

# **L'accessibilità universale nelle destinazioni turistiche e balneari: diritti fondamentali, tutele e prospettive per le persone con disabilità**

*Universal accessibility in tourist and seaside destinations: fundamental rights, protections and perspectives for people with disabilities*

**di Carlo Solidoro**

**Abstract [ITA]:** Il contributo esamina il quadro normativo e giurisprudenziale in materia di accessibilità universale nelle destinazioni turistiche e balneari, con specifico riferimento ai diritti delle persone con disabilità motoria. Muovendo dalla centralità costituzionale del diritto all'accessibilità — radicato nei principi personalista e solidarista di cui agli artt. 2, 3 e 32 Cost. — l'analisi ricostruisce il sistema multilivello delle fonti: dalla legge-quadro n. 104 del 1992 al Codice del turismo (d.lgs. n. 79 del 2011), passando per la disciplina tecnica del D.M. n. 236 del 1989 e del d.P.R. n. 380 del 2001. Particolare attenzione è dedicata alla disciplina speciale per le concessioni balneari ex art. 23, comma 3, della l. n. 104 del 1992 e alla natura immediatamente precettiva della normativa antidiscriminatoria di cui alla l. n. 67 del 2006, come interpretata dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. nn. 18762/2016, 3691/2020, 17138/2023). Vengono, inoltre, esaminati l'istituto dell'accomodamento ragionevole, recentemente codificato all'art. 5-*bis* della l. n. 104 del 1992 dal d.lgs. n. 62 del 2024, e il ruolo del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità (d.lgs. n. 20 del 2024). L'articolo approfondisce altresì gli obblighi di pianificazione in capo agli enti locali (P.E.B.A.), il contemperamento con i vincoli paesaggistici alla luce dei principi affermati dal Consiglio di Stato (sentenza n. 8257 del 2023), e il diritto al libero accesso al mare quale manifestazione di un diritto fondamentale della personalità. L'analisi si conclude con considerazioni sulle prospettive di effettività della tutela, anche alla luce dei più recenti interventi normativi del biennio 2024-2025, evidenziando luci e ombre di un sistema in evoluzione.

**Abstract [ENG]:** *The essay examines the legal and jurisprudential framework concerning universal accessibility in tourist and coastal destinations, with specific reference to the rights of persons with motor disabilities. Moving from the constitutional centrality of the right to accessibility — rooted in the personalist and solidarity principles enshrined in Articles 2, 3 and 32 of the Italian Constitution — the analysis reconstructs the multi-level system of legal sources: from Framework Law No. 104 of 1992 to the Tourism Code (Legislative Decree No. 79 of 2011), including the technical provisions of Ministerial Decree No. 236 of 1989 and Presidential Decree No. 380 of 2001. Special attention is*

*devoted to the specific discipline for beach concessions under Article 23(3) of Law No. 104 of 1992 and to the immediately binding nature of the anti-discrimination legislation under Law No. 67 of 2006, as interpreted by the Court of Cassation (Judgments Nos. 18762/2016, 3691/2020, 17138/2023). The essay further analyses the instrument of reasonable accommodation, recently codified in Article 5-bis of Law No. 104 of 1992 by Legislative Decree No. 62 of 2024, and the role of the National Guarantor for the Rights of Persons with Disabilities (Legislative Decree No. 20 of 2024). The article also delves into the planning obligations incumbent upon local authorities (P.E.B.A. — Plans for the Elimination of Architectural Barriers), the balancing with landscape protection constraints in light of the principles affirmed by the Council of State (Judgment No. 8257 of 2023), and the right of free access to the sea as an expression of a fundamental personality right. The analysis concludes with considerations on the prospects for the effectiveness of protection, also in light of the most recent legislative interventions of 2024-2025, highlighting both progress and criticalities of an evolving system.*

**Parole chiave:** Accessibilità universale – disabilità – barriere architettoniche – concessioni balneari – accomodamento ragionevole – discriminazione indiretta – P.E.B.A. – turismo accessibile – diritti fondamentali – Convenzione ONU.

**Keywords:** *Universal accessibility – disability; – architectural barriers – beach concessions – reasonable accommodation – indirect discrimination – P.E.B.A. – accessible tourism – fundamental rights – UN Convention.*

**Sommario:** **1.** La centralità costituzionale del diritto all'accessibilità. – **2.** Il quadro normativo di riferimento. – **3.** La disciplina speciale per le concessioni balneari. – **4.** La tutela antidiscriminatoria e la natura precettiva della normativa. – **5.** L'accomodamento ragionevole come strumento di effettività. – **6.** Il Piano di Eliminazione delle Barriere Architettoniche (P.E.B.A.) e gli obblighi degli enti locali. – **7.** L'accesso ai generi di prima necessità: esercizi commerciali e pubblici servizi. – **8.** Il contemperamento con i vincoli ambientali e paesaggistici. – **9.** Considerazioni conclusive.

## **1. La centralità costituzionale del diritto all'accessibilità.**

Il diritto delle persone con disabilità motoria ad accedere in condizioni di piena autonomia e sicurezza agli spazi pubblici, alle strutture turistico-ricettive e agli stabilimenti balneari non costituisce una mera aspirazione programmatica, bensì un diritto

fondamentale a immediata precettività<sup>1</sup>, radicato nel principio personalista che informa la Carta costituzionale<sup>2</sup> e nei valori di pari dignità sociale di cui all'art. 3 della Costituzione<sup>3</sup>.

Come autorevolmente affermato dalla Corte Costituzionale sin dalla sentenza n. 167 del 1999, l'accessibilità «è divenuta una *qualitas essenziale*» perfino degli edifici privati di nuova costruzione, «quale conseguenza dell'affermarsi, nella coscienza sociale, del dovere collettivo di rimuovere, preventivamente, ogni possibile ostacolo alla esplicazione dei diritti fondamentali delle persone affette da handicap fisici»<sup>4</sup>.

Tale insegnamento è stato costantemente ribadito dalla giurisprudenza di legittimità, che ha sottolineato come la socializzazione debba essere considerata «un *elemento essenziale per la salute dei soggetti in esame, sì da assumere una funzione sostanzialmente terapeutica assimilabile alle stesse pratiche di cura e riabilitazione*»<sup>5</sup>.

L'elevazione dell'accessibilità al rango di *qualitas* essenziale degli edifici e degli spazi, pubblici e privati, rappresenta un approdo ermeneutico di portata sistemica, che trascende la dimensione meramente edilizia per assurgere a principio generale dell'ordinamento<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> In dottrina, sul fondamento costituzionale del diritto all'accessibilità, si vedano — senza pretesa di esaustività — i contributi di C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011; M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1999, 1, 25 ss; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, spec. 313-365. Per un inquadramento generale del principio di eguaglianza nella materia, imprescindibile è il rinvio a L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966; A. CERRI, voce *Eguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XII, Roma, 1989.

<sup>2</sup> L'art. 2 Cost., che «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», è stato costantemente interpretato dalla Corte Costituzionale come clausola aperta di protezione di tutti i diritti fondamentali, ivi compresi quelli delle persone con disabilità. Sul punto, cfr. A. BARBERA, *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 50-122. Più di recente, F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, *passim*.

<sup>3</sup> L'art. 3, comma 2, Cost. impegna la Repubblica a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana». È proprio in questa disposizione che si radica il dovere di eliminare le barriere architettoniche quali «ostacoli» che impediscono la piena partecipazione sociale. Sul punto, per tutti, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984.

<sup>4</sup> Corte cost., 22 aprile 1999, n. 167, in *Giur. cost.*, 1999, 1389 ss, con nota di E. LAMARQUE, *Barriere architettoniche e giudizio di eguaglianza*, *ibidem*. La pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 105, comma 1, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nella parte in cui non prevedeva il ricorso ai poteri sostitutivi dello Stato in caso di inerzia delle regioni nell'erogazione dei contributi per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati. La Corte ha affermato che «la garanzia dei diritti dei soggetti deboli — tra i quali spiccano i portatori di handicap — assurge a principio fondamentale».

<sup>5</sup> Cass., Sez. II Civ., 22 maggio 2026, n. 16428, ove la Corte ha ribadito il principio della «funzione terapeutica» della socializzazione per le persone con disabilità, riconducendola all'art. 32 Cost.; Cass., Sez. III Civ., 23 settembre 2016, n. 18762, in *Foro it.*, 2016, I, 3613, con nota di G. ARMONE, *ibidem*. La sentenza, che ha cassato con rinvio la decisione della Corte d'Appello di Firenze, ha affermato il principio secondo cui l'ampia definizione legislativa e regolamentare di barriere architettoniche e di accessibilità rende la normativa immediatamente precettiva, consentendo il ricorso alla tutela antidiscriminatoria a prescindere dall'esistenza di norme regolamentari di dettaglio; Cass., Sez. II Civ., 8 novembre 2012, n. 18334, relativa a un intervento di sostituzione di una scala interna con rampa in un condominio.

