato avviato il processo di consolidazione anche dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e avviata la riforma del sistema della trasparenza.

Non è questa la sede per dilungarsi sulle diverse tipologie di "accomodamento" previste dall'ordinamento nazionale e su quelle previste dal sistema eurounitario (5) e sulle relative convergenze e divergenze (6). Si tratta in ogni

(2) Segnatamente del Capo II (artt. 5-17). In particolare, poi, l'art. 17, co. 1, del d.lgs. introduce l'art. 5-bis nella legge 5 febbraio 1992, n. 104, sul tema, recentemente v. F. CUCCHISI, *Accomodamenti ragionevoli e onere di interlocuzione: verso un modello partecipato di inclusione del lavoratore disabile*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 8-9, 1° agosto 2025, pp. 810 ss.; G. SBERNA, *L'adozione degli accomodamenti ragionevoli nell'ordinamento comunitario e in quello nazionale: verso una piena inclusione lavorativa dei disabili*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 1/2025, pp. 171-195.

(3) Cfr. l'art. 2 ("Definizioni") della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

(4) La vicenda giuridica è articolata: si attraversa una condanna della Corte di Giustizia (sentenza C-312/11 del 4 luglio 2013) e l'adozione del decreto-legge del 28 giugno 2013, n. 76, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 99, recante "Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti", che inserisce un comma 3-bis nell'art. 3 del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, in cui si dispone la doverosità dell'accomodamento («i datori... sono tenuti ad adottare») in attuazione della Convenzione, con postilla, nell'ultimo periodo del comma: «I datori di lavoro pubblici devono provvedere all'attuazione del presente comma senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente», in linea con il tenore costituzionale del periodo, segnato dall'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, introduttiva del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

(5) L'art. 5 della direttiva UE n. 78 del 2000, reca «soluzioni ragionevoli» che, ai sensi del considerando n. 20, sono da intendersi quali «misure appropriate ... efficaci e pratiche destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione dell'handicap, ad esempio sistemando i locali o adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti o fornendo mezzi di formazione o di inquadramento».

(6) Basti richiamare, quanto puntualizzato da O. BONARDI, *La nozione di disabilità e il diritto agli accomodamenti ragionevoli alla luce delle recenti riforme*, in www.ca-milano.giustizia.it, 14 aprile 2025, p. 14, sinteticamente, alcuni caratteri che derivano dalla nozione sovranazionale, ad esempio, come in questa nozione più 'sostanzialistica' la disabilità prescinde dalle certificazioni, mentre ai sensi del d.lgs. n. 62 del 2002 deve essere certificata nelle forme previste dalla legge n. 104 del 1992; pertanto l'accomodamento sovranazionale consegue alla constatazione della disabilità in essere, mentre quello nazionale segue l'accertamento ai sensi della legge n. 104 del 1992; è dovuto quando non è garantita la parità di trattamento nel primo caso, nel secondo quando l'applicazione delle disposizioni di legge non garantisca il godimento dei diritti umani; opera *ex nunc* dal momento in cui alla persona è precluso l'esercizio dei diritti, mentre in Italia è definito nell'ambito del procedimento previsto dalla normativa; presuppone un

caso di una procedura e di un provvedimento fortemente orientati alla composizione ‘nei fatti’ dei conflitti sociali che possono generarsi nelle più disparate forme in cui la disabilità può incarnarsi e relazionarsi con resistenze sociali o di fatto (come barriere architettoniche).

Ancorché, di per sé, non recentissima come soluzione giuridica e già nota all’ordinamento nazionale e sovranazionale, si tratta di una modalità concreta e materiale di composizione delle ‘storture’ dei rapporti giuridici determinabili in concreto specialmente per l’esperienza concreta delle persone con disabilità. Le prime interpretazioni dopo le riforme intervenute in materia si concentrano, infatti, su aspetti altrettanto concreti, relativi all’ambiente più delicato in cui si determina la personalità degli individui, l’ambito del lavoro. Così, ad esempio, sull’onere della prova (7), che grava sul datore di lavoro nell’aver esperito ogni ragionevole tentativo di scongiurare la situazione di fatto o di diritto sconveniente per la persona con disabilità, anche dimostrando che le alternative ancorché possibili fossero prive di ragionevolezza. Ancora, nella puntualizzazione della cogenza dell’obbligo di adottare gli accomodamenti ragionevoli (8) il cui mancato ottemperamento comporta violazione dei doveri imposti per rimuovere gli ostacoli che impediscono alla persona con disabilità di lavorare in condizioni di parità con gli altri lavoratori, inverando in questo modo una discriminazione diretta.

