

**N. 01456/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00806/2012 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 806 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Davide Petrini, Associazione coordinamento paratetraplegici del Piemonte onlus, Associazione handicap e sviluppo onlus, Associazione CEPIM Torino - Centro persone down, Associazione UILDM - Sezione di Torino, Consulta per le persone in difficoltà onlus, Roberto Tarditi, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Roberto Cavallo Perin, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via Bogino, 9;

contro

Comune di Torino, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppina Gianotti e Susanna Tuccari, con domicilio eletto in Torino, via Corte d'Appello, 16;

nei confronti di

GTT - Gruppo Torinese Trasporti s.p.a.;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio comunale di Torino del 7 maggio 2012 n. 01582/119, recante l'approvazione del nuovo "Regolamento del servizio di trasporto destinato a persone assolutamente impedito all'accesso e alla salita sui mezzi pubblici di trasporto ed ai ciechi assoluti";
- del contratto di servizio del 5 ottobre 2010, con cui il Comune di Torino ha affidato a GTT s.p.a. la "gestione integrata dei trasporti disabili, scolastici ed assistenziali", nella parte in cui non contempla a carico del gestore alcun onere di eliminazione delle barriere architettoniche e comunque l'esecuzione di interventi atti a consentire alle persone disabili di muoversi liberamente sul territorio, usufruendo alle stesse condizioni degli altri cittadini dei servizi di trasporto collettivo appositamente adattati o di servizi alternativi, anche in ottemperanza ad un piano o programma pluriennale;
- per l'accertamento dei comportamenti omissivi dell'amministrazione comunale di inadempimento dell'obbligo ex lege di adozione degli atti di pianificazione o programmazione di eliminazione delle barriere architettoniche e comunque di interventi atti a consentire alle persone disabili di muoversi liberamente sul territorio, usufruendo alle stesse condizioni degli altri cittadini dei servizi di trasporto collettivo appositamente adattati o di servizi alternativi;
- per l'accertamento dell'obbligazione ex lege verso gli utenti di mantenimento (fino all'attuazione dei piani indicati al punto precedente) dei servizi preesistenti di trasporto con mezzi attrezzati (minibus) e non attrezzati (taxi) di cui al previgente Regolamento del Comune di Torino del 23 novembre 1998 n. 255, oltre alla possibilità di una sosta riservata personale nelle vicinanze della residenza e del domicilio;
- per l'annullamento di ogni altro atto preordinato, connesso o

conseguenziale, ivi comprese le deliberazioni della Giunta comunale di Torino 4 agosto 2009 n. 200905078/064 e 4 dicembre 2009 n. 200908554/064; tutti gli atti dei procedimenti di alienazione di quote o azioni delle partecipazioni in GTT s.p.a. (direttamente o indirettamente detenute dal Comune di Torino) nella parte in cui, nell'assumere il contratto di servizio qui impugnato, non fanno cenno alcuno agli obblighi ex lege a carico dell'acquirente di adempimento di piani o programmi indicati ai punti precedenti, né al mantenimento dei servizi esistenti;

- nonché per l'annullamento o per la dichiarazione di nullità del Piano urbano di mobilità sostenibile della Città di Torino, approvato con deliberazione del Consiglio comunale 14 luglio 2008 n. 108 - Allegato 3: "Linea d'indirizzo 2: garantire e migliorare l'accessibilità delle persone", nella parte in cui non prevede una pianificazione dettagliata delle misure atte a garantire l'accessibilità ai mezzi pubblici di trasporto delle persone disabili;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torino;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2014 il dott. Savio Picone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le associazioni ricorrenti assistono e tutelano le persone disabili e promuovono la loro integrazione nel territorio comunale. I ricorrenti Davide Petrini e Roberto Tarditi risiedono nel Comune di Torino e sono

affetti da disabilità motoria.