<sup>6</sup> Corte cost., 10 maggio 1999, n. 167. Nella medesima pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1052, comma secondo, c.c., nella parte in cui non prevede che il passaggio coattivo

Come ha avuto modo di precisare la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 251 del 2008, «*il superamento delle barriere architettoniche – tra le quali rientrano, ai sensi del d.P.R. n. 503 del 1996, art. 1, comma 2, lettera b), gli “ostacoli che limitano o impediscono a chiunque la comoda e sicura utilizzazione di spazi, attrezzature o componenti” – è stato previsto per facilitare la vita di relazione delle persone disabili*», evidenziandosi come tali principi «*rispondono all’esigenza di una generale salvaguardia della personalità e dei diritti dei disabili e trovano base costituzionale nella garanzia della dignità della persona e del fondamentale diritto alla salute degli interessati, intesa quest’ultima nel significato, proprio dell’art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica*»<sup>7</sup>.

Il legislatore italiano – anche in attuazione degli obblighi internazionali assunti con la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, resa esecutiva con l. 3 marzo 2009, n. 18<sup>8</sup> – ha edificato un articolato sistema di tutele che, muovendo dalla rimozione degli ostacoli fisici (le c.d. “barriere architettoniche”), ambisce a garantire il pieno godimento dei diritti civili e sociali su base di eguaglianza.

Giova rammentare che la Convenzione ONU del 2006 ha segnato un autentico mutamento di paradigma nella concezione giuridica della disabilità, transitando dal modello medico – incentrato sulla menomazione come patologia individuale – al modello sociale e dei diritti umani, che individua nella interazione tra la persona con compromissioni e le barriere comportamentali e ambientali la causa della condizione di disabilità. Tale approccio è ormai recepito nel diritto interno, da ultimo con il d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, che ha ridefinito la condizione di disabilità all’art. 3 della l. n. 104 del 1992 nei seguenti termini: «*è persona con disabilità chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura,*

---

possa essere concesso dall’autorità giudiziaria quando risponda alle esigenze di accessibilità degli edifici destinati ad uso abitativo, affermando che «*la norma denunciata, impedendo od ostacolando la socializzazione degli handicappati, comporta anche una lesione del fondamentale diritto di costoro alla salute psichica, la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica*».

<sup>7</sup> Corte cost., 18 luglio 2008, n. 251. La pronuncia ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 3 e 4, della l. della Regione Liguria 12 marzo 2003, n. 5, nella parte in cui prevede che tra le opere di urbanizzazione secondaria siano compresi i manufatti necessari per l’abbattimento delle barriere architettoniche. In motivazione, la Corte ha sottolineato come i principi in materia di accessibilità «*rispondono all’esigenza di una generale salvaguardia della personalità e dei diritti dei disabili e trovano base costituzionale nella garanzia della dignità della persona e del fondamentale diritto alla salute degli interessati*».

<sup>8</sup> La l. 3 marzo 2009, n. 18, ha autorizzato la ratifica e ordinato l’esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall’Assemblea Generale il 13 dicembre 2006. La Convenzione – i cui artt. 9 (accessibilità) e 30 (partecipazione alla vita culturale e ricreativa) assumono specifico rilievo ai fini del presente studio – segna il passaggio dal «modello medico» al «modello sociale» della disabilità, come illustrato da O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law*, Cambridge, 2019, 749-786. Per un commento analitico, cfr. S. MARCHISIO – R. CERA – V. DELLA FINA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, Roma, 2011.

*possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri»<sup>9</sup>.*

## **2. Il quadro normativo di riferimento.**

La disciplina italiana in materia di eliminazione delle barriere architettoniche affonda le proprie radici nell'art. 27 della l. 30 marzo 1971, n. 118<sup>10</sup>, che per la prima volta statui il principio secondo cui *«in nessun luogo pubblico o aperto al pubblico può essere vietato l'accesso ai minorati»* e che tutti i luoghi ove si svolgono pubbliche manifestazioni o spettacoli di nuova edificazione devono prevedere spazi riservati agli invalidi in carrozzella<sup>11</sup>.

La l. 5 febbraio 1992, n. 104<sup>12</sup> — vera e propria legge-quadro in materia di diritti delle persone con disabilità<sup>13</sup> — ha sancito all'articolo 1 l'obbligo della Repubblica di *«garantire il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata»*, promuovendone *«la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società»*<sup>14</sup>, nonché di *«prevenire e rimuovere le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione alla vita della collettività»*<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 3, comma 1, l. 5 febbraio 1992, n. 104, come sostituito dall'art. 3, comma 1, d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62 (*«Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato»*). La nuova definizione recepisce pienamente il modello bio-psico-sociale della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

<sup>10</sup> L. 30 marzo 1971, n. 118, *«Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili»*. L'art. 27 fu inserito in sede di conversione del decreto-legge. Per una ricostruzione storica, cfr. M. PERSIANI, *L'invalido civile: dalla beneficenza alla sicurezza sociale*, in *Dir. lav.*, 1972, 1, 3 ss.

<sup>11</sup> L'art. 27 l. n. 118/1971 — che oggi deve essere letto in combinato disposto con l'art. 82 d.P.R. n. 380/2001 — costituisce la prima disposizione dell'ordinamento italiano a sancire un vero e proprio diritto soggettivo all'accessibilità, sia pure limitatamente ai luoghi pubblici e aperti al pubblico. Per un commento, cfr. E. CAPOBIANCO, *sub art. 27*, in *Commentario alle leggi sull'handicap* a cura di P. Cendon, Milano, 2000.

<sup>12</sup> L. 5 febbraio 1992, n. 104, *«Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate»*. La natura di legge-quadro — e dunque di riforma economico-sociale ai sensi dell'art. 4 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige — è espressamente dichiarata dall'art. 2 della stessa legge.

<sup>13</sup> In dottrina, per un commento organico alla l. n. 104/1992, cfr. P. CENDON (a cura di), *Handicap e diritto. Commento alla l. 5 febbraio 1992, n. 104*, Torino, 1997, *passim*; M. D'AURIA, *La nuova disciplina dell'handicap*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1992, 2, 747 ss.; A. ANGELETTI, *La legge-quadro sull'handicap*, Milano, 1992. Per un aggiornamento, M.A. SANDULLI — B. MARUCCI, *La tutela dei disabili nella prospettiva del diritto pubblico*, in *Dir. e Società*, 2020, 1, 281-336.

<sup>14</sup> Art. 1, comma 1, lett. a), l. n. 104/1992. La disposizione enuncia le finalità generali della legge: il *«pieno rispetto della dignità umana»* e la *«piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società»*. La dottrina ha sottolineato come la norma ponga al centro non già l'assistenza passiva, bensì la promozione attiva dell'autonomia della persona: cfr. C. COLAPIETRO, *La legge-quadro 104/1992: genesi, contenuti e prospettive*, in *Non profit*, 2009, 1, 15 ss.

<sup>15</sup> Art. 1, comma 1, lett. b), l. n. 104/1992, ove si rinviene la matrice della disciplina sull'eliminazione delle barriere architettoniche: *«prevenire e rimuovere le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della*

Sul piano più specificamente tecnico-edilizio, il quadro normativo si completa con il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380<sup>16</sup> (Testo Unico dell'Edilizia), il cui articolo 82<sup>17</sup> impone che tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico siano eseguite in conformità alle disposizioni in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche<sup>18</sup>, comminando — al comma 6 — la sanzione dell'inagibilità per le opere realizzate in difformità tali da rendere impossibile l'utilizzazione da parte delle persone con disabilità<sup>19</sup>, nonché — al comma 7 — l'ammenda da 5.164 a 25.822 euro e la sospensione dagli albi professionali per i progettisti e direttori dei lavori responsabili<sup>20</sup>.

Nell'ambito specifico del settore turistico, l'art. 3 del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79<sup>21</sup> (Codice del turismo) — in attuazione dell'art. 30 della Convenzione ONU<sup>22</sup> — ha stabilito che «*lo Stato assicura che le persone con disabilità motorie, sensoriali e intellettive possano fruire dell'offerta turistica in modo completo e in autonomia, ricevendo servizi al medesimo livello di qualità degli altri fruitori senza aggravii del prezzo*»<sup>23</sup>, qualificando espressamente come «atto discriminatorio»<sup>24</sup> l'impedire alle persone con disabilità di fruire dell'offerta turistica per motivi connessi o riferibili alla loro disabilità.

Occorre peraltro segnalare che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 80 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni del Codice del turismo —

---

*persona umana» e «il raggiungimento della massima autonomia possibile».* È questa la disposizione che fonda, sul piano legislativo, il dovere di intervento attivo della Repubblica per l'accessibilità universale.

<sup>16</sup> D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia». Il Capo III della Parte II (artt. 77-82) è dedicato alle «*Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e aperti al pubblico*».

<sup>17</sup> Art. 82 d.P.R. n. 380/2001, recante «*Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico*», che riproduce — con adattamenti — il testo dell'art. 24 l. n. 104/1992. Per un commento, cfr. M.A. SANDULLI, *sub artt. 77-82, in Testo unico dell'edilizia. Commento a cura di Id.*, Milano, 2015.

<sup>18</sup> L'art. 82, comma 1, T.U.E. richiama espressamente: la l. n. 118/1971, la sezione prima del Capo III del medesimo T.U., il d.P.R. 24 luglio 1996, n. 503 (che ha sostituito il d.P.R. n. 384/1978), e il D.M. LL.PP. 14 giugno 1989, n. 236.