Il parere dell’Autorità garante interviene in un ambito ancora più concreto e personale, si può sostenere, per così dire, in diretta connessione con il sistema costituzionale dei diritti e libertà, non solo, ovviamente l’art. 3 Cost., ma anche, nel caso specifico la libertà di circolazione, costituzionalmente protetta dall’art. 16 Cost. Il provvedimento, infatti, attiene al riconoscimento del diritto ad uno stallo personalizzato per persone con disabilità presso la residenza dell’istante, negato dal Comune competente. Innanzi alla certificata disabilità grave della persona residente nel Comune, al silenzio-diniego del Comune e all’attivazione delle sedi giurisdizionali che decidevano in favore del disabile, il Comune comunque formulava rigetto della rinnovata istanza. Il cittadino si è rivolto quindi all’Autorità che ha avviato il procedimento previsto dal d.lgs. n. 20 del 2024 per l’adozione del provvedimento di accomodamento ragionevole. Ravvisate diverse violazioni del provvedimento di rigetto comunale sotto il «profilo soggettivo delle condizioni di invalidità» (9), nonché sotto quello

dialogo con l’accomodante, mentre in Italia è definito in dialogo con le istituzioni; non vi sono requisiti di forma in un caso, mentre nell’ordinamento nazionale deve essere richiesto con apposita istanza scritta; è dovuto nei limiti della proporzionalità costi-benefici, nell’impianto nazionale invece è dovuto nei limiti delle risorse disponibili.

(7) Cfr. Cassazione civile, Sez. lav., ordinanza 18 agosto 2025, n. 23481.

(8) Cfr. Cassazione civile, Sez. lav., ordinanza 10 gennaio 2025, n. 605.

(9) Cfr. Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, *Parere motivato n. 1 del 14 luglio 2025*, pp. 3-5.

«oggettivo dell'errato "bilanciamento di interessi" e della "sussistenza di alternative valide"» (10), il Garante ravvisa diverse carenze in capo al Comune e in particolare la svalutazione dei seguenti elementi: «il valore costituzionale e convenzionale della dignità e dell'autonomia della persona con disabilità; i doveri in materia di accomodamento ragionevole e non discriminazione indiretta; la gravità della condizione clinica certificata (... in forma grave); la documentata difficoltà motoria; l'esigenza di continuità e certezza nell'accesso all'abitazione, anche alla luce dell'orario lavorativo».

L'accomodamento proposto nel parere è una soluzione che dimostra nella sua concretezza gli elementi dinamici della ragionevolezza (11): spostare uno degli stalli genericamente presenti per le persone con disabilità a circa 50 metri dalla residenza dell'istante, in corrispondenza del civico dell'istante, dove invece insistono stalli 'bianchi', e personalizzando lo stallone; in questo modo restando inalterato il numero di stalli per persone con disabilità predisposti ma personalizzandone uno per l'esigenza comprovata specifica dell'istante.

In questo senso, la forma giuridica del parere appare consona alle finalità del provvedimento, come opportuno atto di 'suggerimento', al fine di proporre, non imporre, almeno formalmente, la ragionevolezza dell'accomodamento. Un lessico quasi desueto in un contesto sempre più perentorio e assertivo, che invece è utile a invertere gli alti principi costituzionali a cui tutto il nuovo 'armamentario' che il Garante, i suoi atti e scopi giuridici perseguono.

2. Il secondo profilo di interesse, su cui è opportuno soffermarsi, seppure brevemente, riguarda la funzione costituzionale dell'Autorità garante per le persone con disabilità.

Si può affermare che questo primo intervento marca con molta nettezza la funzione che possiamo definire di "avanguardia costituzionale" del Garante. In fondo, consente di colmare una lacuna dell'ordinamento nell'apprestare quelle misure a cui la Costituzione richiama la Repubblica per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini. Da questa prospettiva, questo Garante si pone a un passo

(10) Cfr. Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, *Parere motivato n. 1 del 14 luglio 2025*, pp. 5-8.

(11) Sono troppi i rinvii della ragionevolezza per darne conto in questa breve riflessione; sul punto, sia consentito rinviare a A. CELOTTO, *Le declinazioni dell'eguaglianza*, Napoli, 2011, pp. 11-40; di recente, si rimanda a S. D'ALFONSO, *Il richiamo del principio di ragionevolezza nel sindacato costituzionale delle disposizioni irrimediabilmente oscure: applicabilità e limiti*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 1/2025, pp. 138-150; S. RAGONE, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2025, pp. 11-40; F. VIVADELLI, *Disabilità, diritti politici e democrazia digitale. Considerazioni a margine della sent. n. 3/2025 della Corte costituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, 1/2025, pp. 157-181; S. GRECO, *I criteri di accesso alle prestazioni sociali ancora al vaglio della Corte costituzionale. Commento a Corte cost., sentenze n. 53 del 2024 e n. 67 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2025, pp. 45-66.

ancora più avanzato di tutela rispetto alle, oramai, tradizionali ‘*Authorities*’ (12). Si può infatti riconoscere un nesso funzionale tra la Costituzione, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 e le concrete esigenze presidiate nell’ordinamento dal d.lgs. n. 20 del 2024 e dalle altre fonti normative richiamate in precedenza.

