

*Intervento del Dott. Vincenzo Romis - Magistrato e Componente della Commissione Giuridica dell'AC di Napoli*

2003, “Anno europeo dei disabili”:

legislazione, realtà ed aspettative in tema di barriere architettoniche.

Il Consiglio dell'Unione Europea, con l'art. 1 della decisione adottata il 3 dicembre 2001, ha proclamato il 2003 “Anno europeo dei disabili”; la scelta dell'anno 2003 non è stata certo casuale: ricorre infatti in tale anno il decimo anniversario dell'adozione, da parte dell'assemblea generale delle Nazioni Unite, delle regole standard sulla pari opportunità per i disabili, regole che hanno consentito di compiere su scala mondiale progressi importanti in un approccio alla disabilità conforme ai principi dei diritti dell'uomo.

L'Unione Europea ha voluto in tal modo evidentemente sottolineare l'importanza degli interventi istituzionali finalizzati a rendere possibile la piena integrazione sociale di tutti coloro i quali, a causa della loro disabilità, psichica o fisica, incontrano difficoltà a sviluppare compiutamente la propria personalità attraverso quelle attività lavorative, ricreative, culturali, e relazionali in genere, che i soggetti in normali condizioni psico-fisiche sono in grado di svolgere agevolmente ed in piena autonomia.

Il Consiglio dell'Unione Europea, con la citata decisione, ha chiaramente esplicitato ed elencato (art. 2) gli obiettivi della propria iniziativa, i più significativi dei quali sono certamente i seguenti:

- a) la sensibilizzazione relativamente al diritto dei disabili di essere tutelati dalla discriminazione e di godere di pieni e pari diritti;
- b) l'incoraggiamento della riflessione e la discussione necessarie per promuovere pari opportunità per i disabili in Europa;
- c) la promozione dello scambio di esperienze in materia di buone prassi e strategie efficaci attuate a livello locale, nazionale ed europeo;
- d) la sensibilizzazione all'eterogeneità delle forme di disabilità;
- e) la sensibilizzazione alle molteplici forme di discriminazione cui i disabili sono esposti. Per il perseguimento di tali obiettivi, l'Unione Europea ha indicato anche specifiche misure ed attività da promuovere quali: 1) incontri ed eventi; 2) campagne

d'informazione e promozionali; 3) collaborazione con i media; 4) indagini e relazioni a livello comunitario.

E bisogna dire che il Governo italiano non è rimasto insensibile al richiamo ed all'iniziativa dell'Unione Europea, atteso che la Presidenza del Consiglio dei Ministri (attraverso il Dipartimento per le politiche comunitarie) ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (attraverso il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali), con un articolato documento in cui sono stati ricordati i più rilevanti e significativi strumenti normativi in tema di disabilità, hanno predisposto un programma di iniziative e conferenze per l'anno 2003 – approvato con delibera dell'Organismo Nazionale di Coordinamento del 5 dicembre 2002 – proprio al fine di sensibilizzare al massimo le istituzioni ed i cittadini alle problematiche connesse alla disabilità e di realizzare il completo abbattimento delle barriere architettoniche, in sintonia con la volontà espressa dall'Unione Europea.

L'Automobile Club di Napoli – che sempre si è distinto per la sensibilità dimostrata nel rendersi disponibile ad affrontare le tematiche e le problematiche concernenti la mobilità dei disabili – anche in occasione della lodevole iniziativa dell'Unione Europea non è rimasto inerte ed ha dato incarico alla propria Commissione Giuridica di procedere ad un'analisi, alla luce della normativa vigente, di quello che oggi risulta essere, nella concreta realtà, il rapporto disabile-barriere architettoniche, al fine di verificare quanto è stato fatto, ed eventualmente quanto resta da fare, per la completa abolizione di dette barriere, in attuazione degli strumenti normativi che tale scopo intendono perseguire.