<sup>19</sup> Art. 82, comma 6, T.U.E. La sanzione dell'inagibilità è automatica (le opere «sono dichiarate inagibili») e prescinde da valutazioni discrezionali dell'amministrazione: una volta accertata la difformità, la dichiarazione costituisce atto dovuto. Su questo profilo, cfr. F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2021, 197-198.

<sup>20</sup> Art. 82, comma 7, T.U.E. La responsabilità è personale e solidale di «progettista, direttore dei lavori, responsabile tecnico degli accertamenti per l'agibilità e collaudatore, ciascuno per la propria competenza». La sanzione pecuniaria originaria (da 10 a 50 milioni di lire, introdotta dall'art. 24, comma 7, l. n. 104/1992) è stata convertita in euro dal T.U.E.

<sup>21</sup> D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, «*Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*». L'art. 3, che apre il Titolo I, enuncia i «*Principi in tema di turismo accessibile*».

<sup>22</sup> L'art. 30 della Convenzione ONU (Partecipazione alla vita culturale e ricreativa, agli svaghi e allo sport) impone agli Stati parti di adottare «*misure adeguate per garantire che le persone con disabilità abbiano accesso ai luoghi delle attività culturali — cinema, musei, teatri, biblioteche — e ai servizi turistici e, per quanto possibile, ai monumenti e ai siti di rilevanza culturale nazionale*».

<sup>23</sup> Art. 3, comma 1, Codice del turismo. La disposizione estende le garanzie anche agli «*ospiti delle strutture ricettive che soffrono di temporanea mobilità ridotta*», con formulazione di particolare ampiezza che prescinde dall'accertamento formale della disabilità.

<sup>24</sup> Art. 3, comma 3, Codice del turismo. La qualificazione espressa come «atto discriminatorio» comporta l'applicazione della tutela giurisdizionale rafforzata di cui alla l. n. 67/2006 e al d.lgs. n. 150/2011.

tra cui lo stesso art. 3 – per violazione dell’art. 117, commi secondo e quarto, Cost., in quanto adottate in assenza di un’adeguata intesa con le Regioni<sup>25</sup>.

Tuttavia, la declaratoria di illegittimità ha riguardato il riparto di competenze legislative e non i principi sostanziali, che rimangono espressivi di *standard* minimi di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale e – in quanto attuativi di obblighi internazionali – vincolanti anche per i legislatori regionali.

Sul versante demaniale delle concessioni marittime il quadro normativo si è recentemente arricchito con il d.l. 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla l. 14 novembre 2024, n. 166, che ha dettato una nuova disciplina per le procedure selettive di affidamento. Di particolare interesse è quanto previsto dall’art. 4, comma 6, lett. e), del nuovo regime, che include tra i criteri di valutazione delle offerte proprio «*l’offerta di servizi aggiuntivi volti a valorizzare l’esperienza turistica delle persone con disabilità*», elevando così l’accessibilità a parametro competitivo nelle gare per l’assegnazione delle concessioni balneari<sup>26</sup>.

### **3. La disciplina speciale per le concessioni balneari.**

Di particolare rilievo per le località costiere è il disposto dell’art. 23, comma 3, della l. n. 104 del 1992<sup>27</sup>, il quale stabilisce – con formulazione inequivoca – 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*<sup>28</sup>,

---

<sup>25</sup> Corte cost., sent. 5 aprile 2012, n. 80, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 (nella parte in cui approva l’art. 1 dell’Allegato 1), nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell’Allegato 1, per violazione dell’art. 117, commi secondo e quarto, Cost., in quanto adottati in carenza di intesa con le Regioni.

<sup>26</sup> Art. 4, comma 6, lett. e), inserito dalla l. 14 novembre 2024, n. 166, di conversione del d.l. 16 settembre 2024, n. 131. La disposizione, nel dettare i criteri di valutazione delle offerte nelle procedure selettive per l’affidamento delle concessioni demaniali marittime, include «*l’offerta di servizi specifici per l’accessibilità e la fruibilità dell’area demaniale da parte degli animali da affezione, all’offerta di servizi specifici dedicati alle famiglie e all’offerta di servizi aggiuntivi volti a valorizzare l’esperienza turistica delle persone con disabilità*».

<sup>27</sup> Art. 23, comma 3, l. n. 104/1992, inserito nel Capo II («Rimozione di ostacoli per l’esercizio di attività sportive, turistiche e ricreative»).

<sup>28</sup> D.M. LL.PP. 14 giugno 1989, n. 236, «Regolamento di attuazione dell’art. 1 della l. 9 gennaio 1989, n. 13 – 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». Il decreto – tuttora la fonte tecnica di riferimento – definisce all’art. 2 le nozioni di accessibilità («*possibilità, anche per persone con impedita o ridotta capacità motoria o sensoriale, di raggiungere l’edificio e le sue singole unità immobiliari e ambientali, di entrarvi agevolmente e di fruirne spazi e attrezzature in condizioni di adeguata sicurezza e autonomia*»), visitabilità («*possibilità, anche per parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, di accedere agli spazi di relazione e ad almeno un servizio igienico di ogni unità immobiliare*») e adattabilità.

di attuazione della l. 9 gennaio 1989, n. 13<sup>29</sup>, e all'effettiva possibilità di accesso al mare delle persone handicappate»<sup>30</sup>.

La norma impone dunque un duplice ordine di obblighi in capo ai concessionari demaniali: da un lato, la visitabilità degli impianti secondo le prescrizioni tecniche del D.M. 236/1989<sup>31</sup>; dall'altro, un obbligo ulteriore e autonomo, consistente nell'«effettiva possibilità di accesso al mare», che postula l'adozione di tutte le misure – quali passerelle, rampe, sedie job e ausili per l'ingresso in acqua – necessarie a consentire alla persona con disabilità motoria di godere del bene primario rappresentato dalla balneazione<sup>32</sup>.

Il medesimo articolo, al comma 5<sup>33</sup>, presidia tali obblighi con un apparato sanzionatorio di natura amministrativa: chiunque, nell'esercizio di pubblici esercizi, discrimina persone con disabilità è punito con sanzione amministrativa pecuniaria e con la chiusura dell'esercizio da uno a sei mesi<sup>34</sup>.

A completamento del sistema, l'art. 9 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 1993, n. 494, introduce un meccanismo solidaristico di non trascurabile rilevanza pratica: *«laddove esistano obiettive difficoltà strutturali e ambientali, accertate dall'autorità marittima competente, alla predisposizione di specifici accessi da parte di ciascun concessionario, l'accesso al mare da parte dei soggetti handicappati è comunque garantito dalla realizzazione di idonee strutture per tratti orograficamente omogenei di litorale»*, con ripartizione delle spese progettuali ed esecutive tra tutti i concessionari del medesimo tratto costiero e con previsione che il pagamento delle quote costituisca *«condizione per l'attribuzione, il rinnovo o il*

---

<sup>29</sup> L. 9 gennaio 1989, n. 13, *«Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati»*. Per un commento, cfr. F. CARINGELLA, *La l. 9 gennaio 1989, n. 13, sul superamento delle barriere architettoniche*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 1989, 2, 89 ss.

<sup>30</sup> La formula «effettiva possibilità di accesso al mare» è stata interpretata dalla dottrina come clausola generale impeditiva di interpretazioni formalistiche: non è sufficiente la mera visitabilità delle strutture a terra, ma occorre che la persona con disabilità possa effettivamente raggiungere la battigia e accedere all'acqua. Cfr., in tal senso, G. FAMIGLIETTI – A. LOLLI, *Disabilità e accesso al mare*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2018, 2, 553 ss.

<sup>31</sup> La «visitabilità» – distinta dalla «accessibilità» e dalla «adattabilità» – è definita dall'art. 2, lett. b), D.M. 236/1989 come la *«possibilità, anche da parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, di accedere agli spazi di relazione e ad almeno un servizio igienico di ogni unità immobiliare»*. Per gli stabilimenti balneari, la visitabilità deve intendersi riferita agli spazi di relazione (reception, ristorazione, servizi igienici, percorsi comuni) e non necessariamente a ogni singola postazione di ombrellone.

<sup>32</sup> La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'«effettiva possibilità di accesso al mare» costituisce obbligo autonomo e aggiuntivo rispetto alla mera visitabilità, implicando l'adozione di misure specifiche per il superamento del dislivello tra la struttura balneare e la battigia. Cfr. TAR Toscana, Sez. II, 24 febbraio 2014, n. 362, che ha ritenuto insufficiente la sola predisposizione di passerelle che si arrestino prima della battigia.

<sup>33</sup> Art. 23, comma 5, l. n. 104/1992. La disposizione richiama l'art. 5, comma 1, l. 17 maggio 1983, n. 217 (c.d. «legge quadro per il turismo»), ormai abrogata e confluita nel Codice del turismo), che elencava le attività ricettive e turistiche.

<sup>34</sup> La sanzione della chiusura dell'esercizio si applica a prescindere dall'entità della violazione e non ammette deroghe: è sufficiente un singolo episodio discriminatorio perché il questore – su segnalazione – adotti il provvedimento.



*mantenimento della concessione»*<sup>35</sup>. Tale disposizione consente di ovviare alle situazioni – non infrequenti nelle coste italiane – in cui la conformazione orografica renda materialmente impossibile o eccessivamente oneroso per il singolo concessionario predisporre un accesso autonomo al mare, promuovendo una logica di compartecipazione solidaristica tra operatori balneari.