Come dimostra il primo provvedimento dell’Autorità, infatti, la grande concretezza in cui si calano i diritti riconosciuti all’altissimo livello giuridico da cui discende l’istituzione dell’Autorità, ritorna nella sede propria e piena di tutela dei diritti. Proprio in sede giurisdizionale, il Consiglio di Stato, Sez. V, con ordinanza del 12 settembre 2025, n. 6490, ha deciso in senso conforme alla soluzione del Garante in un frammento (cautelare) della vicenda oggetto del parere.

Questa sinergia istituzionale sottolinea come il parere del Garante sia un atto ‘apripista’ nella materia e, in ipotesi, in grado di progressivamente distrarre in capo all’Autorità nazionale stessa, le vicende che oggi, inevitabilmente, ancora trovano una eco nel sistema giurisdizionale.

Si tratta, dunque, in conclusione, di una nuova fase di integrazione della funzione ibrida delle Autorità con le esigenze più concrete del *welfare*, che risponde alla funzione contemporanea delle istituzioni dello Stato. In un certo senso, infatti, sembra che le Autorità corrispondano alla stessa nozione contemporanea di sovranità, come ricordava Beniamino Caravita: «“Sovrano”, si potrebbe dire, oggi non è chi comanda, o chi decide sullo e nello stato di eccezione, secondo la nota accezione schmittiana, bensì chi è in grado di coordinare, di ricondurre ad unità luoghi e istanze di un inevitabile pluralismo» (13). In questo senso, la funzione concreta dello Stato, affidata in via ibrida-amministrativa anche all’Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, è sempre più quella di coordinare, mediare, comporre, e forse anche prevenire, le liti e la entropia sociale, secondo la direttrice costituzionale della «coesione sociale» (art. 119 Cost.), che richiede misure di gestione ragionevole e specifica anche delle controversie.

In allegato:

- 1) il parere oggetto del contributo;
- 2) l’ordinanza del 12 settembre 2025, n. 3334 del Consiglio di Stato, Sez. V, che, anche a seguito dell’intervento in giudizio dell’Autorità Garante con il patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, ha accolto l’appello cautelare della persona con disabilità.

(12) Cfr. A. CELOTTO, P. BONINI, *Profili costituzionali delle autorità amministrative indipendenti*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2022, 1, pp. 23-32.

(13) B. CARAVITA, *L’autonomia universitaria oggi*, in *federalismi.it*, 2021, 25, p. viii.

All. 1)

Registro pareri n. 1/2025

Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità

OGGETTO: parere motivato ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 20/2024 - provvedimento del Comune di -omissis- di rigetto dell'istanza del -omissis- per l'assegnazione di uno stallo di sosta personalizzato per disabili.

IL GARANTE

VISTO l'art. 5 del decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20, a tenore del quale: *“1. Il Garante valuta le segnalazioni ricevute ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera d) e verifica l'esistenza di discriminazioni comportanti lesioni di diritti soggettivi o di interessi legittimi negli ambiti di competenza, secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui all'art. 3, comma 1. Il Garante, all'esito della valutazione e verifica, previa audizione dei soggetti destinatari delle proposte nel principio di leale collaborazione, ad eccezione dei casi di urgenza di cui al comma 4, esprime con delibera collegiale pareri motivati secondo le previsioni di cui ai commi 2, 3 e 4. 2. Nel caso in cui un'amministrazione o un concessionario di pubblico servizio adotti un provvedimento o un atto amministrativo generale in relazione al quale la parte lamenta una violazione dei diritti della persona con disabilità, una discriminazione o lesione di interessi legittimi, il Garante emette un parere motivato nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate nonché una proposta di accomodamento ragionevole, come definito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e dalla disciplina nazionale, nel rispetto del principio di proporzionalità e adeguatezza (...)”;*

PREMESSO

- che è pervenuta la segnalazione, acquisita al protocollo dell'Autorità da parte del -omissis- residente alla -omissis- - omissis- ha negato uno “stallo personalizzato per disabili” presso la sua residenza, con provvedimento espresso a firma del Comandante della Polizia Municipale;
- che il -omissis- è persona con disabilità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, L. 104/92, attestata dalle certificazioni mediche in atti, che accertano la diagnosi di -omissis-;
- che l'istante è residente nel Comune -omissis- e ricopre l'incarico di -omissis- distante circa -omissis- dal Comune;
- che, in data -omissis- ha formulato al -omissis- una richiesta di stallo personalizzato presso la sua residenza;
- che tale richiesta rimaneva inevasa;
- che, in data -omissis- a causa dell'inerzia dell'Ente, l'interessato ha formulato richiesta di intervento sostitutivo al Segretario Generale del Comune per l'emissione del provvedimento finale in relazione alla suddetta richiesta;