L'esigenza di agevolare l'integrazione dei disabili nel contesto sociale trova espressa tutela innanzi tutto nella Carta Costituzionale, laddove, nell'art.3, è sancito uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento, vale a dire quello dell'uguaglianza tra i cittadini: tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla Legge, senza distinzione di condizioni personali e sociali, ed è *compito della Repubblica 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.*

Proprio allo scopo di dare concreta attuazione a questo fondamentale principio costituzionale, molteplici sono stati gli interventi del legislatore, finalizzati, tra l'altro, anche a favorire la mobilità veicolare dei disabili nei centri urbani.

Per le ipotesi di limitazione e/o divieto alla circolazione veicolare, e di limitazioni o divieti di sosta, l'art. 7 del Codice della strada prevede una deroga in favore delle persone con limitata o impedita capacità motoria, equiparando la loro posizione ai soggetti portatori di interessi connessi ad attività istituzionali (quali le forze dell'ordine).

Il già citato art. 3 della Costituzione - il quale, giova ribadirlo, tutela e garantisce il pieno sviluppo della persona umana - costituisce poi, evidentemente, il presupposto di quella Legge che, nel quadro normativo in materia, si pone come strumento legislativo fondamentale per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti dei portatori di handicap; vale a dire *la Legge 5 febbraio 1992 n. 104, le cui finalità sono chiaramente indicate nell'art. 1 il quale così recita testualmente: "La Repubblica: a) garantisce il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e ne promuove la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società; b) previene e rimuove le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana..... e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività; c) persegue il recupero funzionale e sociale della persona affetta da minorazioni, e assicura i servizi e le prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione ... nonché la tutela giuridica ed economica della persona handicappata; d) predisporre interventi volti a superare stati di emarginazione e di esclusione sociale della persona handicappata"*.

Meritano, ancora, specifica segnalazione, per il loro significativo contenuto, sempre in ordine alla tematica in oggetto, la Legge 9 gennaio 1989 n. 13 ed il Decreto Ministeriale 14 giugno 1989 n. 236, concernenti l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, nonché il "Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici" emanato con il D.P.R. 24 luglio 1996 n. 503 (con l'entrata in vigore di tale regolamento, il cui art. 11 disciplina in particolare la circolazione e la sosta delle auto al servizio di disabili prevedendo le opportune agevolazioni, è stato abrogato il D.P.R. 27/4/1978 n. 384 che in precedenza regolava la materia).

Per quanto concerne gli esercizi commerciali, la normativa applicabile, in tema di eliminazione delle barriere architettoniche per l'accesso ai relativi immobili, sembra debba individuarsi nella Legge n. 13 del 1989 e nel Decreto Ministeriale n. 236 del 1989, al pari di quanto avviene per gli edifici privati; dal combinato disposto dei relativi

articoli si rileva infatti che le unità immobiliari, sedi di attività aperte al pubblico, devono presentare il requisito della visibilità, devono cioè garantire l'accessibilità anche da parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale agli spazi di relazione e agli spazi nei quali il cittadino entra in contatto con la funzione svolta dall'attività che ha sede in quel determinato luogo: l'art. 11 del citato Decreto Ministeriale n. 236/89 attribuisce al Sindaco la competenza in ordine alla verifica, al momento del rilascio della licenza di abitabilità o di agibilità, della conformità delle opere realizzate a quanto prescritto dalla Legge in ordine alle barriere architettoniche.

Ulteriori interventi nel campo dell'assistenza e dell'integrazione sociale delle persone disabili con handicap grave sono stati stabiliti con la Legge n. 162 del 1998 che ha modificato ed integrato la Legge 104/92; con specifico riferimento all'integrazione sociale dei ciechi pluriminorati va ricordata la Legge n. 284/97.

Nel campo del lavoro, particolare rilievo ed efficacia riveste la Legge n. 68/99 finalizzata all'inserimento lavorativo ed all'integrazione nel mondo del lavoro delle persone disabili.

Dal complesso delle disposizioni di Legge fin qui prese in esame, scaturisce dunque - quale logica ed evidente conseguenza - la necessità, per le competenti autorità, di tenere sempre nella dovuta considerazione le esigenze dei portatori di handicap.