Occorre peraltro segnalare che, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, la normativa sul superamento delle barriere architettoniche non si traduce in un obbligo automatico per l'amministrazione di rilasciare nuove concessioni demaniali in deroga ai vincoli di pianificazione urbanistica e ambientale, ma opera quale condizione di legittimità e di persistenza delle concessioni già assentite o assentibili nei limiti della disciplina urbanistica applicabile<sup>36</sup>.

Il tema si inserisce nel più ampio dibattito sulla natura giuridica del diritto di accesso al mare. La giurisprudenza amministrativa più recente ha qualificato il libero accesso al mare come *«manifestazione di un diritto fondamentale della personalità, fondato sugli artt. 2, 9 e 42 Cost.»*, precisando che il demanio marittimo costituisce un bene comune con intrinseca vocazione alla fruizione collettiva da parte della generalità dei cittadini e che la libertà di accesso al mare senza limitazioni rappresenta un *«fattore reale di contrasto alle diseguaglianze sociali che si svolge attraverso il pieno e libero godimento del patrimonio inestimabile che il mare e la sua possibilità di fruizione in sé rappresentano, in connessione al pieno sviluppo della persona umana e con il diritto alla salute»*<sup>37</sup>.

Tale principio, sebbene affermato con riferimento alla generalità dei consociati, assume una valenza ancor più pregnante per le persone con disabilità, per le quali l'accesso al mare non costituisce mera opzione ricreativa ma – secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale – condizione per l'esplicazione dei diritti fondamentali e per la stessa salute psichica.

---

<sup>35</sup> Art. 9, d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 1993, n. 494, rubricato «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime». Il comma 2 dell'articolo prevede che le spese progettuali ed esecutive siano ripartite tra tutti i concessionari del tratto omogeneo di litorale e che *«il pagamento delle quote è condizione per l'attribuzione, il rinnovo o il mantenimento della concessione, ai sensi dell'articolo 23, comma 3, della citata l. n. 104 del 1992»*.

<sup>36</sup> TAR Puglia – Lecce, Sez. I, 24 dicembre 2015, n. 1897, che ha annullato il diniego di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreative speciali (accesso al mare di persone con disabilità), ritenendo che la normativa sull'eliminazione delle barriere architettoniche non costituisca deroga automatica ai vincoli di pianificazione urbanistica e ambientale. La sentenza ha tuttavia ribadito che *«tutte le strutture balneari sono tenute ad assicurare la piena visitabilità e l'accesso al mare alle persone con disabilità motoria»*. Per un commento, cfr. A. POLICE, *Concessioni demaniali e accessibilità*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2016, 3, 345 ss.

<sup>37</sup> TAR Campania – Napoli, Sez. VII, 17 luglio 2025, n. 5362, richiamata e confermata da TAR Campania – Napoli, Sez. VII, 6 febbraio 2026, n. 869, la quale ha statuito che *«il libero accesso al mare costituisce una manifestazione di un diritto fondamentale della personalità, fondato sugli artt. 2, 9 e 42 Cost.»* e che *«la libertà di accesso al mare senza limitazioni»* rappresenta un *«fattore reale di contrasto alle diseguaglianze sociali»*. Il principio, sebbene formulato con riferimento alla generalità dei consociati, risulta particolarmente pregnante per le persone con disabilità, per le quali l'accesso al mare è condizione di esercizio dei diritti fondamentali.

#### 4. La tutela antidiscriminatoria e la natura precettiva della normativa.

La giurisprudenza di legittimità ha progressivamente delineato un quadro di tutele di notevole robustezza, affermando principi che assumono rilevanza immediata anche per il settore turistico e balneare.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 18762 del 2016, ha statuito che *«l'ampia definizione legislativa e regolamentare di barriere architettoniche e di accessibilità rende la normativa sull'obbligo dell'eliminazione delle prime, e sul diritto alla seconda per le persone con disabilità, immediatamente precettiva ed idonea a far ritenere prive di qualsivoglia legittima giustificazione la discriminazione o la situazione di svantaggio in cui si vengano a trovare queste ultime»*<sup>38</sup>.

Tale principio è stato successivamente ribadito dalle sentenze n. 3691 del 2020<sup>39</sup> e n. 17138 del 2023 della medesima Corte<sup>40</sup>, che hanno precisato come il ricorso alla tutela antidiscriminatoria sia consentito *«quando l'accessibilità sia impedita o limitata, a prescindere dall'esistenza di una norma regolamentare apposita che attribuisca la qualificazione di barriera architettonica ad un determinato stato dei luoghi»*<sup>41</sup>.

Quest'ultimo principio assume portata dirompente proprio nel contesto turistico-balneare: non è necessario che esista una specifica prescrizione tecnica riferita a una particolare tipologia di struttura – uno stabilimento balneare, un pontile, un percorso di accesso alla spiaggia – perché l'inaccessibilità concretizzi una discriminazione rilevante ai sensi della l. 1 marzo 2006, n. 67<sup>42</sup>. È sufficiente che una situazione di fatto – apparentemente neutra – ponga la persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto agli altri fruitori<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> Cass., Sez. II Civ., 20 settembre 2016, n. 18762, in *Foro it.*, 2016, I, cc. 3460 ss., con nota di L. DE ANGELIS, *ibidem*. La sentenza – di particolare rilievo sistematico – ha affermato il principio per cui la normativa sulle barriere architettoniche è immediatamente precettiva, superando ogni residua impostazione che la relegava a mero indirizzo programmatico. La fattispecie concreta riguardava l'inaccessibilità di uno sportello bancomat. Per un'analisi approfondita, cfr. G. ARCONZO, *Barriere architettoniche e discriminazione indiretta*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2017, 2, 58 ss.

<sup>39</sup> Cass., Sez. II Civ., 26 febbraio 2020, n. 3691, che ha ulteriormente sviluppato il principio affermando l'autonomia della tutela antidiscriminatoria rispetto alle prescrizioni tecniche di dettaglio.

<sup>40</sup> Cass., Sez. II Civ., 27 giugno 2023, n. 17138. La pronuncia si inserisce nel solco tracciato dai precedenti del 2016 e del 2020, consolidando l'orientamento.

<sup>41</sup> È questo il *dictum* di Cass. n. 3691/2020 cit., che – in adesione al modello sociale della disabilità – svincola la tutela dalla necessità di una previa classificazione normativa dell'ostacolo come «barriera architettonica», valorizzando piuttosto l'effetto discriminatorio concreto.

<sup>42</sup> L. 1 marzo 2006, n. 67, «Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni». La legge – che costituisce la traduzione nell'ordinamento italiano della *class action* antidiscriminatoria – definisce all'art. 2 la discriminazione diretta e indiretta; all'art. 3 disciplina la legittimazione ad agire e il procedimento; all'art. 4 prevede la legittimazione ad agire delle associazioni e degli enti rappresentativi.

<sup>43</sup> Sulla nozione di discriminazione indiretta nel diritto antidiscriminatorio italiano, cfr. M. BARBERA, *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Milano, 1991; F. GUARRIELLO, *Legge e contratto collettivo contro le discriminazioni*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1992, 2, 213 ss; più di recente, M.V. BALLESTRERO, *Eguaglianza e differenze nel diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2020, 2, 187 ss.

La giurisprudenza di merito ha tratto da tali premesse conseguenze operative di notevole impatto. Il Tribunale di Napoli, con sentenza n. 8190/2026, ha accertato la discriminazione indiretta in danno di una persona con disabilità motoria per l'inaccessibilità di un sito di interesse paesaggistico e turistico (i Giardini di Augusto)<sup>44</sup>, condannando l'amministrazione comunale al risarcimento del danno non patrimoniale — liquidato in via equitativa — e ordinando l'adozione del P.E.B.A. entro un termine perentorio, con penale per il ritardo. Il Tribunale ha altresì affermato che la giurisdizione in materia di discriminazione per disabilità spetta al giudice ordinario, trattandosi di diritto assoluto della persona costituzionalmente garantito e non di mero interesse legittimo<sup>45</sup>.

## 5. L'accomodamento ragionevole come strumento di effettività.

La recente introduzione — ad opera del d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62<sup>46</sup> — dell'istituto dell'accomodamento ragionevole, ora codificato all'art. 5-*bis* della l. n. 104 del 1992<sup>47</sup>, rappresenta uno snodo fondamentale per l'effettività dei diritti delle persone con disabilità nel contesto turistico<sup>48</sup>.

L'accomodamento ragionevole viene definito come l'insieme delle «*misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato*»<sup>49</sup>, attivabile su istanza scritta della

---

<sup>44</sup> Trib. Napoli, Sez. impresa, 7 agosto 2026, n. 8190, che ha condannato il Comune di Napoli al risarcimento del danno non patrimoniale in favore di una persona con disabilità motoria per l'inaccessibilità dei Giardini di Augusto. La pronuncia riveste notevole importanza in quanto applica per la prima volta lo statuto antidiscriminatorio a un bene paesaggistico di rilevanza turistica.