Con il ricorso originario, impugnano la deliberazione del Consiglio comunale di Torino del 7 maggio 2012 n. 01582/119, con la quale è stato modificato il previgente regolamento del servizio di trasporto destinato a persone assolutamente impedite all'accesso ed alla salita sui mezzi pubblici. Deducono motivi così rubricati:

1) violazione dell'art. 27 della legge n. 118 del 1971, violazione degli artt. 8, 26 e 28 della legge n. 104 del 1992, violazione dell'art. 381 del D.P.R. n. 495 del 1992: sarebbe illegittima la nuova disposizione regolamentare contenuta all'art. 3, terzo comma, che conserva il diritto alla fruizione delle prestazioni sostitutive del trasporto pubblico locale (minibus e buoni taxi) unicamente in favore dei cittadini che non abbiano ottenuto l'autorizzazione alla sosta riservata nei pressi dell'abitazione, ai sensi dell'art. 381 del D.P.R. n. 495 del 1992 (Regolamento di attuazione del Codice della strada), essendo entrambi i benefici preordinati a ridurre i disagi derivanti dalla disabilità, secondo previsione di legge non alternativa;

2) violazione della legge n. 18 del 2009 (recante la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità): le restrizioni introdotte dal Comune all'art. 2, quarto comma, del regolamento violerebbero il diritto dei cittadini disabili alla mobilità, determinando un aggravio di spesa del tutto ingiustificato in relazione al valore aggiornato del buono taxi ed alle nuove fasce di reddito (da calcolarsi sulla base dell'indicatore ISE), ai fini della contribuzione individuale al servizio;

3) violazione dell'art. 3 Cost., violazione dell'art. 14 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, violazione degli artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: la disciplina regolamentare approvata dal Comune sarebbe discriminatoria nei confronti dei disabili

utenti del servizio pubblico di trasporto.

Si è costituito il Comune di Torino, eccependo l'inammissibilità del ricorso e chiedendone in ogni caso il rigetto nel merito.

L'istanza cautelare è stata respinta, con ordinanza di questa Sezione n. 503/2012.

In seguito, i ricorrenti hanno notificato due atti di motivi aggiunti, mediante i quali hanno introdotto le ulteriori domande in epigrafe, impugnando altresì il contratto di servizio del 5 ottobre 2010 tra il Comune di Torino e GTT s.p.a. (per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei trasporti di disabili, scolastici ed assistenziali) ed il Piano urbano di mobilità sostenibile approvato dal Consiglio comunale con deliberazione 14 luglio 2008 n. 108.

Deducono, al riguardo, motivi così rubricati:

4) violazione dell'art. 24 della legge n. 104 del 1992, violazione dell'art. 32 della legge n. 41 del 1986, difetto d'istruttoria e di motivazione e violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità: il Comune avrebbe violato l'obbligo di programmare e pianificare l'eliminazione delle barriere architettoniche all'accesso al trasporto pubblico collettivo ed avrebbe ommesso di porre a carico della società concessionaria l'obbligo di assicurare l'accessibilità per gli utenti disabili, al contempo riducendo i servizi precedentemente assicurati in via sostitutiva (minibus e buoni taxi);

5) nullità per mancanza dell'oggetto, violazione dell'art. 26 della legge n. 104 del 1992: il Piano urbano di mobilità sostenibile conterrebbe, in tema di interventi in favore dei disabili, linee d'indirizzo del tutto generiche e prive di adeguate indicazioni sui tempi, sulle quantità e sulle tipologie di azioni.

Anche in relazione ai motivi aggiunti il Comune di Torino ha prodotto documentazione e replicato nel merito, eccependone l'inammissibilità e

chiedendone comunque il rigetto nel merito.

Le parti hanno svolto difese in vista della pubblica udienza del 4 giugno 2014, nella quale la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. In rito, deve essere respinta l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa comunale nella prima memoria.

Gli statuti delle cinque associazioni ricorrenti, che sono stati regolarmente prodotti in giudizio (docc. da 6 a 10, depositati il 16 maggio 2013), comprovano sia i poteri di rappresentanza legale dei soggetti che hanno sottoscritto il mandato alle liti, sia le finalità di tutela dei diritti delle persone disabili e, dunque, la legittimazione ad impugnare gli atti in epigrafe.

2. Il ricorso originario, volto ad ottenere l'annullamento delle disposizioni regolamentari modificate dal Comune di Torino con la deliberazione consiliare del 7 maggio 2012, è infondato.

Vengono censurate, in particolare, le modifiche agli artt. 2 e 3 del regolamento comunale avente ad oggetto il servizio di trasporto destinato a persone assolutamente impedito all'accesso ed alla salita sui mezzi pubblici di trasporto, laddove:

- circoscrivono il diritto alla fruizione delle prestazioni sostitutive del trasporto pubblico locale (minibus e buoni taxi) ai soli cittadini che non beneficino dell'autorizzazione alla sosta riservata nei pressi dell'abitazione, ai sensi dell'art. 381 del D.P.R. n. 495 del 1992;
- determinano un aggravio tariffario a carico degli utenti disabili, in relazione al valore aggiornato del buono taxi ed alle fasce di reddito (da calcolarsi sulla base dell'indicatore ISE), ai fini della contribuzione individuale al servizio.