E giova sottolineare che la predisposizione degli interventi diretti a facilitare la mobilità dei portatori di handicap - tra cui, in particolare, la realizzazione, nei centri abitati, di appositi spazi destinati a parcheggi - è rimessa, dall'art. 28 della citata Legge 104/92, alla competenza dei Comuni, mentre l'art. 24 della medesima Legge detta le disposizioni necessarie per il conseguimento dell'eliminazione o del superamento delle barriere architettoniche, e stabilisce le sanzioni per il caso di opere realizzate negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in difformità dalle disposizioni vigenti in materia di accessibilità e di eliminazione delle barriere architettoniche, laddove le difformità siano tali da rendere impossibile l'utilizzazione dell'opera da parte delle persone handicappate: tali sanzioni sono la dichiarazione di inabitabilità ed inagibilità dell'opera, nonché un'ammenda, e la sospensione temporanea dai rispettivi albi professionali, per il progettista, il direttore dei lavori, il responsabile tecnico degli accertamenti per l'agibilità o l'abitabilità ed il collaudatore (va sottolineato che nella direzione dell'abbattimento del-

le barriere architettoniche si mosse già, a suo tempo, la Regione Campania con la Legge 15 marzo 1984 n. 11).

Ed in tale ottica *il Ministero dei Lavori Pubblici* - nel predisporre le direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei *Piani Urbani del Traffico* - avvertì la *necessità di raccomandare espressamente la protezione delle utenze deboli*, intendendo riferirsi, con tale ultima espressione, ai pedoni ed ai ciclisti, nonché alle *persone con limitate capacità motorie* riguardo alle quali vi è, appunto, una *espresa raccomandazione ad adottare “ogni possibile miglioramento per la loro mobilità ai sensi della vigente legislazione in materia ...”*.

Quanto sopra esposto riflette – per grandi linee - quello che è il panorama normativo in tema di integrazione sociale e mobilità dei disabili.

Orbene, la delusione è cocente, e grande è l’amarrezza, allorquando si pone a confronto il complesso delle norme in materia con la concreta quotidianità: basta, infatti, uscire di casa per toccare con mano una realtà in cui risulta in gran parte elusa l’esigenza di tutela del disabile.

A conferma di ciò, e volendo soffermarsi ad esempio sulla realtà locale della città di Napoli che ospita l’odierno convegno, è sufficiente passare in rassegna, quanto riportato dagli organi di informazione negli ultimi tempi e puntualmente registrato dall’ufficio stampa dell’Automobile Club di Napoli, circa le difficoltà ed i disagi cui ogni giorno vanno incontro le persone disabili:

“Il Mattino” dell’8 agosto 2002: “I Vigili: qui niente auto, e la madre porta in spalla i due ragazzi disabili;

“Il Mattino” del 4 settembre 2002: “Chiese, cinema ed uffici: la città proibita” “Off-limits anche ospedali, musei e bar” (l’articolo, a commento di un dossier di Legambiente, inizia con la seguente affermazione: Napoli vietata ai disabili, ai neonati e agli anziani);

“Il Corriere del Mezzogiorno”: “Uffici off-limits per i disabili - Barriere perfino all’Ente invalidi”;

Ancora sul “Corriere del Mezzogiorno”: “Dal metrò al bus: i disabili restano fuori”;

Nel “Mattino” del 14 gennaio 2003, nell’apposita rubrica destinata a raccogliere le riflessioni dei lettori, è stata riportata la lettera di un cittadino il quale, ricordando pro-

prio la proclamazione dell'anno 2003 quale anno europeo delle persone disabili, evidenza le difficoltà ed i disagi che il disabile è costretto ancora ad affrontare e subire;

“Il Mattino” del 26 aprile 2003: “Isola in via Chiaia stop ai disabili”;

“Il Mattino” del 20 agosto 2003: “Estate a Napoli negata ai disabili”; “Il Mattino” del 26 agosto 2003: “Disabili, pochi fondi contro le barriere”;

Su “Repubblica” del 26 agosto 2003 è stata data notizia di interventi finalizzati all'integrazione sociale delle persone disabili stante la persistente presenza di barriere architettoniche;

Sul “Roma - Il Giornale di Napoli” del 10 settembre 2003 vi è un articolo dedicato alle proteste di associazioni di disabili per le poche riunioni della Consulta comunale Handicap e per il conseguente ridimensionamento dell'attività e del ruolo di detta Consulta.