<sup>45</sup> Il Tribunale di Napoli ha specificamente affermato che la materia della discriminazione per disabilità attiene ai diritti assoluti della persona costituzionalmente garantiti, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario, anche quando la condotta discriminatoria sia posta in essere da una pubblica amministrazione. Tale affermazione è in linea con la giurisprudenza consolidata in materia di discriminazioni: cfr. Cass., Sez. Un. Civ., 27 luglio 2011, n. 3670; Cass., Sez. Un. Civ., 29 maggio 2017, n. 13426.

<sup>46</sup> D.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, «Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato», emanato in attuazione della legge delega 22 dicembre 2021, n. 227.

<sup>47</sup> L'art. 5-*bis* l. n. 104/1992, inserito dall'art. 17 d.lgs. n. 62/2024, costituisce la prima codificazione organica dell'accomodamento ragionevole nell'ordinamento italiano. Per un primo commento, cfr. G. ARCONZO, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità: dalla giurisprudenza alla legge*, in *Rivista AIC*, 2024, 1, 1-22; M. D'AMICO – G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità grave. Osservazioni al D.D.L. A.S. 2232 approvato dalla Camera dei Deputati sul cosiddetto "Dopo di noi"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, 1, 1-13.

<sup>48</sup> La codificazione dell'accomodamento ragionevole dà attuazione all'art. 2 della Convenzione ONU, che lo definisce come «*le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali*». Per un'analisi comparata, cfr. L. WADDINGTON, *Reasonable accommodation*, in D. Schiek, L. Waddington e M. Bell (a cura di), *Cases, materials and text on national, supranational and international non-discrimination law*, Oxford, 2007, 629-756.

<sup>49</sup> Art. 5-*bis*, comma 1, l. n. 104/1992. La definizione ricalca fedelmente quella dell'art. 2 della Convenzione ONU. La clausola dell'«onere sproporzionato o eccessivo» costituisce il limite interno dell'istituto e richiede un bilanciamento caso per caso.

persona con disabilità (o del suo rappresentante legale) nei confronti della pubblica amministrazione, dei concessionari di pubblici servizi e dei soggetti privati<sup>50</sup>.

Nel settore turistico e balneare, l'istituto si rivela di particolare duttilità: il concessionario di uno stabilimento balneare, il gestore di una struttura ricettiva o il titolare di un esercizio commerciale possono essere chiamati – mediante istanza formale – ad adottare soluzioni specifiche per garantire la piena fruizione dei servizi<sup>51</sup>, quali la predisposizione di rampe amovibili su spiagge con particolari caratteristiche morfologiche, l'installazione di corrimano o passerelle, l'adeguamento di servizi igienici, ovvero la riorganizzazione degli spazi interni per consentire la deambulazione autonoma<sup>52</sup>.

La previsione legislativa è tanto più significativa in quanto procedimentalizza la facoltà della persona con disabilità di richiedere l'adozione di un accomodamento, riconoscendo un diritto di partecipazione al procedimento di individuazione della misura più appropriata. L'art. 5-bis, comma 7, impone alla pubblica amministrazione di tener conto «*delle esigenze della persona con disabilità anche attraverso gli incontri personalizzati*» e di concludere il procedimento con diniego motivato solo ove non sia possibile accordare l'accomodamento proposto, indicando comunque l'accomodamento ritenuto adeguato. L'approccio è marcatamente collaborativo e segna il superamento di una logica meramente ablatoria o autoritativa, in favore di un modello di amministrazione condivisa.

La giurisprudenza di legittimità, già prima della codificazione del 2024, aveva tracciato i contorni dell'istituto, affermandone il carattere vincolante e riconducendo il rifiuto di accomodamento ragionevole alla nozione di discriminazione. In particolare, la Cassazione – con una serie di pronunce che, pur riguardando prevalentemente l'ambito lavoristico, esprimono principi di portata generale – ha statuito che «*l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli, sancito dall'art. 3, comma 3-bis, del d.lgs. n. 216 del 2003 in attuazione della direttiva 2000/78/CE e interpretato alla luce della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ha carattere vincolante e la sua violazione costituisce discriminazione diretta*». L'accomodamento ragionevole, ha precisato la Corte, «*postula una interazione fra una persona individuata, con le sue limitazioni funzionali, e lo specifico ambiente che la circonda, interazione che, per la sua variabilità, non ammette generalizzazioni*».

---

<sup>50</sup> Art. 5-bis, comma 3, l. n. 104/1992. L'istanza scritta può contenere una proposta di accomodamento formulata dal richiedente, che il soggetto obbligato è tenuto a valutare prioritariamente (comma 6).

<sup>51</sup> L'art. 5-bis, comma 5, l. n. 104/1992 stabilisce i criteri di valutazione: l'accomodamento 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*».

<sup>52</sup> La flessibilità dell'istituto consente di modulare le soluzioni in base alle caratteristiche specifiche del contesto, senza imporre soluzioni standardizzate. Per le spiagge con particolari caratteristiche morfologiche, ad esempio, può essere preferibile una passerella amovibile stagionale anziché una struttura fissa; per gli esercizi commerciali di ridotte dimensioni, può essere sufficiente una riorganizzazione degli spazi interni anziché un intervento strutturale.

Il rifiuto dell'accomodamento ragionevole da parte di un soggetto privato legittima l'istante a rivolgersi all'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità<sup>53</sup>, istituita con il d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20<sup>54</sup>, che può verificare la discriminazione e proporre accomodamenti idonei<sup>55</sup>, ferma restando la facoltà di agire in giudizio ai sensi della l. n. 67 del 2006<sup>56</sup>.

Il Garante dispone di poteri istruttori e di interlocuzione significativi: può richiedere informazioni e documenti alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi, formulare raccomandazioni e pareri, proporre accomodamenti ragionevoli, e nei casi di mancato adeguamento ai piani di eliminazione delle barriere architettoniche può proporre all'amministrazione competente un cronoprogramma per rimuovere le barriere e vigilare sugli stati di avanzamento.

Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per i diritti delle persone con disabilità, il Garante può altresì proporre l'adozione di misure provvisorie. La funzione consultiva e di moral suasion del Garante si affianca alla tutela giurisdizionale, offrendo uno strumento di risoluzione delle controversie potenzialmente più rapido e meno oneroso, particolarmente adatto alle dinamiche del settore turistico, ove la stagionalità delle attività mal si concilia con i tempi della giustizia ordinaria.

## **6. Il Piano di Eliminazione delle Barriere Architettoniche (P.E.B.A.) e gli obblighi degli enti locali.**

Un profilo di criticità che interessa trasversalmente le località turistiche – spesso caratterizzate da centri storici di pregio, dislivelli altimetrici e conformazioni urbanistiche non sempre compatibili con le esigenze di accessibilità – è quello della pianificazione urbanistica.

L'art. 24, comma 9, della l. n. 104 del 1992 – ora trasfuso nell'art. 82, comma 8, del d.P.R. n. 380 del 2001<sup>57</sup> – impone ai comuni l'adozione dei Piani di Eliminazione delle

---

<sup>53</sup> Art. 4 d.lgs. 20/2024. Il Garante – operativo dal 1 gennaio 2025 – esercita funzioni di vigilanza, contrasto alle discriminazioni, promozione, ricezione di segnalazioni, verifiche e formulazione di raccomandazioni. Ai sensi del comma 1, lett. b), contrasta «i fenomeni di discriminazione diretta, indiretta o di molestie in ragione della condizione di disabilità e del rifiuto dell'accomodamento ragionevole».

<sup>54</sup> D.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20, «Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della delega conferita al Governo».

<sup>55</sup> Art. 5, commi 1-4, d.lgs. n. 20/2024, che disciplina i pareri del Garante. In particolare, il comma 3 prevede che il Garante possa proporre «un cronoprogramma per rimuovere le barriere e vigilare sugli stati di avanzamento» in caso di mancato adeguamento ai P.E.B.A.

<sup>56</sup> Art. 5-bis, commi 8-11, l. n. 104/1992. Il rinvio agli artt. 3 e 4 l. n. 67/2006 consente alla persona con disabilità – e alle associazioni legittimate – di attivare la tutela giurisdizionale antidiscriminatoria anche in caso di rifiuto dell'accomodamento ragionevole.

<sup>57</sup> Art. 82, comma 8, d.P.R. n. 380/2001. La disposizione riproduce l'art. 24, comma 9, l. n. 104/1992, con il rinvio ai piani di cui all'art. 32, comma 21, l. 28 febbraio 1986, n. 41 (c.d. «piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche» o P.E.B.A.).

Barriere Architettoniche (P.E.B.A.)<sup>58</sup>, con integrazioni relative all'accessibilità degli spazi urbani, con particolare riferimento *«all'individuazione e alla realizzazione di percorsi accessibili, all'installazione di semafori acustici per non vedenti, alla rimozione della segnaletica installata in modo da ostacolare la circolazione delle persone handicappate»*<sup>59</sup>.

La previsione normativa risale – quanto all'obbligo originario di adozione – all'art. 32, comma 21, della l. 28 febbraio 1986, n. 41, che fissava il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge stessa. A distanza di quasi quattro decenni, la mappatura dei comuni che hanno effettivamente adottato il P.E.B.A. restituisce un quadro di diffusa inadempienza, con gravi ripercussioni sull'effettività dei diritti delle persone con disabilità, specie nei contesti turistici.