Di recente, questa Sezione ha avuto modo di respingere analoga

impugnativa proposta da altre associazioni di disabili (sent. 16 settembre 2013 n. 1023), affermando che il servizio pubblico di trasporto dei disabili viene erogato nei limiti delle disponibilità finanziarie dell'ente locale, così come espressamente stabilito dall'art. 26, secondo comma, della legge n. 104 del 1992, ai cui sensi i Comuni assicurano "nell'ambito delle proprie ordinarie risorse di bilancio" modalità di trasporto individuali per le persone disabili che non sono in grado di servirsi autonomamente dei mezzi pubblici.

Seppure al più limitato fine del riparto di giurisdizione, la giurisprudenza ha affermato, in termini sintetici ma sostanzialmente condivisibili, che in capo al soggetto disabile è configurabile un interesse legittimo e non un diritto soggettivo pieno all'ottenimento dei benefici, "atteso che, come si evince dalla citata legge 5 febbraio 1994 n. 104, art. 26 - comma 2, la rivendicata provvidenza viene concessa sulla base di una compatibilità con le risorse di bilancio, da valutarsi discrezionalmente dalla pubblica amministrazione" (così Cass. Civ., sez. un., 20 febbraio 2007 n. 3848).

Partendo dalla nota ed ormai risalente definizione dei cosiddetti diritti sociali quali "diritti finanziariamente condizionati", la dottrina più recente ha affrontato il profilo della doverosità delle prestazioni pubbliche, e delle connesse implicazioni relative alla tutela delle aspettative di prestazione degli utenti, evidenziando che queste non possono che dipendere dall'intervento dapprima del legislatore, in seconda battuta dell'amministrazione, in entrambi i casi con il vincolo delle risorse finanziarie disponibili. In tal senso, la prospettiva costituzionale della "doverosità" ha fornito anche una chiave di interpretazione di quella che si è definita la "gratuità selettiva" delle prestazioni sociali, carattere che si presenta strettamente connesso alla natura finanziariamente condizionata

dei diritti di cui esse sono oggetto. La considerazione della scarsità delle risorse ha cioè indotto il costituente ed il legislatore ordinario a delineare un modello di Stato sociale necessariamente parsimonioso e, di conseguenza, selettivo nella garanzia dei servizi minimi e nella individuazione dei destinatari degli interventi.

Sul piano della tutela, ne è derivata la diffusa consapevolezza circa la molteplicità ed eterogeneità delle situazioni soggettive in cui si dissolve la categoria dei diritti sociali, in ragione del loro carattere finanziariamente condizionato.

Si è così rilevato che potrà aversi un diritto soggettivo solo qualora la legge specifichi il contenuto del dovere di protezione sancito dalle norme costituzionali, configurando il comportamento dovuto dall'amministrazione quale elemento di un concreto rapporto giuridico, in relazione a determinate prestazioni da garantire a dati soggetti, e quindi come vero e proprio obbligo dell'amministrazione stessa.

Qualora, invece, non vi sia tale specificazione nella norma di legge ed il dovere resti fuori dall'orbita di ogni rapporto giuridico, la posizione soggettiva del cittadino non assume al rango di diritto, potendo al contrario atteggiarsi, a fronte del potere amministrativo che deve essere attivato per organizzare il servizio, ad interesse legittimo o potendo rimanere, in talune ipotesi, addirittura confinata sul piano degli interessi di mero fatto.

Nella specie, è proprio l'evidenziata genericità del precetto posto dal legislatore ordinario con l'art. 26, secondo comma, della legge n. 104 del 1992 ad escludere la sussistenza di puntuali obblighi di risultato esigibili dagli enti locali negli standard di prestazioni sociali in favore dei disabili motori, come vorrebbero le associazioni ricorrenti.

La conclusione non muta in relazione alle norme di rango sovranazionale

invocate dalle ricorrenti, poiché né la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con la legge n. 18 del 2009), né l'art. 14 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, né gli artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea paiono vietare al legislatore nazionale ed all'amministrazione locale di regolamentare in senso più restrittivo l'accesso gratuito dei disabili ai mezzi alternativi di trasporto (minibus e taxi), anche in considerazione delle risorse finanziarie disponibili.