- che, con nota del -omissis- il Comune ha rigettato la richiesta di attivazione del potere sostitutivo ai sensi della L. 241/90, per carenza dei presupposti di legge;
- che, con ricorso innanzi al T.a.r. -omissis- ha chiesto l'annullamento del silenzio serbato dall'Amministrazione intimata nel procedimento avviato con la suddetta istanza;
- che, con sentenza n. -omissis- il T.a.r. ha accolto il suddetto ricorso e per l'effetto ha ordinato all'Amministrazione resistente di provvedere espressamente nel termine di giorni 30, con condanna alle spese del giudizio;
- che in data -omissis- con nota prot. -omissis- il Comune ha formulato il preavviso di rigetto dell'istanza;
- che in data -omissis- ha inviato alla scrivente la segnalazione dettagliata e corredata da documentazione;
- che, in data -omissis- con nota prot. -omissis- l'Autorità, nell'esercizio delle prerogative e funzioni assegnate dall'art. 4, lett. f, del D.Lgs. 20/2024, ha formulato richiesta di informazioni al Comune su quanto segnalato in ordine al preavviso di rigetto;
- che il Comune non ha riscontrato tale richiesta di informazioni;
- che in data -omissis- con nota prot. -omissis- a firma del Comandante della Polizia Municipale, il Comune ha formulato il provvedimento di rigetto dell'istanza;
- che in data -omissis- ha fornito all'Autorità ulteriori informazioni dettagliate;
- che con nota, prot. -omissis- del -omissis- nell'esercizio delle proprie competenze e prerogative, l'Autorità, esaminata la documentazione, ed effettuate le valutazioni e le verifiche di propria competenza, ha fissato l'audizione delle parti ai sensi dell'art. 5, comma 1, del D.Lgs. 20/2024;
- che le audizioni si sono svolte mediante collegamento da remoto, il giorno -omissis- nello specifico, alle ore -omissis- è stato audito il Comune nella persona del Sindaco p.t., assistito dall'avv. -omissis- ed alle ore -omissis- il segnalante;
- che, in data -omissis- ha fornito all'Autorità ulteriori informazioni, unitamente all'ordinanza n. -omissis- del -omissis- del Comune a firma del Comandante della Polizia Municipale, il quale "in attesa che l'Amministrazione Comunale adotti provvedimenti (Delibere, Disciplinari; Regolamenti, ecc.) per l'istituzione di stalli di sosta personalizzati per disabili" ha disposto l'istituzione di stalli di sosta riservati a persone con disabilità, non personalizzati.

OSSERVA

Il Comune fonda la propria pronuncia di rigetto sulla base di tre elementi:

1) bilanciamento degli interessi; 2) assenza dei presupposti normativi; 3) sussistenza di alternative valide.

Alla luce della documentazione, delle informazioni in possesso del Garante e all'esito delle audizioni rese in data -omissis- si indicano i seguenti specifici profili di violazioni in cui è incorso l'Ente locale.

1. VIOLAZIONI DEL PROVVEDIMENTO DI RIGETTO SOTTO IL PROFILO SOGGETTIVO DELLE CONDIZIONI DI INVALIDITÀ DEL -OMISSIS-

In via del tutto preliminare, preme riproporre integralmente la disposizione normativa citata dal Comune al fine di giustificare la propria condotta complessiva, culminata nel diniego, ovvero l'art. 381, comma 5, del d.P.R. 495/92 che recita: *“Nei casi in cui ricorrono particolari condizioni di invalidità della persona interessata, il comune può, con propria ordinanza, assegnare a titolo gratuito un adeguato spazio di sosta individuato da apposita segnaletica indicante gli estremi del “contrassegno di parcheggio per disabili” del soggetto autorizzato ad usufruirne [...]. Tale agevolazione, se l'interessato non ha disponibilità, di uno spazio di sosta privato accessibile, nonché fruibile, può essere concessa nelle zone ad alta densità di traffico, dietro specifica richiesta da parte del detentore del “contrassegno di parcheggio per disabili”. Il comune può inoltre stabilire, anche nell'ambito delle aree destinate a parcheggio a pagamento gestite in concessione, un numero di posti destinati alla sosta gratuita degli invalidi muniti di contrassegno superiore al limite minimo previsto dall'articolo 11, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 503, e prevedere, altresì, la gratuità della sosta per gli invalidi nei parcheggi a pagamento qualora risultino già, occupati o indisponibili gli stalli a loro riservati”*.

Dall'applicazione di detta disposizione discende l'obbligo del Comune di verificare l'esistenza di “particolari condizioni di invalidità” in capo al -omissis-.

Nel caso in esame, il -omissis- come accennato in premessa, è persona con disabilità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, L. 104/92, con riconoscimento dello status di invalido totale con permanente inabilità lavorativa al 100% ex artt. 2 e 12 della L. 118/71.

Dalle certificazioni mediche in atti, in possesso anche del Comune emerge che le strutture sanitarie competenti -omissis- hanno formulato la diagnosi di -omissis-

Di tanto il Comune non ha tenuto conto.

In particolare, con il preavviso di rigetto del -omissis- ha comunicato che *“dalle risultanze istruttorie”* sono emersi cinque motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, tra i quali non viene inserito alcun riferimento alle gravi condizioni di disabilità del richiedente, tutte documentate.