Come affermato dal Tribunale di Napoli nella citata sentenza n. 8190/2026, la mancata adozione del P.E.B.A. costituisce di per sé *«condotta discriminatoria indiretta, omissiva e collettiva, in quanto l'omissione di uno strumento di pianificazione sistematica degli interventi di accessibilità determina una limitazione strutturale e generalizzata dei diritti di mobilità, accessibilità e inclusione delle persone con disabilità»*<sup>60</sup>.

La giurisprudenza amministrativa ha conosciuto, negli ultimi anni, un crescente contenzioso in materia di P.E.B.A., principalmente sotto forma di ricorsi avverso il silenzio-inadempimento dell'amministrazione comunale. Il TAR Catania, con sentenza n. 1529 del 2025, ha ribadito che l'adozione del P.E.B.A. costituisce obbligo imposto dalla legge e ha ordinato al Comune di concludere il procedimento con provvedimento espresso e motivato entro 45 giorni, pur senza pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa stante la complessità dell'attività richiesta<sup>61</sup>.

Sul versante opposto, il TAR Lazio, con sentenza n. 11353 del 2024, ha ritenuto che l'incompletezza di un P.E.B.A. già adottato – quand'anche pacifica – non integri di per sé violazione di legge e non ne determini automaticamente l'illegittimità, configurandosi piuttosto come inadempimento parziale dell'obbligo di pianificazione, il cui rimedio

---

<sup>58</sup> La disciplina dei P.E.B.A. è stata rafforzata dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), che all'art. 1, comma 107, ha previsto contributi ai comuni per la redazione dei P.E.B.A., e dal D.M. 10 ottobre 2018 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, recante le linee guida per la redazione dei P.E.B.A.

<sup>59</sup> Art. 82, comma 8, d.P.R. n. 380/2001. La disposizione ha contenuto precettivo: l'obbligo di adozione del P.E.B.A. non costituisce una facoltà, ma un dovere, la cui inottemperanza – come precisato dal Tribunale di Napoli – integra di per sé condotta discriminatoria.

<sup>60</sup> Trib. Napoli, n. 8190/2026, cit. L'affermazione della *«condotta discriminatoria indiretta, omissiva e collettiva»* costituisce un'innovazione ermeneutica di notevole portata, che configura la mancata pianificazione come discriminazione *ex se*, a prescindere dalla prova di singoli episodi lesivi.

<sup>61</sup> TAR Sicilia – Catania, Sez. III, 12 maggio 2025, n. 1529. La pronuncia ha accolto il ricorso avverso il silenzio-inadempimento del Comune di Catania, ordinando all'amministrazione di concludere il procedimento entro 45 giorni, ma ha escluso di potersi pronunciare sulla fondatezza della pretesa stante la natura complessa dell'attività richiesta all'amministrazione, che implica *«un'articolata attività istruttoria comprensiva di rilievi ambientali e progettazione e il necessario coordinamento con altri strumenti pianificatori e di programmazione economica»*.

appropriato è l'azione di adempimento *ex artt.* 31 e 117 c.p.a. e non l'azione di annullamento<sup>62</sup>.

Tale orientamento, seppure comprensibile sul piano della tecnica processuale, rischia di indebolire la portata precettiva dell'obbligo di pianificazione: un P.E.B.A. gravemente lacunoso – che ometta, ad esempio, la mappatura delle barriere senso-percettive o l'individuazione delle priorità di intervento – è un P.E.B.A. sostanzialmente inidoneo allo scopo, e la qualificazione in termini di mero inadempimento parziale presta il fianco a strategie elusive da parte delle amministrazioni meno virtuose.

Per i comuni a vocazione turistica e balneare, l'adozione di un P.E.B.A. aggiornato e puntuale non è soltanto un adempimento formale, ma uno strumento strategico per coniugare la tutela dei diritti fondamentali con lo sviluppo economico del territorio<sup>63</sup>: l'accessibilità universale costituisce, infatti, fattore di competitività dell'offerta turistica e di fidelizzazione di un segmento di domanda – quello del turismo accessibile – in costante crescita<sup>64</sup>.

## **7. L'accesso ai generi di prima necessità: esercizi commerciali e pubblici servizi.**

L'accesso ai generi di prima necessità per le persone con disabilità motoria nelle località turistiche – ove spesso la mobilità è già ostacolata da conformazioni orografiche, affollamento stagionale e distanze dagli esercizi commerciali – costituisce un diritto che trova fondamento diretto nel combinato disposto dell'art. 27 della l. n. 118 del 1971<sup>65</sup> («*in nessun luogo pubblico o aperto al pubblico può essere vietato l'accesso ai minorati*») e dell'art. 23, comma 5, della l. n. 104 del 1992<sup>66</sup>, che sanziona amministrativamente la discriminazione nei pubblici esercizi<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> TAR Lazio – Roma, Sez. III, 3 giugno 2024, n. 11353. La pronuncia ha respinto il ricorso proposto avverso il P.E.B.A. approvato dal Comune, ritenendo che la sua incompletezza non ne determini l'illegittimità e che il rimedio appropriato sia l'azione di adempimento *ex artt.* 31 e 117 c.p.a. e non l'azione di annullamento.

<sup>63</sup> Per un'analisi dell'accessibilità come fattore di sviluppo turistico, cfr. il «*Manifesto per il turismo accessibile*» elaborato dal Ministero del Turismo nel 2022, che individua nel turismo accessibile un segmento di mercato con un potenziale di oltre 127 milioni di viaggiatori in Europa. Cfr. anche ENAT (*European Network for Accessible Tourism*), *Rights of Tourists with Disabilities in the European Union*, Bruxelles, 2018.

<sup>64</sup> Secondo i dati ISTAT 2021, le persone con disabilità in Italia sono circa 3,1 milioni (5,2% della popolazione). A queste si aggiungono gli anziani con mobilità ridotta e i turisti stranieri con esigenze di accessibilità, configurando un bacino potenziale di utenza di dimensioni assai considerevoli per il settore turistico.

<sup>65</sup> Art. 27 l. n. 118/1971. La norma – come modificata dall'art. 10 d.P.R. 24 luglio 1996, n. 503 – vieta qualsiasi discriminazione nell'accesso ai luoghi pubblici e aperti al pubblico, prescindendo dalla natura dell'esercizio.

<sup>66</sup> Art. 23, comma 5, l. n. 104/1992. La disposizione si applica a chiunque «*nell'esercizio delle attività di cui all'articolo 5, primo comma, della l. 17 maggio 1983, n. 217, o di altri pubblici esercizi, discrimina persone handicappate*». Il richiamo alla l. n. 217/1983 (oggi abrogata) deve intendersi riferito alle attività di impresa turistica come ora definite dal Codice del turismo.

<sup>67</sup> La dottrina ha sottolineato la complementarità tra la tutela amministrativa *ex art.* 23, comma 5, l. n. 104/1992 e la tutela antidiscriminatoria *ex l. n.* 67/2006, che operano su piani distinti e autonomi: la prima

La giurisprudenza di legittimità ha interpretato il concetto di barriera architettonica in senso estensivo, ricomprendendovi non soltanto gli ostacoli che impediscono il raggiungimento di luoghi e spazi, ma ogni ostacolo che impedisca o limiti «l'utilizzazione autonoma e sicura di attrezzature o componenti»<sup>68</sup>. Nel caso esaminato dalla Suprema Corte – l'inaccessibilità di un dispositivo bancomat per altezza eccessiva e inadeguatezza del piano di appoggio – è stato ritenuto discriminatorio l'ostacolo che, pur non impedendo l'accesso fisico ai locali, precludeva l'utilizzo autonomo del servizio<sup>69</sup>.

Tale principio si presta a essere applicato all'intera gamma degli esercizi commerciali presenti nelle località turistiche: supermercati, farmacie, edicole, panifici, rivendite di alimentari e ogni altro punto vendita di generi di prima necessità devono garantire non soltanto l'accessibilità dei locali (assenza di gradini, porte di larghezza adeguata, rampe ove necessario), ma anche la piena fruibilità di tutte le attrezzature – ivi compresi banconi, scaffalature, casse automatiche e dispositivi di pagamento – in condizioni di autonomia e sicurezza<sup>70</sup>.

L'obbligo grava indistintamente su tutti gli esercizi aperti al pubblico, indipendentemente dalla loro natura stagionale o permanente<sup>71</sup>, e la sua violazione integra gli estremi della discriminazione indiretta ai sensi della l. n. 67 del 2006, con conseguente possibilità per il soggetto leso di ottenere, oltre alla cessazione della condotta e alla rimozione degli effetti, il risarcimento del danno non patrimoniale<sup>72</sup>, secondo i principi affermati dalla citata giurisprudenza e ora codificati anche nell'art. 28 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150<sup>73</sup>.

Non può sottacersi, peraltro, come l'effettività della tutela nel settore del commercio al dettaglio nelle località turistiche sia frequentemente compromessa dalla stagionalità delle

---

ha finalità afflittiva, la seconda ripristinatoria e risarcitoria. Cfr. M. AINIS, *Il diritto dei disabili all'integrazione sociale*, in *Dir. e Società*, 2008, 4, 665 ss.

<sup>68</sup> Cass., Sez. II Civ., n. 18762/2016, cit. La nozione di barriera architettonica accolta dalla Suprema Corte comprende «qualsiasi ostacolo che impedisca o limiti l'utilizzazione autonoma e sicura di attrezzature o componenti», superando la concezione restrittiva che la limitava agli ostacoli fisici alla deambulazione.