Nella motivazione della delibera qui impugnata, che modifica in taluni punti il previgente regolamento comunale, sono correttamente individuate le ragioni che hanno indotto l'amministrazione a ridefinire le condizioni di erogazione del servizio e le tariffe poste a carico degli utenti disabili, parametrare al reddito ed agli indicatori della situazione economica individuale (artt. 2 e 8 del regolamento).

Anche la censurata alternatività tra la riserva personale dello stallo di sosta ed il beneficio del servizio di trasporto (art. 3, terzo comma, del regolamento) è legittima e non discriminatoria, in quanto giustificata dalla finalità di garantire la mobilità innanzitutto agli utenti che non dispongono di un mezzo privato, nel quadro della fisiologica limitatezza delle risorse finanziarie destinate alla copertura del servizio.

Il regolamento attribuisce alla Commissione comunale per la valutazione dell'impedimento motorio e sensoriale il compito di valutare l'incapacità alla salita ed alla discesa dai mezzi pubblici e di individuare il mezzo, ordinario o attrezzato, che può essere utilizzato dal soggetto richiedente (art. 5, primo comma).

In conclusione, le modifiche regolamentari approvate dal Comune di Torino sono espressione dell'ampia discrezionalità attribuita dalla legge agli

enti locali per l'organizzazione del servizio e la disciplina dei requisiti soggettivi e reddituali di accesso, non risultano manifestamente irragionevoli o discriminatorie e, pertanto, restano immuni dalle censure dedotte dalle associazioni ricorrenti.

Il ricorso originario è perciò infondato in ogni sua parte e va respinto.

3. Sono viceversa irricevibili per tardività i motivi aggiunti, notificati il 21 giugno 2013, per l'annullamento del Piano urbano di mobilità sostenibile approvato dal Consiglio comunale con deliberazione 14 luglio 2008 n. 108, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 340 del 2000.

I ricorrenti affermano di averne avuto piena conoscenza soltanto in seguito al deposito in giudizio, effettuato dalla difesa del Comune di Torino in data 16 maggio 2013 (docc. 12 e 13).

In contrario va rilevato che il Piano, al pari di tutti gli atti generali di pianificazione, va impugnato entro il termine decadenziale di sessanta giorni decorrente dalla scadenza della sua pubblicazione all'albo pretorio dell'ente locale. L'affissione all'albo pretorio delle delibere comunali, effettuata nei modi e nei termini previsti dalla legge, costituisce infatti una forma di pubblicità legale di per sé esaustiva ai fini della presunzione assoluta di piena conoscenza, allorquando le prescrizioni ivi contenute non siano direttamente riferibili a soggetti determinati (cfr., tra molte: Cons. Stato, sez. V, 2 dicembre 2002 n. 6601).

D'altronde, si è già visto che la posizione azionata dagli odierni ricorrenti ha consistenza di interesse legittimo e dunque, anche in un ambito eventualmente riconducibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi, il termine per ricorrere resta pur sempre quello decadenziale di sessanta giorni dalla conoscenza dell'atto (nella forma della pubblicazione all'albo prevista da norma di legge).

Nella specie, non può accogliersi la tesi di parte ricorrente, che vorrebbe rimediare alla tardività dell'impugnativa del Piano per una duplice via:

- deducendone la nullità ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241 del 1990, per carenza assoluta dell'oggetto in relazione alle parti lesive (Linea d'indirizzo 2 – Azione 2.1., 2.2., 2.3), giacché le previsioni del Piano possono essere al più censurate per genericità ovvero per difetto d'istruttoria e per ulteriori profili contenutistici, ma non presentano i caratteri del più grave vizio della nullità;

- argomentando, in subordine, circa la natura di atto a contenuto particolare rivolto ad alcune categorie di soggetti che sarebbe soggetto, come tale, al termine di impugnazione decorrente dalla notifica individuale, essendo viceversa palese il suo contenuto tipico di atto generale di programmazione e pianificazione, quantomeno per gli interessi qui azionati.

Al più gli odierni ricorrenti avrebbero potuto utilmente impugnare il Piano fin dal principio del giudizio, congiuntamente alla deliberazione del 7 maggio 2012 che ha modificato, in senso deteriore, il vigente Regolamento comunale del servizio di trasporto dei disabili, assumendo che l'interesse ad ottenerne l'annullamento fosse sorto in concreto soltanto in seguito all'entrata in vigore delle più restrittive condizioni di accesso ai mezzi alternativi di mobilità.