Dal punto di vista soggettivo, quindi, l'unico motivo ostativo individuato è che *“il richiedente, che risiede in -omissis- svolge attività lavorativa diurna recandosi sul luogo di lavoro alla guida di mezzo in suo possesso e su detta via insistono stalli riservati ai disabili, stalli a sosta libera e stalli a pagamento”*.

Successivamente, nel provvedimento di rigetto, si conclude direttamente e apoditticamente per “l’assenza dei presupposti”, tra cui l’assenza del presupposto soggettivo di cui all’art. 381, comma 5, del d.P.R. 495/1992, in quanto *“la condizione di invalidità del richiedente («capacità di deambulazione sensibilmente ridotta») non integra di per sé le «particolari condizioni di invalidità» che giustificano, in via eccezionale e discrezionale, la concessione dello stallo personalizzato, secondo la ratio della norma e l’interpretazione giurisprudenziale”*, concludendo che nel caso in esame non sussisterebbero *“le condizioni di eccezionalità richieste dalla norma”*.

Alla luce dell’invalidità del dott. -omissis- a nulla rileva quanto ribadito dal Comune anche in sede di audizione, laddove evidenzia che la strada in parola non è una strada con difficoltà di parcheggio e che, di conseguenza, il segnalante non avrebbe difficoltà di parcheggio, soprattutto rientrando nel tardo pomeriggio ovvero in serata.

Peraltro, dalla documentazione fotografica fornita dall’istante, si rileva che -omissis- è un tratto di strada in forte pendenza che, in presenza delle gravi difficoltà di deambulazione, nonché dell’intero quadro sintomatologico dell’istante, assume carattere dirimente.

La conformazione morfologica della zona contraddice, di per sé, quanto asserito dall’Amministrazione in ordine all’esistenza di “alternative valide” rispetto alla concessione dello stallo personalizzato richiesto.

Pertanto, dal punto di vista soggettivo, si riscontra una violazione ed erronea applicazione delle disposizioni di legge in materia da parte del Comune che si è limitato a dedurre che le particolari condizioni di invalidità richieste dalla norma non siano *“ravvisabili nel caso di specie come elemento sufficiente a giustificare l’eccezionale misura richiesta, in presenza di alternative valide”*, senza tener conto delle certificazioni in atti e delle caratteristiche della zona interessata, pronunciandosi nel senso che *“le esigenze di disponibilità possono essere ragionevolmente soddisfatte dalle attuali opzioni di parcheggio (stalli generici dedicati e gratuità su stalli a pagamento)”*, individuando unilateralmente e genericamente *“la presenza di alternative valide”* secondo un calcolo probabilistico, che emergerebbe dalle relazioni istruttorie.

-omissis-

2. VIOLAZIONI DEL PROVVEDIMENTO DI RIGETTO SOTTO IL PROFILO OGGETTIVO DELL’ERRATO “BILANCIAMENTO DI INTERESSI” E DELLA “SUSISTENZA DI ALTERNATIVE VALIDE”

In ordine alle ragioni oggettive che, secondo l’avviso dell’ente locale, sarebbero ostative alla concessione di uno stallo personalizzato, il Comune premette di aver svolto *“una nuova e approfondita istruttoria”* contenuta in due relazioni *“dalle quali emerge la presenza di adeguate possibilità di sosta per veicoli al servizio di persone con disabilità nella zona”*.

Il Comune struttura il proprio provvedimento, partendo - come visto - dall’art.

381, comma 5, del d.P.R. 495/1992, qualificando l'assegnazione di uno stallone di sosta personalizzato "*come una facoltà discrezionale dell'Amministrazione*", che costituisce una eccezione rispetto alla regola generale dell'uso pubblico degli spazi destinati alla sosta, comportando la stessa una sottrazione permanente di suolo pubblico all'utilizzo della collettività, ivi compresi gli altri cittadini titolari di contrassegno.

Sul punto, il Comune ha dichiarato di aver dovuto effettuare un "bilanciamento degli interessi" e di aver valutato che l'interessato si reca al lavoro utilizzando la macchina e, di conseguenza, lo stallone riservato nominativamente, collocato in una strada non classificata ad alta intensità di traffico, rimarrebbe inutilizzato per l'intero arco della giornata.

Ciò detto da un esame sistematico di tutte le circostanze rilevanti nel caso in esame discende che il rapporto tra attività lavorativa diurna e il numero di stalli (generici e riservati) disponibili, la prossimità degli stalli alla residenza dell'istante, nonché la circostanza che il richiedente utilizzi l'auto per recarsi al lavoro durante il giorno non rivestono alcuna rilevanza rispetto alla richiesta formulata dal -omissis- in quanto risulta errato il ragionamento logico-giuridico dell'Ente che parte da presupposti non applicabili al caso di specie.

Il provvedimento di rigetto, nelle sue premesse, evidenzia che "*è stata svolta una nuova e approfondita istruttoria da parte del Corpo di Polizia Municipale, compendiata nelle relazioni (...) dalle quali emerge la presenza di adeguate possibilità di sosta per veicoli al servizio di persone con disabilità nella zona*" e che la motivazione del diniego si fonderebbe sulla presenza, nella zona, di numerosi stalli per persone con disabilità non assegnati nominativamente, nonché di stalli a sosta libera o a pagamento, usufruibili gratuitamente tramite apposito contrassegno.