Tante sono dunque le situazioni in cui tuttora risultano presenti le barriere architettoniche, a dispetto della Costituzione e delle leggi in vigore: quante sono, sull'intero territorio nazionale, le strutture pubbliche (ospedali, uffici amministrativi, etc.), oppure destinate al pubblico (cinema, teatri, farmacie, etc.), che non presentano gradini, scale o percorsi tortuosi, e sono nel contempo dotate di spazi, immediatamente circostanti all'edificio, destinati al parcheggio delle vetture al servizio di disabili?

Ben poche, mentre, secondo le leggi in vigore, dovrebbe essere la regola.

E ritengo che un esempio pratico, riconducibile ad una situazione locale di cui l'Automobile Club di Napoli ha avuto conoscenza anche a seguito delle indignate rimostranze di tanti automobilisti disabili, possa essere il modo più efficace per una concreta dimostrazione di quanto appena detto.

Come è noto, per il rinnovo (con validità di cinque anni) della patente rilasciata ad un disabile con ridotta capacità di deambulazione è necessaria una visita da parte di una commissione provinciale medica incaricata di verificare la permanenza dei requisiti psico-fisici richiesti per la guida (eventualmente integrabili con gli opportuni adattamenti alla vettura), nonostante la presenza di una patologia invalidante.

A tal fine è prevista una trafila burocratica farraginosa che può sintetizzarsi come segue.

Occorre innanzi tutto una prenotazione cui bisogna provvedere addirittura personalmente, ovvero tramite terzi ma con esibizione della patente in originale: in tale ultimo

caso il disabile, che magari potrebbe fare a meno di sobbarcarsi la “fatica” fisica della prenotazione incaricando un terzo, dovrebbe comunque rimanere in casa non potendo guidare per la mancanza della patente in originale.

Ancora, le certificazioni relative ad eventuali altre patologie - che ovviamente non siano incompatibili con la guida – quali disturbi all’apparato cardiocircolatorio (ad esempio, ipertensione) oppure deficit visivo che comporti solo la necessità della guida con le lenti, debbono essere acquisite presso strutture pubbliche (con tutte le ben note difficoltà connesse all’accesso alle strutture sanitarie pubbliche) quasi che il medico curante sia incapace di attestare, sotto la propria responsabilità, lo stato di salute del paziente, e la stessa commissione medica non sia in grado di misurare la vista e confermare, o meno, quanto attestato dal medico dell’interessato.

Dunque, già questo complicato “iter” burocratico andrebbe rivisto per rendere più agevole per il disabile la procedura per il rinnovo della patente di guida, documento che per i disabili, in particolare per quelli affetti da deficit motorio, rappresenta non un “optional” bensì uno strumento indispensabile di vita.

Ma, almeno per quanto concerne Napoli, non finisce qui. Nella città partenopea la visita medica ad opera della competente commissione provinciale (nonchè la stessa prenotazione) viene effettuata presso una struttura che costituisce un vero e proprio percorso ad ostacoli per il disabile, in particolare per colui il quale, pur con limitate capacità motorie, non necessita di sedia a rotelle: Presidio Frullone, via Cupa del Principe, 16/A.

Dall’area di parcheggio di detto Presidio è possibile, infatti, accedere alla zona antistante il varco di ingresso dell’edificio in due modi: mediante una sorta di “scivolo” laterale (un piano inclinato, lastricato) - verosimilmente realizzato per chi è costretto a fare uso di sedia a rotelle, e comunque sistematicamente ostruito da moto ivi lasciate in parcheggio - ovvero attraverso una scalinata del tutto priva di corrimano o di qualsiasi altro possibile appoggio: dunque, per il disabile con limitata capacità di deambulazione (magari costretto a fare uso di tutore e/o scarpe ortopediche), ma non in condizioni tali da rendere indispensabile l’uso di sedia a rotelle, non vi è altra possibilità di accedere all’interno della struttura se non percorrendo a piedi la rampa in pendio (peraltro neanche breve) oppure “arrampicandosi” sulla scalinata!