Peraltro, va rilevato che dalla difesa comunale è stata depositata in giudizio soltanto la deliberazione consiliare n. 15 del 7 febbraio 2011, che dà notizia in premessa dell'avvenuta approvazione nel 2008 delle sole "linee d'indirizzo" del Piano e con la quale, a ben vedere, non è stato definitivamente approvato, ma soltanto adottato il Piano urbano della mobilità sostenibile, in vista dell'esperimento della valutazione ambientale strategica e della fase di presentazione delle osservazioni, alla quale sarebbe

seguita la definitiva approvazione ad opera dello stesso Consiglio comunale (atto conclusivo della cui esistenza non si ha notizia dai documenti del fascicolo di causa).

4. Possono viceversa essere esaminati nel merito, siccome tempestivi ed ammissibili, i motivi aggiunti notificati il 31 ottobre 2012, aventi ad oggetto:

- l'annullamento del contratto di servizio stipulato il 5 ottobre 2010 tra il Comune di Torino e la società GTT s.p.a. per la gestione integrata del trasporto scolastico ed assistenziale e del trasporto di disabili (doc. 11 depositato dal Comune il 4 settembre 2012), per la parte in cui non contempla a carico del gestore alcun onere di eliminazione delle barriere architettoniche e comunque alcun onere di esecuzione degli interventi atti a consentire alle persone disabili di muoversi liberamente sul territorio, usufruendo alle stesse condizioni degli altri cittadini dei servizi di trasporto collettivo appositamente adattati o di servizi alternativi, anche in ottemperanza ad un piano o programma pluriennale;

- l'accertamento dei comportamenti omissivi dell'amministrazione comunale di inadempimento dell'obbligo ex lege di adozione degli atti di pianificazione o programmazione di eliminazione delle barriere architettoniche e, comunque, dell'obbligo di eseguire gli interventi atti a consentire alle persone disabili di muoversi liberamente sul territorio, usufruendo alle stesse condizioni degli altri cittadini dei servizi di trasporto collettivo appositamente adattati o di servizi alternativi;

- l'accertamento dell'obbligo ex lege verso gli utenti di mantenere, fino all'attuazione dei piani indicati al punto precedente, i livelli dei servizi preesistenti di trasporto con mezzi attrezzati (minibus) e non attrezzati (taxi), in aggiunta alla possibilità di una sosta riservata personale nelle vicinanze della residenza e del domicilio.

I motivi aggiunti, per questi profili, sono fondati.

4.1. Va preliminarmente escluso che i ricorrenti, nel richiedere l'accertamento delle inadempienze del Comune di Torino e del gestore del trasporto pubblico locale, abbiano proposto un ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, ai sensi del D.Lgs. n. 198 del 2009.

A tacer d'altro, difetterebbero (in rito) la preventiva diffida ad adempiere prescritta dall'art. 3 del decreto e (nel merito) uno dei presupposti sostanziali tassativamente indicati dall'art. 1, primo comma, del decreto.

Ma ciò non preclude affatto al Tribunale la trattazione compiuta delle domande introdotte dai ricorrenti in sede di motivi aggiunti.

Deve infatti ritenersi che il rimedio introdotto con il citato D.Lgs. n. 198 del 2009, attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed impropriamente definito "class action", costituisca uno strumento processuale volto per lo più a favorire l'aggregazione di azioni seriali, che i singoli titolari di situazioni giuridiche omogenee sarebbero comunque legittimati a proporre in via autonoma.

Nel presente giudizio, non può dubitarsi dell'ammissibilità delle domande autonome di accertamento e di adempimento proposte dalle associazioni e dai cittadini ricorrenti nei confronti del Comune di Torino e della società GTT s.p.a., titolare del servizio pubblico di trasporto urbano.

Come ormai chiarito dalla più recente giurisprudenza, l'assenza nel Codice di rito di una previsione espressa non osta all'esperibilità nel processo amministrativo di un'azione di mero accertamento, ovvero di un'azione di adempimento e condanna, tutte le volte che dette tecniche di tutela siano le sole idonee a garantire una protezione adeguata ed immediata dell'interesse legittimo come posizione sostanziale correlata ad un bene della vita,

dovendo rinvenirsi il fondamento dell'atipicità delle azioni innanzitutto negli artt. 24, 103, 111 e 113 Cost., vale a dire nelle norme immediatamente precettive dettate dalla Costituzione al fine di garantire la piena e completa tutela giurisdizionale (cfr. per tutte Cons. Stato, sez. V, 27 novembre 2012 n. 6002, alla cui motivazione può rinviarsi).