Tuttavia, tale motivazione non risulta congrua né rispettosa della normativa vigente in tema di non discriminazione (anche indiretta) né in linea con l'obbligo di individuare un "accomodamento ragionevole".

Gli elementi relativi ad "*un'attenta ponderazione e un equo bilanciamento tra l'interesse privato del richiedente e l'interesse pubblico generale alla fruibilità degli spazi pubblici e alla fluidità della circolazione, nonché l'interesse degli altri soggetti disabili a reperire parcheggio*" non avrebbero dovuto rappresentare la base di partenza delle valutazioni.

La valutazione che avrebbe dovuto compiere il Comune avrebbe dovuto prendere le mosse, infatti, dalla valutazione dell'esistenza, o meno, in capo al richiedente di un diritto derivante dalla sua condizione personale, in presenza peraltro (per stessa ammissione del Comune) di numerosi stalli utilizzabili dal resto della cittadinanza.

a) Il mancato riconoscimento dell'assegnazione dello stallone personalizzato quale misura tipica di accomodamento ragionevole.

Occorre evidenziare che l'accomodamento ragionevole, ai sensi dell'art. 2 Convenzione ONU, della Legge 18/2019 e più di recente del D.Lgs. 62/2024 è uno strumento fondamentale di tutela effettiva dei diritti delle persone con disabilità. In particolare, l'art. 17 del D.Lgs. 62/2024 ne fornisce la seguente definizione: *“1. Nei casi in cui l'applicazione delle disposizioni di legge non garantisce alle persone con disabilità il godimento e l'effettivo e tempestivo esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, l'accomodamento ragionevole, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, individua le misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato. 2 L'accomodamento ragionevole è attivato in via sussidiaria e non sostituisce né limita il diritto al pieno accesso alle prestazioni, ai servizi e ai sostegni riconosciuti dalla legislazione vigente”*. In altre parole, *“l'accomodamento ragionevole deve risultare necessario, adeguato, pertinente e appropriato rispetto all'entità della tutela da accordare e alle condizioni di contesto nel caso concreto, nonché compatibile con le risorse effettivamente disponibili allo scopo”*.

Alla luce della suddetta definizione, l'assegnazione di uno stallone personalizzato costituisce una misura tipica di accomodamento ragionevole, in quanto finalizzata a consentire alla persona con disabilità di esercitare pienamente e in condizione di pari opportunità con tutti i cittadini il proprio diritto all'autonomia, alla mobilità e al lavoro, come nel caso.

Ne discende che le premesse del ragionamento logico-giuridico obbligatorio per le Pubbliche Amministrazioni vanno individuate nei principi sopra espressi e consistono nell'obbligo di tutelare i diritti di una persona con disabilità, indagando esclusivamente se vi siano reali motivazioni oggettive (come, a titolo esemplificativo, l'indisponibilità tecnica dello spazio ovvero la possibilità di utilizzare spazi privati, quali box e cortili accessibili) che impediscano il riconoscimento del diritto vantato dalla persona con disabilità.

La negazione, pertanto, dell'accomodamento ragionevole equivale a non garantire una parità sostanziale nei confronti di chi, come il -omissis- per le proprie condizioni di salute, non può accedere con continuità e sicurezza a stalli condivisi e si traduce di conseguenza in una ipotesi di discriminazione indiretta ai sensi della L. 67/2006.

La discriminazione indiretta si realizza, infatti, nel momento in cui **la presenza teorica di altri stalli non consente la disponibilità concreta degli stessi nel momento del bisogno**.

Il diniego comporta che -omissis- sia esposto ad un'alea continua, incompatibile con il diritto di rientrare in casa ovvero di recarsi al lavoro in condizioni dignitose, senza sacrificio negli spostamenti, gravosissimi per le condizioni fisiche del segnalante, documentalmente certificate.

Nell'ipotesi di adesione all'assunto del Comune, si arriverebbe al paradosso che lo stallo personalizzato dovrebbe essere concesso esclusivamente a persone con disabilità che non lavorino e che rimangano nella propria abitazione e che per tale ragione occupino lo stallo riservato per l'intera giornata. Si giungerebbe, quindi, alla conclusione - di fatto - che godrebbe di maggior favore una persona con disabilità priva di occupazione piuttosto che una persona con disabilità che cerchi di mantenere il proprio posto di lavoro.

b) la violazione del diritto all'accessibilità e del diritto alla mobilità del -omissis-

L'applicazione del "contemperamento degli interessi" da parte del Comune viola, apertamente, la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, recepita dall'Italia nel 2009, ed in particolare i principi-cardine del diritto all'accessibilità e del diritto alla mobilità, oltre che l'art. 3 della Costituzione, impedendo la piena ed effettiva realizzazione ed inclusione del cittadino, nella vita sociale e nel mondo lavorativo.