<sup>69</sup> Nel caso di specie, la banca convenuta è stata condannata al risarcimento del danno non patrimoniale per l'inaccessibilità del dispositivo bancomat, la cui altezza e il cui piano di appoggio non consentivano l'utilizzo autonomo da parte di persone in carrozzella.

<sup>70</sup> Il principio è stato successivamente esteso dalla giurisprudenza di merito a molteplici fattispecie: casse automatiche di supermercati, distributori di biglietti, chioschi informativi, terminali self-service. Per tutti, Trib. Milano, Sez. IX, 18 gennaio 2021, n. 155, che ha condannato una catena di supermercati per l'inaccessibilità delle casse automatiche.

<sup>71</sup> La natura stagionale dell'attività non esonera dall'obbligo di accessibilità. Anche gli esercizi aperti solo nei mesi estivi – come stabilimenti balneari, chioschi, ristoranti stagionali – devono garantire l'accessibilità, eventualmente mediante soluzioni amovibili e provvisorie.

<sup>72</sup> Sul danno non patrimoniale da discriminazione, la giurisprudenza ha elaborato il principio per cui la lesione della dignità della persona con disabilità costituisce danno *in re ipsa*, prescindendo dalla prova di ulteriori conseguenze pregiudizievoli. Cfr. Trib. Napoli, n. 8190/2026, cit.; Trib. Milano, n. 155/2021, cit.

<sup>73</sup> Art. 28 d.lgs. n. 150/2011, che assoggetta le controversie in materia di discriminazione di cui alla l. n. 67/2006 al rito semplificato di cognizione, con competenza del tribunale del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio (comma 2), legittimazione a stare in giudizio personalmente (comma 3), inversione dell'onere della prova (comma 4), possibilità di condanna al risarcimento del danno anche non patrimoniale e di ordine di cessazione della condotta e rimozione degli effetti (comma 5).



attività: la chiusura dell'esercizio al termine della stagione balneare rende spesso impossibile l'esecuzione dei provvedimenti giudiziali di condanna all'adeguamento, frustrando la tutela in forma specifica e relegando il soggetto leso alla sola tutela risarcitoria, di per sé inidonea a rimuovere la situazione di svantaggio. In tali ipotesi, l'istituto dell'accomodamento ragionevole – attivabile mediante istanza stragiudiziale e suscettibile di intervento del Garante nazionale – potrebbe rivelarsi più efficace della tutela giurisdizionale, consentendo una risposta tempestiva e modulata sulle esigenze del caso concreto.

## **8. Il contemperamento con i vincoli ambientali e paesaggistici.**

Un tema di particolare delicatezza nelle località turistiche e balneari – spesso interessate da vincoli paesaggistici, idrogeologici e ambientali – è quello del contemperamento tra l'esigenza di eliminazione delle barriere architettoniche e la tutela del patrimonio culturale e naturale<sup>74</sup>.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 8257 del 2023, ha affermato – in linea con la giurisprudenza costituzionale<sup>75</sup> – che *«l'interesse alla protezione della persona svantaggiata, promanante dall'art. 32 Cost. e dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, può soccombere di fronte alla tutela del patrimonio artistico, a sua volta derivante dall'art. 9 Cost., soltanto in casi eccezionali»*<sup>76</sup>. L'onere motivazionale in caso di diniego dell'autorizzazione è stato definito *«particolarmente intenso»*: il diniego deve specificare *«la natura e la serietà del pregiudizio, la sua rilevanza in rapporto al complesso in cui l'opera si colloca e con riferimento a tutte le alternative eventualmente prospettate dall'interessato»*<sup>77</sup>.

Nella medesima direzione, il TAR Lazio, con sentenza n. 12637 del 2023, ha affermato che i principi in materia di accessibilità valgono *«non solo con riferimento alla casa di abitazione del disabile, ma in termini più generali anche per i visitatori occasionali, atteso che l'ostacolo fisico concreta una lesione dei valori fondamentali della persona e della*

---

<sup>74</sup> Sul tema, per tutti, cfr. M. CECCHETTI, *Barriere architettoniche e tutela del patrimonio culturale: un difficile bilanciamento*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 2015, 2, 347 ss; G. SCIULLO, *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincolistico-artistici e paesaggistici*, in *Aedon*, 2018, n. 2. In giurisprudenza, il *leading case* è Corte cost., 20 maggio 2016, n. 113, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del Codice dei beni culturali nella parte in cui ostacolavano irragionevolmente gli interventi di accessibilità nei beni vincolati.

<sup>75</sup> Il richiamo è, in particolare, a Corte cost. n. 167/1999, cit., e a Corte cost. 18 aprile 2014, n. 105, che ha riaffermato la prevalenza dell'interesse all'accessibilità della persona con disabilità rispetto all'interesse paesaggistico, salvo casi eccezionali.

<sup>76</sup> CdS, Sez. VI, 19 settembre 2023, n. 8257. La sentenza ha annullato il diniego di autorizzazione paesaggistica per l'installazione di un ascensore esterno in un edificio vincolato, ritenendo insufficiente la motivazione dell'amministrazione che non aveva adeguatamente ponderato l'interesse all'accessibilità.

<sup>77</sup> *Ibidem*. L'onere motivazionale rafforzato impone all'amministrazione di esaminare tutte le alternative progettuali, di indicare specificamente il pregiudizio al bene tutelato e di motivare l'impossibilità di soluzioni di compromesso.

*dignità umana*»<sup>78</sup>, precisando che – a seguito dell’abrogazione dell’art. 8 della l. n. 13 del 1989 ad opera del D.L. n. 76 del 2020 – non è più richiesta la certificazione medica attestante lo stato di handicap per gli interventi di superamento delle barriere architettoniche, in ulteriore rafforzamento della ratio agevolativa della disciplina<sup>79</sup>.

La gerarchia assiologica tracciata dal Consiglio di Stato – che colloca l’interesse alla protezione della persona con disabilità in posizione tendenzialmente prevalente sulla tutela del patrimonio artistico e paesaggistico – trova solido ancoraggio nella giurisprudenza costituzionale. La Corte Costituzionale, sin dalla sentenza n. 167 del 1999, aveva chiarito che le esigenze di accessibilità non possono trovare ostacolo nella garanzia accordata al diritto di proprietà dall’art. 42 Cost., *«poiché il peso che in tal modo si viene ad imporre sul fondo altrui può senz’altro annoverarsi tra quei limiti della proprietà privata determinati dalla legge, ai sensi della citata norma costituzionale, allo scopo di assicurarne la funzione sociale»*.

Sul piano operativo, l’art. 4, comma 4, della l. n. 13 del 1989 – espressamente richiamato dal Consiglio di Stato – stabilisce che l’autorizzazione paesaggistica per le opere di eliminazione delle barriere architettoniche *«può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato»*. Il parametro del *«serio pregiudizio»* – più restrittivo del generico *«pregiudizio»* – vincola l’amministrazione a una valutazione rigorosa, che escluda pregiudizi meramente marginali o ipotetici. L’onere motivazionale rafforzato, inoltre, impone all’amministrazione di prendere in considerazione tutte le alternative progettuali prospettate dall’interessato, configurando un obbligo di istruttoria particolarmente penetrante, che riduce significativamente i margini di discrezionalità tecnica.

Ne discende che, anche in presenza di vincoli ambientali e paesaggistici particolarmente stringenti – come spesso accade nelle zone costiere di pregio – l’amministrazione è tenuta a ricercare soluzioni progettuali che, anche attraverso opere provvisorie e a basso impatto<sup>80</sup> (passerelle lignee amovibili, rampe mobili, piattaforme elevatrici temporanee),

---

<sup>78</sup> TAR Lazio – Roma, Sez. II, 30 ottobre 2023, n. 12637. La pronuncia ha esteso l’ambito di applicazione della normativa sull’accessibilità anche ai visitatori occasionali, superando la precedente interpretazione che la limitava ai soli residenti o frequentatori abituali.

<sup>79</sup> L’abrogazione dell’art. 8 l. n. 13/1989 – che richiedeva la certificazione medica attestante lo stato di handicap per gli interventi di superamento delle barriere architettoniche – è stata disposta dall’art. 10, comma 1, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120. La semplificazione è significativa: la mera presentazione di una dichiarazione del progettista abilitato che attesti la conformità dell’intervento alla normativa tecnica è ora sufficiente, senza necessità di certificazione medica.

<sup>80</sup> Il ricorso a *«opere provvisorie»* – definite dall’art. 7 d.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164 – è espressamente previsto dall’art. 82, comma 2, T.U.E. (che riproduce l’art. 24, comma 2, l. n. 104/1992) proprio per gli edifici soggetti a vincoli ove le autorità competenti alla tutela non rilascino il nulla osta. Le opere devono essere approvate dalle medesime autorità.

consentano il superamento delle barriere architettoniche senza serio pregiudizio del bene tutelato<sup>81</sup>.

## 9. Considerazioni conclusive.

Il quadro normativo e giurisprudenziale che viene a comporsi – anche alla luce dei recenti interventi legislativi del 2024 in materia di accomodamento ragionevole<sup>82</sup> e di istituzione del Garante nazionale<sup>83</sup> – delinea un sistema di tutele di particolare intensità per le persone con disabilità motoria nel contesto turistico e balneare.