L'ampliamento del novero delle azioni proponibili dinanzi al giudice amministrativo risponde, anche avendo riguardo alle peculiarità del presente giudizio, all'esigenza da tempo avvertita di convogliare nel processo amministrativo le garanzie di buona amministrazione, pur al di fuori di una giurisdizione di merito, offrendo così al cittadino l'attuazione effettiva del cosiddetto "diritto alla buona amministrazione", attraverso la declaratoria dell'obbligo della pubblica amministrazione ad un facere qualificato rappresentato dall'emanazione degli atti richiesti.

4.2. Nel merito, è in primo luogo fondata la doglianza con la quale i ricorrenti lamentano l'assenza nel contratto di servizio con GTT s.p.a. di puntuali obblighi di eliminazione delle barriere architettoniche.

Dai documenti prodotti in giudizio, risulta che soltanto il 58,2% degli autobus di linea è munito del pavimento ribassato senza gradini e soltanto il 36,8% è munito di un sistema audiovisivo di annuncio fermata, mentre gli automezzi con spazio attrezzato per carrozzelle sono il 66% (per gli autobus) ed il 49% (per i tram).

A fronte di tali carenze, il Comune di Torino e la società affidataria del servizio pubblico di trasporto non hanno adempiuto al dovere di programmazione e pianificazione sancito dall'art. 24, nono comma, della legge n. 104 del 1992, con esplicito riferimento alla "accessibilità degli spazi urbani", alla "individuazione e realizzazione di percorsi accessibili", alla "installazione di semafori acustici per non vedenti", alla "rimozione della

segnaletica installata in modo da ostacolare la circolazione” per le persone disabili.

Come fondatamente denunciato dai ricorrenti, la mancata adozione di una programmazione pluriennale degli interventi ha impedito di distribuire nel tempo le attività, gli investimenti ed i relativi oneri finanziari gravanti sui bilanci dell'ente.

Il contratto di servizio del 2010 trasferisce al concessionario il solo obbligo di garantire le modalità di trasporto alternativo con mezzi attrezzati (taxi e minibus), senza tuttavia adempiere al più generale obbligo di pianificazione dell'eliminazione delle barriere architettoniche, che il legislatore ha imposto agli enti locali con l'intento di perseguire la piena e libera fruizione del servizio pubblico da parte degli utenti disabili.

La violazione del dovere di programmazione non può considerarsi superata, né parzialmente attenuata, per effetto dell'adozione del Piano di mobilità sostenibile.

Ed infatti, trascurando il rilievo che le associazioni ricorrenti ne hanno tardivamente domandato l'annullamento, qui interessa che il Piano adottato dal Comune di Torino nel febbraio del 2011 (sulla base delle linee d'indirizzo risalenti al 2008) risulta del tutto generico ed indeterminato nella parte riguardante il miglioramento dell'accessibilità ai servizi.

Nelle schede di azione 2.1., 2.2., 2.3 (pag. 55-ss.), sebbene non manchino le analitiche descrizioni degli obiettivi da raggiungere (specialmente in ordine all'adeguamento del parco veicoli, all'abbattimento delle barriere architettoniche ed alla messa in opera di percorsi “loges” per disabili visivi), sono lasciate in bianco le voci fondamentali relative ai “tempi di attuazione” ed alle “risorse economiche necessarie”. Manca cioè, all'interno del Piano, la pur minima indicazione dei tempi di attuazione e delle

modalità di finanziamento degli interventi di miglioramento dell'accessibilità.

In tal senso, non può affatto dirsi che con l'adozione del Piano di mobilità sostenibile il Comune di Torino abbia adempiuto ai doveri di programmazione e pianificazione discendenti dall'art. 24, nono comma, della legge n. 104 del 1992. La mancata specificazione della tempistica d'intervento e dei modi di copertura finanziaria degli interventi induce a qualificare il Piano, nella versione adottata con delibera del febbraio 2011, alla stregua di un mero atto d'indirizzo privo di concreta efficacia programmatica sull'azione dell'ente.