In particolare, l'accessibilità costituisce un presupposto imprescindibile per garantire il godimento del diritto a vivere in modo autonomo e indipendente, quale condizione essenziale per una partecipazione significativa, effettiva, attiva, inclusiva e senza ostacoli delle persone con disabilità alla vita sociale, su un piano di parità con gli altri.

Il diritto alla mobilità è anch'esso un diritto fondamentale che deve essere assicurato a tutti, per la promozione dell'inclusione e dell'autonomia delle persone con disabilità nella società.

-omissis-

Dall'esame delle circostanze di fatto e delle disposizioni, anche sovranazionali, in tema di tutela dei diritti delle persone con disabilità, emerge con chiarezza che la situazione - ad oggi - produce un effetto discriminatorio per -omissis- il quale si trova in una condizione di svantaggio strutturale, quale soggetto vittima di discriminazione indiretta vietata dal nostro ordinamento.

Tale situazione si pone in violazione dei principi costituzionali di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 della Costituzione) e con l'impianto normativo che impone alle pubbliche amministrazioni di adottare tutte le misure necessarie per rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto l'inclusione delle persone con disabilità.

A tanto si aggiunga che la negazione di uno stallo personalizzato lede lo specifico diritto alla mobilità sicura e alla qualità della vita, costringe la persona a sperare nella disponibilità di uno spazio, giorno dopo giorno, minando il suo diritto alla libertà di movimento, all'autonomia e alla partecipazione sociale e lavorativa. Peraltro, dal punto di vista oggettivo, più specificatamente della distanza e dell'accessibilità effettiva, dall'esame dettagliato della vicenda e della relativa documentazione, si evidenzia che i riferimenti generici da parte del Comune a stalli "in prossimità" o "a meno di 100 metri" dalla abitazione del -omissis-

in alcun conto **la reale capacità motoria della persona, che deambula con due bastoni e con molta difficoltà** e di conseguenza anche brevi distanze rappresentano un ostacolo significativo.

Tutte le argomentazioni fornite dal Comune, come detto sotto altro profilo, sono effettuate in termini probabilistici, mentre la legislazione in materia sancisce che venga assicurata la tutela dei diritti delle persone con disabilità, in qualunque momento della giornata, nello sforzo da parte di tutti i soggetti coinvolti di assicurare il citato diritto alla libertà di movimento, di autonomia e di partecipazione alla vita collettiva, con l'obbligo di rimuovere ogni ostacolo, che non consenta la piena ed effettiva attuazione degli stessi.

Le problematiche evidenziate richiedono una valutazione responsabile e approfondita, nell'interesse della persona con disabilità, quale, a titolo esemplificativo, un sopralluogo mirato, nonché una stima della distanza percorribile in totale sicurezza dalla persona interessata, anche in orari notturni con visuale ed illuminazione limitate o con condizioni climatiche avverse.

Occorre, inoltre, chiarire che la normativa nazionale non distingue tra stalli riservati "personalizzati" e stalli riservati "non personalizzati" ai fini del calcolo della quota minima obbligatoria, pari ad almeno uno ogni cinquanta posti auto, come stabilito dall'art. 11, comma 5, del d.P.R. 503/1996. Ne consegue che gli stalli personalizzati rientrano pienamente nel computo previsto dalla normativa vigente.

Una eventuale limitazione del numero o dell'utilizzo degli stalli personalizzati deve trovare fondamento in una specifica fonte regolamentare comunale, diversamente risulterebbe priva di base giuridica e dunque arbitraria. Nel caso di specie, come peraltro ammesso dal Comandante della Polizia Municipale nel corso dell'audizione e come emerge dall'ordinanza (citata in premessa), non risultano ancora adottati regolamenti locali che disciplinino in modo organico l'uso e la gestione degli stalli personalizzati.

Pertanto, in un'ottica di accomodamento ragionevole, la personalizzazione di uno stallone già esistente e non assegnato nominativamente risulta del tutto legittima, coerente con i principi di proporzionalità e adeguatezza, non comporta alcun aggravio per l'amministrazione comunale né sacrifici per la collettività, e consente di garantire alla persona con disabilità condizioni concrete di accessibilità, mobilità e partecipazione.

Alla luce delle valutazioni, delle verifiche effettuate, delle audizioni svolte e della documentazione, anche medica, in atti, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 20/2024, per tutto quanto su evidenziato, il Comune non ha tenuto in considerazione:

- il valore costituzionale e convenzionale della **dignità** e dell'**autonomia** della persona con disabilità;
- i doveri in materia di **accomodamento ragionevole e non discriminazione indiretta**;

- la **gravità** della condizione clinica certificata;
- la **documentata difficoltà motoria**;
- l'esigenza di **continuità e certezza** nell'accesso all'abitazione, anche alla luce dell'orario lavorativo del -omissis-

P.Q.M.

esprime il parere nei sensi di cui in motivazione, proponendo quale accomodamento ragionevole, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità e adeguatezza, l'attribuzione al -omissis- di uno stallone personalizzato -omissis- nello spazio antistante l'abitazione del segnalante.