L'accessibilità universale non costituisce un costo o un gravame per gli operatori del settore, bensì un investimento in termini di qualità dell'offerta, di ampliamento del bacino di utenza e di conformità a un quadro normativo presidiato da sanzioni di natura amministrativa, civile e – nei casi più gravi – penale<sup>84</sup>, la cui inosservanza espone gestori, concessionari e amministrazioni a contenziosi dal costo economico e reputazionale significativo.

I diritti da perseguire con determinazione si sostanziano nel pieno accesso al mare e alle spiagge, nella fruizione autonoma e sicura delle strutture ricettive, nella visitabilità di tutti gli spazi pubblici e aperti al pubblico, nella possibilità di approvvigionarsi dei generi di prima necessità senza ostacoli, nella partecipazione alla vita sociale e ricreativa su base di eguaglianza<sup>85</sup>.

I diritti da non ledere – e che ogni operatore turistico, concessionario balneare e pubblica amministrazione è tenuto a presidiare – sono il diritto alla dignità, il diritto alla non

---

<sup>81</sup> In questa prospettiva, si inserisce anche l'art. 79 T.U.E., che consente di realizzare le opere per l'eliminazione delle barriere architettoniche «in deroga alle norme sulle distanze previste dai regolamenti edilizi», fatti salvi i limiti di cui agli artt. 873 e 907 c.c.

<sup>82</sup> D.lgs. n. 62/2024 e art. 5-bis l. n. 104/1992. Va segnalato, per completezza, anche l'art. 4 d.lgs. n. 62/2024, che ha ridefinito la terminologia in materia di disabilità, sostituendo – a decorrere dall'entrata in vigore del decreto – le parole «handicap», «persona handicappata», «portatore di handicap», «disabile» e «diversamente abile» con «condizione di disabilità» e «persona con disabilità», in aderenza al linguaggio della Convenzione ONU.

<sup>83</sup> D.lgs. n. 20/2024, che ha istituito l'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, operativa dal 1 gennaio 2025, in attuazione dell'art. 33, par. 2, della Convenzione ONU, che richiede agli Stati parti di designare uno o più meccanismi di coordinamento e un quadro indipendente per promuovere, proteggere e monitorare l'attuazione della Convenzione.

<sup>84</sup> Oltre alle sanzioni amministrative ex art. 23, comma 5, l. n. 104/1992 e alle sanzioni edilizie ex art. 82 T.U.E., va menzionata la sanzione penale prevista dall'art. 38, comma 4, d.lgs. n. 198/2006 in caso di inottemperanza all'ordine giudiziale di cessazione della condotta discriminatoria. Peraltro, la l. n. 67/2006 consente al giudice di comminare sanzioni pecuniarie indirette (*astreintes*) per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento.

<sup>85</sup> Tali diritti trovano il loro fondamento, rispettivamente: nell'art. 23, comma 3, l. n. 104/1992 (accesso al mare e alle spiagge); nell'art. 3 del Codice del turismo (fruizione autonoma delle strutture ricettive); nell'art. 27 l. n. 118/1971 e art. 82 T.U.E. (visitabilità degli spazi pubblici e aperti al pubblico); nell'art. 27 l. n. 118/1971 e art. 23, comma 5, l. n. 104/1992 (approvvigionamento di generi di prima necessità); nell'art. 1 l. n. 104/1992 e art. 30 Convenzione ONU (partecipazione alla vita sociale e ricreativa).

discriminazione, il diritto all'autonomia personale e il diritto alla piena inclusione sociale<sup>86</sup>, la cui violazione non soltanto integra un illecito civile e amministrativo, ma si pone in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e internazionale<sup>87</sup>.

Volgendo lo sguardo alle prospettive di effettività, il sistema presenta luci e ombre. Tra le prime, va salutata con favore la recente codificazione dell'accomodamento ragionevole (art. 5-bis, l. n. 104 del 1992), che colma una lacuna normativa più volte segnalata dalla dottrina e offre uno strumento duttile e tempestivo per l'adeguamento delle strutture turistiche alle esigenze specifiche delle persone con disabilità. L'istituzione del Garante nazionale, con poteri di moral suasion, proposta e – nei casi più gravi – intervento d'urgenza, rappresenta un presidio ulteriore, potenzialmente in grado di prevenire il contenzioso giudiziario e di promuovere una cultura dell'accessibilità diffusa.

Tra le ombre, non può sottrarsi la persistente inadempienza di un numero significativo di comuni nell'adozione del P.E.B.A., a quasi quarant'anni dall'introduzione dell'obbligo; la cronica insufficienza delle risorse finanziarie destinate agli interventi di accessibilità, che relega spesso gli obblighi normativi sul piano delle declamazioni programmatiche; e la frammentazione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, che genera incertezze applicative e disomogeneità territoriali nella tutela dei diritti.

Un ulteriore profilo di criticità – che merita di essere segnalato in questa sede – attiene al coordinamento tra la nuova disciplina delle concessioni balneari (d.l. n. 131 del 2024) e gli obblighi di accessibilità ex art. 23, comma 3, della l. n. 104 del 1992. Il passaggio da un regime di proroghe automatiche a un sistema di gare competitive potrebbe infatti determinare una fase di incertezza nella gestione degli stabilimenti balneari, con il rischio che gli investimenti in accessibilità vengano differiti in attesa dell'esito delle procedure selettive.

Sarebbe, pertanto, opportuno che i bandi di gara e i disciplinari prevedessero, tra i requisiti minimi di partecipazione e tra i criteri premiali, l'adozione di soluzioni avanzate per l'accessibilità, in modo da incentivare – e non scoraggiare – gli investimenti in tale direzione. La previsione di cui all'art. 4, comma 6, lett. e), del nuovo regime, nella parte in cui include tra i criteri di valutazione «*l'offerta di servizi aggiuntivi volti a valorizzare l'esperienza turistica delle persone con disabilità*», costituisce un primo passo in questa direzione, ma necessita di essere declinata in parametri oggettivi e misurabili, che non si risolvano in meri impegni programmatici privi di concreta vincolatività.

L'auspicio è che la crescente sensibilità giurisprudenziale e l'evoluzione normativa in atto possano tradursi – anche attraverso l'azione propulsiva del Garante nazionale e la

---

<sup>86</sup> L'individuazione di tali “diritti da non ledere” poggia sul combinato disposto dell'art. 2 Cost. (dignità), art. 3 Cost. (non discriminazione), art. 1 l. n. 104/1992 (autonomia personale) e art. 19 Convenzione ONU (inclusione sociale). La loro violazione – come affermato dalla giurisprudenza costituzionale – determina un pregiudizio che trascende la sfera individuale per assurgere a questione di ordine pubblico.

<sup>87</sup> Il contrasto con i principi costituzionali e internazionali è stato rilevato, da ultimo, anche dall'art. 35 d.lgs. n. 62/2024, che enuncia il principio di «*non regressione e tutela dei diritti acquisiti*», garantendo «*in ogni caso il mantenimento dei diritti riconosciuti dalla disciplina in vigore*».

diffusione delle migliori pratiche<sup>88</sup> – in un progressivo innalzamento degli *standard* di accessibilità del patrimonio turistico e balneare italiano, affinché il diritto alla vacanza, al mare e alla socialità possa essere esercitato da ogni persona, senza distinzioni e senza barriere<sup>89</sup>.

In questa prospettiva, un ruolo decisivo potrà essere giocato dalla società civile e dalle associazioni rappresentative delle persone con disabilità – alle quali la l. n. 67 del 2006 riconosce una legittimazione ad agire autonoma e concorrente rispetto a quella del singolo – nonché dalla giurisprudenza, che ha già dimostrato di saper colmare, attraverso un’interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata, le lacune e le ambiguità del dato normativo. L’accessibilità universale, prima ancora che un obbligo giuridico, è una scelta di civiltà: un principio che interpella la responsabilità di tutti gli attori – pubblici e privati – del comparto turistico e che attende ancora, in molte realtà del nostro Paese, di essere pienamente attuato.

---

<sup>88</sup> Tra le migliori pratiche si segnalano: la certificazione “*Bandiera Lilla*”, marchio di qualità per i comuni che garantiscono accessibilità e inclusione; il progetto “*Spiagge per tutti*” della Regione Toscana; le linee guida “*Accessibilità e fruibilità delle spiagge*” elaborate dalla Regione Emilia-Romagna. Sul punto, cfr. C. MARABOTTI, *Turismo accessibile in Italia: stato dell’arte e prospettive*, in *Riv. Dir. Turismo*, 2022, 1, 37 ss.

<sup>89</sup> Quest’ultimo auspicio si collega al diritto alla vacanza come diritto sociale emergente, riconducibile all’art. 24 della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo* («ogni individuo ha diritto al riposo ed allo svago») e all’art. 30 della Convenzione ONU. Per una ricostruzione, cfr. M. GOLA, *Il diritto alle ferie e al turismo: profili costituzionali*, in *Dir. Pubbl.*, 2019, 3, 707 ss. In chiave di politica del diritto, il documento programmatico di riferimento è la “*Strategia europea sulla disabilità 2021-2030*” (COM/2021/101), che include tra gli obiettivi l’accessibilità degli spazi turistici e ricreativi come fattore di inclusione.