Il vizio così riscontrato si estende al contratto di servizio stipulato dal Comune con GTT s.p.a., poiché la prevista costituzione di una società mista pubblico-privata per la gestione del servizio di trasporto pubblico locale avrebbe dovuto costituire l'occasione, come correttamente denunciato da parte ricorrente, per l'inclusione di un programma pluriennale di investimenti in favore della mobilità dei disabili a carico del gestore del servizio, in diretta attuazione del precetto posto dalla legge n. 104 del 1992.

4.3. Quanto detto sopra non si traduce nell'illegittimità riflessa delle modifiche regolamentari, approvate dal Comune di Torino con la delibera del 7 maggio 2012 e fatte oggetto di impugnativa in via principale.

Non può accogliersi, in proposito, la tesi dei ricorrenti che prospettano, anche con i motivi aggiunti, la violazione da parte del Comune dell'obbligo di "mantenimento dei servizi già istituiti" fino alla compiuta pianificazione degli interventi di superamento delle barriere architettoniche (art. 26, terzo comma, della legge n. 104 del 1992).

L'obbligo di conservazione dei servizi alternativi già assicurati agli utenti

disabili non può essere inteso in modo rigido, alla stregua di un'assoluta immodificabilità nel corso degli anni delle condizioni di erogazione delle prestazioni assistenziali e delle tariffe individuali.

Con l'impugnata modifica del vigente "Regolamento del servizio di trasporto destinato a persone assolutamente impedite all'accesso e alla salita sui mezzi pubblici di trasporto ed ai ciechi assoluti", il Comune di Torino non ha d'un tratto eliminato i servizi che in precedenza assicurava ai cittadini disabili (mezzi di trasporto collettivo e buoni taxi), bensì ne ha ridefinito i presupposti e le condizioni di accesso, mantenendone tuttavia i contenuti essenziali. Secondo una valutazione discrezionale e non discriminatoria che, come si è visto, resta indenne dai motivi di censura dedotti dai ricorrenti.

4.4. Viceversa, l'accertata condizione di inadempienza nella quale versa il Comune di Torino, rispetto ai doveri di programmazione e pianificazione discendenti dall'art. 24, nono comma, della legge n. 104 del 1992, comporta l'accoglimento dei primi motivi aggiunti e, per l'effetto, la declaratoria di illegittimità del contratto di servizio stipulato il 5 ottobre 2010 con GTT s.p.a. (nella parte in cui non prevede a carico della società concessionaria l'obbligo di dare attuazione ad un programma pluriennale di investimenti per la mobilità dei disabili), nonché la declaratoria dell'obbligo del Comune di Torino di programmare (con la necessaria e puntuale indicazione dei tempi e delle modalità di finanziamento) gli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche ai sensi di quanto prescritto dall'art. 24, nono comma, della legge n. 104 del 1992, con riferimento in particolare alla "accessibilità degli spazi urbani", alla "individuazione e realizzazione di percorsi accessibili", alla "installazione di semafori acustici per non vedenti" alla "rimozione della segnaletica installata in modo da ostacolare

... , una rimozione della seggiatura installata in modo da ostacolare la circolazione” per le persone disabili.

5. In conclusione, disattese tutte le eccezioni in rito:

- il ricorso originario è respinto nel merito;
- i primi motivi aggiunti sono accolti, in relazione alla illegittimità in parte qua del contratto di servizio tra il Comune di Torino e la società GTT s.p.a. ed in relazione all'accertamento dell'obbligo del Comune di Torino di adempiere ai doveri di programmazione e pianificazione ai sensi della legge n. 104 del 1992;
- i secondi motivi aggiunti sono irricevibili per tardività.

Il Comune di Torino presterà ottemperanza alla presente sentenza approvando, entro il termine di sei mesi dalla sua pubblicazione, idonee misure di programmazione e pianificazione degli interventi diretti ad eliminare le barriere architettoniche ed a migliorare l'accesso degli utenti disabili al servizio di trasporto pubblico, ai sensi della legge n. 104 del 1992 (con la necessaria e puntuale indicazione dei tempi e delle modalità di finanziamento).

Le spese di giudizio possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo respinge, in parte lo dichiara irricevibile ed in parte lo accoglie, nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salomone, Presidente

VINCENZO SALAMONE, PRESIDENTE

Savio Picone, Primo Referendario, Estensore

Antonino Masaracchia, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/08/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)