In via collaborativa, indica, quale possibile soluzione tecnica attuativa del suddetto accomodamento ragionevole, di spostare lo stallone per persone con disabilità non personalizzato, già presente a circa 50 mt dall'abitazione del -omissis- per riposizionarlo, rendendolo personalizzato, di fronte detta abitazione (dove attualmente sono presenti stalli "bianchi" liberi) al fine di mantenere inalterata la percentuale attuale di stalli per persone con disabilità.

Roma, 14 luglio 2025

All. 2)

Pubblicato il 12/09/2025

N. 03334/2025 REG. PROV. CAU.

N. 06490/2025 REG. RIC.

REPUBBLICA ITALIANA Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 6490 del 2025, proposto da -omissis-, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Martini, Donato Mondelli, con domicilio eletto presso lo studio Antonio Martini in Roma, corso Trieste 109;

contro

Comune di -omissis-, non costituito in giudizio;

nei confronti

-omissis-, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

Autorità Garante Nazionale dei Diritti delle Persone con Disabilità, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

dell'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima) n. -omissis-, resa tra le parti;

Visto l'art. 62 cod. proc. amm.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autorità Garante Nazionale dei Diritti delle Persone con Disabilità;

Vista la impugnata ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale di reiezione della domanda cautelare presentata dalla parte ricorrente in primo grado;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 settembre 2025 il Cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati Martini e dello Stato Montanaro;

- Ritenuto che:

- l'istanza di sospensiva sia meritevole di accoglimento, stante la ricorrenza del *periculum in mora*, quale rappresentato da parte ricorrente, e del *fumus boni iuris*, sotto il profilo del difetto di motivazione e di istruttoria;

- quanto a quest'ultimo profilo che l'amministrazione, pur avendo motivato il diniego, non abbia fatto corretta applicazione del disposto dell'art. 381, comma 5, D.P.R. 495 del 1992, quanto ai presupposti per la concessione dello spazio *de quo* (*"Nei casi in cui ricorrono particolari condizioni di invalidità della persona interessata, il comune può, con propria ordinanza, assegnare a titolo gratuito un adeguato spazio di sosta individuato da apposita segnaletica indicante gli estremi del "contrassegno di parcheggio per disabili" del soggetto autorizzato ad usufruirne (fig. II.79/a). Tale agevolazione, se l'interessato non ha disponibilità di uno spazio di sosta privato accessibile, nonché fruibile, può essere concessa nelle zone ad alta densità di traffico, dietro specifica richiesta da parte del detentore del "contrassegno di parcheggio per disabili"*);

- che deve al riguardo farsi applicazione dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui *"la norma appena citata, anche se non specifica quali siano le particolari condizioni di invalidità che possano determinare la concessione di un posto auto riservato alla persona, è chiaramente finalizzata a migliorare le condizioni di vita delle persone afflitte da importanti limitazioni della capacità di deambulazione, garantendo il loro diritto alla libertà di movimento mediante l'approntamento di adeguate misure previste dalla normativa, che il Comune è tenuto ad assicurare, anche in ragione della gravità delle patologie del richiedente, salvo giustificare l'oggettiva impossibilità di fornire tali presidi.*

La discrezionalità che la richiamata disposizione riconosce al Comune è evidentemente limitata alla verifica della esistenza di eventuali problematiche di viabilità e sicurezza - da accertarsi con specifica istruttoria di cui è necessario dar conto nelle motivazioni dell'eventuale provvedimento di diniego - che impediscano l'assegnazione dello stallo di sosta riservato.

La predetta limitata discrezionalità attribuita al Comune deve, dunque, trovare un adeguato bilanciamento con l'esigenza, tutelata dalla norma, di assicurare una certa libertà di movimento al soggetto richiedente, tenuto conto del suo grado di disabilità, e quindi di garantire alla persona condizioni di vita meno limitanti e più dignitose" (Cons. giust. amm. Sicilia, 16 dicembre 2024, n. 978).

- per contro nel caso in esame sia meramente affermato da parte dell'Amministrazione che la strada *de qua* non sia una strada ad alta densità di traffico, dando per il resto rilievo a circostanze irrilevanti ai fini del decidere, oppure non valutabili dall'amministrazione comunale (cfr. quanto alle valutazioni di tipo medico, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. II, 29 ottobre 2020, n. 6630);

- pertanto, in accoglimento dell'istanza cautelare, vada sospeso il provvedimento dell'amministrazione comunale, la quale dovrà attenersi agli indicati principi;

- le spese della presente possano essere compensate;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

Accoglie l'appello (Ricorso numero: 6490/2025) e, per l'effetto, in riforma dell'ordinanza impugnata, accoglie l'istanza cautelare in primo grado.

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia trasmessa al Tar per la sollecita fissazione dell'udienza di merito.

Compensa le spese di lite.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

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 11 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Urso, Presidente FF

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Diana Caminiti

IL PRESIDENTE

Alberto Urso