Per il raggiungimento di livelli accettabili nella cultura della disabilità (allo stato, come si è visto, nella concreta realtà quotidiana, e nonostante le leggi che pur esistono nel

settore, si può dire di essere ancora quasi all'“a-b-c”), ci sarebbe bisogno di interventi concreti ed incisivi, di vasta portata, ed anche di natura sanzionatoria (sul piano amministrativo, con diniego o revoca di concessioni ed autorizzazioni) nei confronti di quanti non risultassero in regola con la normativa concernente l'abbattimento delle barriere architettoniche (si veda il già citato art. 24 della Legge n. 104/92).

Se ciò non accadrà, allora qualsiasi iniziativa (sia pure lodevole nell'intento) assunta nell'ottica dell'abbattimento delle barriere architettoniche, finirà purtroppo con il rivelarsi semplicemente quale ennesima occasione per ribadire e sottolineare (dunque, solo a parole) la necessità della piena integrazione dei disabili.

Il disabile non necessita di promesse, poi destinate in breve a passare nel dimenticatoio, né di vuote espressioni di solidarietà: ha semplicemente bisogno - come peraltro avvertito ed evidenziato a livello normativo mondiale, europeo e nazionale - di essere aiutato, in concreto e con adeguati interventi, a sentirsi uguale agli altri nella sua quotidianità.

E ciascuno deve fare la sua parte, nell'ambito delle proprie competenze.

La pubblica amministrazione deve provvedere con concreti e risolutivi interventi ad eliminare qualsiasi occasione di discriminazione per i disabili ed ogni ostacolo alla piena integrazione degli stessi nella collettività.

E ciò deve fare attuando interventi risolutivi, finalizzati ad una effettiva integrazione del disabile, e non ricorrendo semplicemente ad iniziative che si risolvono nel dedicare limitati spazi di tempo e di luogo ai soli disabili; siffatte iniziative finiscono col rivelarsi paradossalmente quali altrettante occasioni di discriminazione: l'effettiva integrazione del disabile potrà dirsi raggiunta solo allorché disabili e non disabili potranno accedere insieme, contemporaneamente, ad edifici, spazi, mezzi di trasporto, manifestazioni culturali e di spettacolo (anche all'aperto), e quant'altro.

Ed in proposito va però subito detto che le notizie pervenute all'Automobile Club, con riferimento alle disposizioni concernenti l'accesso delle auto all'interno dei Cimiteri, in occasione della recente ricorrenza della commemorazione dei defunti, non sembrerebbero alimentare le speranze di una pronta realizzazione di quanto auspicato.

In mancanza della possibilità, per intuitive ragioni di spazio e di tempo, di allargare eccessivamente il campo di indagine, e volendo dunque limitare l'analisi alla realtà di due sole grandi città - nello specifico, Roma e Napoli - va sottolineato che in queste cit-

tà non è stato consentito l'accesso delle auto, con a bordo disabili con limitate capacità di deambulazione, dai Vigili Urbani in servizio ai relativi varchi di ingresso: con la conseguenza che i soggetti affetti da deficit motorio – a differenza di quanto ha potuto fare qualsiasi altra persona non affetta da disabilità – si sono visti impossibilitati, nei due giorni tradizionalmente dedicati alla visita ai defunti (1 e 2 novembre), a raccogliersi in preghiera presso i luoghi di sepoltura dei propri cari; la pubblica amministrazione, così facendo, ha sicuramente perso una buona occasione per dar prova di sensibilità e concreta solidarietà verso i disabili. Resta solo da aggiungere che l'eventuale giustificazione che potrebbe essere adottata da parte dei responsabili nel settore – e cioè di aver però predisposto servizi gratuiti di spostamento a mezzo di “minibus” o “navette” all'interno del Cimitero – non risulterebbe assolutamente appagante, e mostrerebbe tutta la sua fragilità al vaglio critico, dovendo costoro spiegare come sarebbe stato possibile, per le persone con limitata capacità di locomozione, arrivare a piedi all'interno dei Cimiteri!

Ciò detto, è dunque necessario che associazioni, enti e mass-media si mostrino sempre attenti e pronti nel denunciare ed evidenziare i persistenti esempi di barriere architettoniche, e nel sollecitare la pubblica amministrazione ad eliminare dette barriere.

E ci si attende un contributo forte in tale direzione proprio dagli organi di informazione, per l'importante ruolo che gli stessi sono chiamati a svolgere anche nella materia in argomento: la stessa Unione Europea, nell'art. 3 della decisione adottata il 3 dicembre 2001 per la proclamazione dell'anno delle persone disabili, come sopra ricordato, ha infatti indicato, tra le misure ritenute idonee per la realizzazione degli obiettivi della decisione stessa, le campagne d'informazione e promozionali nonché la collaborazione con i media.

Così come è certamente indispensabile una costante vigilanza da parte dei competenti organi di polizia per reprimere con inesorabile fermezza quelle violazioni di Legge determinate da comportamenti che, oltre ad essere atti di ribellione alle regole giuridiche, costituiscono altresì veri e propri soprusi, gesti di odiosa tracotanza e violenza morale verso i disabili: vale a dire l'abusiva occupazione degli spazi destinati al parcheggio delle vetture al servizio di disabili, e la sosta di auto e moto in corrispondenza degli scivoli realizzati lungo i marciapiedi e destinati al passaggio delle sedie a rotelle.

Ed al riguardo va registrata con compiacimento, in quanto rivelatrice di sensibilità e di attenzione del legislatore verso i disabili, la recente innovazione normativa con la quale,

nell'ambito dell'istituzione della cd. "patente a punti", è stata prevista la sottrazione di due punti per colui il quale lascia abusivamente l'auto in sosta in uno spazio destinato al parcheggio di auto di disabili (è appena il caso di ricordare che tali spazi sono esistenti anche presso gli autogrill di autostrade e tangenziali: in proposito è auspicabile una particolare e costante attenzione da parte della Polizia Stradale).

E volendo restare nel campo della circolazione stradale, argomentando "de iure condendo", sarebbe di certo particolarmente apprezzato, nonché del tutto in sintonia con quanto fin qui evidenziato in tema di legislazione intesa a perseguire lo scopo dell'inserimento dei cittadini disabili in tutte le forme di vita sociale – ed in aggiunta alle agevolazioni fiscali già in vigore (esonero dal pagamento della tassa di possesso per l'auto, pagamento dell'IVA in misura ridotta per l'acquisto dell'auto) – un intervento, eventualmente con il meccanismo degli sgravi fiscali, tale da consentire tariffe di minore importo per l'assicurazione RC auto a favore dei disabili affetti da limitate capacità di deambulazione: è bene ricordare e sottolineare che costoro usano l'auto non per libera scelta bensì per assoluta necessità.

Come si vede, c'è ancora tanto da fare per la completa ed effettiva realizzazione della piena integrazione sociale dei disabili.

Gli strumenti normativi – pur se ancora suscettibili di miglioramenti – non mancano. Quella che ancora manca è la loro piena attuazione che in verità dovrebbe realizzarsi senza neanche la necessità di momenti sanzionatori, trattandosi di comportamenti che dovrebbero spontaneamente nascere dal senso civico e di solidarietà delle persone: forse non sono tanto lontani dal vero, coloro i quali ritengono che l'abbattimento delle barriere architettoniche non si è ancora del tutto realizzato a causa della persistente presenza di barriere psicologiche verso i disabili.

L'auspicio è che l'anno 2003, anno europeo delle persone disabili, possa un giorno essere ricordato come l'anno della svolta verso il definitivo abbattimento di tutte le barriere, architettoniche e psicologiche, che ancora oggi intralciano il sentiero della vita percorso dai disabili.