

BARRIERE ARCHITETTONICHE E LOCALIZZATIVE: EXCURSUS DELLE NORMATIVE NAZIONALI.

di Rocco Artifoni

ANALISI DELLE NORMATIVE DI CARATTERE NAZIONALE

La Costituzione

La Carta costituzionale riconosce tra i Principi Fondamentali che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale" e che "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 e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3). Inoltre, riferendosi ai Rapporti Civili (titolo I) nell'ambito dei diritti e dei doveri dei cittadini, il dettato Costituzionale sancisce che "ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale" (art. 16). Infine, la Costituzione a riguardo dei Rapporti Economici (titolo III) afferma che "i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria" (art. 38).

In sostanza, le basi per un intervento al fine di eliminare le barriere esistenti e di impedire la costruzione di ulteriori ostacoli, sono stabilite già nel 1947.

Le prime circolari ministeriali

Per avere un primo segnale della volontà politica di ottemperare alle citate enunciazioni della Costituzione occorre attendere 20 anni. Infatti, è soltanto nel 1967 che si ha in Italia il primo richiamo ufficiale al problema delle barriere architettoniche attraverso la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 425 "Standards residenziali", riguardante l'edilizia residenziale pubblica. Questa Circolare, pur senza fornire indicazioni tecniche né vincoli di sorta, ritiene "indispensabile richiamare fin d'ora l'attenzione sulla esigenza di tener conto, sia nelle progettazioni di natura urbanistica, sia particolarmente in quelle di natura edilizia, del problema delle così dette "barriere architettoniche" e cioè degli ostacoli che incontrano individui fisicamente menomati nel muoversi nell'ambito degli spazi urbani e degli edifici". Inoltre, "allo scopo di eliminare al massimo tali difficoltà è opportuno che nelle progettazioni si evitino per quanto possibile, percorsi che presentino siffatti inconvenienti".

Va segnalata, poi, la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 19 giugno 1968 n. 4809, poiché per la prima volta vengono indicati precisi elementi tecnico-costruttivi per l'eliminazione delle barriere.

Da notare che tali norme vengono considerate solo "il primo strumento predisposto per assicurare l'utilizzazione degli edifici sociali da parte dei minorati fisici e per migliorarne la godibilità generale".

Infatti, si aggiunge "che solo attraverso una operante normativa può trovare pratica attuazione" l'eliminazione delle barriere architettoniche. Inoltre, "quanto contenuto nelle presenti norme, di obbligatorio rispetto nelle opere di edifici realizzati a totale o parziale finanziamento dello Stato, non esclude soluzioni più avanzate, ma anzi deve essere inteso come stimolo di ulteriori progettazioni e realizzazioni di mezzi ed accorgimenti di più elevato grado di efficienza e contenuto tecnico".

Questa Circolare si rivelerà di fatto una grande "illusione": la preoccupazione di dare "obbligatorietà alle norme" e il richiamo "agli organi preposti al controllo dell'applicazione" resteranno spesso inascoltati; la ricerca di "soluzioni più avanzate" e l'approvazione di "eventuali proposte di mezzi ed accorgimenti, anche se realizzati in difformità" alle norme prescritte, si riveleranno quasi sempre buoni propositi mai realizzati.

La prima legge dello stato

Il primo esempio effettivo di legislazione in materia è costituito dalla Legge 30 marzo 1971, n. 118, che detta "nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili". In particolare gli art. 27 e 28 riguardano le "barriere architettoniche e trasporti pubblici" e i "provvedimenti per la frequenza scolastica". Queste norme prevedono che le strutture "di nuova fabbricazione dovranno essere costruite in conformità alla circolare del Ministero dei Lavori pubblici del 15 giugno 1968, riguardante l'eliminazione delle barriere architettoniche anche apportando le possibili e conformi varianti agli edifici appaltati o già costruiti". Inoltre, "i servizi di trasporto pubblici ed in particolare i tram e le metropolitane dovranno essere accessibili agli invalidi non deambulanti" e comunque "in nessun luogo pubblico o aperto al pubblico può essere vietato l'accesso ai minorati".

Questa legge è importante perché pone un chiaro vincolo normativo anti-barriere, ma presenta almeno due limiti: identifica le barriere come problema che riguarda esclusivamente i "mutilati e invalidi civili" e rinvia a ulteriori "norme di attuazione che saranno emanate entro un anno".

Il regolamento attuativo

In effetti, le norme applicative sono state emanate soltanto dopo 7 anni con il D.P.R. n. 384 del 27 aprile 1978. Il campo di applicazione di questo regolamento comprende "tutte le costruzioni aventi interesse amministrativo, culturale, giudiziario, economico, sanitario e comunque edifici in cui si svolgono attività comunitarie o nei quali vengono prestati servizi di interesse generale".

Questo testo legislativo, che si basa sulla già citata Circolare Ministeriale del 1968, ha il pregio di indicare precise misure tecniche, evitando la più ampia discrezionalità, che può facilmente prestarsi all'immobilismo e all'inadempienza (scontando evidentemente il limite di non tener conto dei casi specifici).

Restano, però, numerose lacune: non sono previste sanzioni per gli inadempienti, non vengono individuati gli organismi preposti al controllo, non sono prese in considerazione le esigenze delle persone con problemi di vista e di udito, non sono indicati interventi nei luoghi di lavoro, l'accessibilità agli edifici viene talvolta calcolata in percentuali, sono considerati solo i piani terra dell'edilizia residenziale e le principali stazioni di transito, viene dimenticato il settore privato, è confermata la logica dell'intervento speciale per particolari categorie di persone.

È il caso di ricordare che l'Organizzazione Mondiale della Sanità definisce "accessibile" un servizio che sia logisticamente, economicamente, culturalmente e funzionalmente alla portata dell'intera comunità.

Il D.P.R. del 1978, pur essendo un utile punto di riferimento tecnico, di fatto costituisce una specie di correttivo a margine di una normale prassi progettuale e costruttiva, anziché prevedere un inserimento di norme anti-barriere all'interno dei vari ambiti specifici.

Con l'emanazione del D.P.R. 503 del 1996, il D.P.R. 384 del 1978 viene abrogato. Va notato il fatto che comunque resta vigente la Legge n. 118 del 1971 e la Circolare Ministeriale n. 4809 del 1968.

La legge finanziaria del 1986

Di notevole importanza sono i commi 20 - 25 dell'art. 32 della Legge 28 febbraio 1986 n. 41 (Legge Finanziaria), che richiamano l'obbligo di rispettare il D.P.R. n. 384 del 1978 nei progetti di costruzione e di ristrutturazione di opere pubbliche, vincolando a ciò l'erogazione di contributi da parte di Enti Pubblici. Questa normativa prevede inoltre che le Amministrazioni competenti adottino piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche già esistenti.

La scadenza prevista per la presentazione dei piani era il 27 febbraio 1987 (un anno dall'entrata in vigore). Tale termine è stato per lo più disatteso e il commissariamento degli inadempienti previsto dalla legge non è stato realizzato che in casi sporadici.

Il limite di questa legge sta soprattutto nell'imporre solamente l'adozione dei piani, senza determinare i tempi di realizzazione effettiva.

Norme e decreti settoriali

In seguito all'approvazione delle principali leggi sull'eliminazione delle barriere architettoniche alcuni Ministeri hanno indicato riferimenti e disposizioni a volte anche di carattere tecnico applicate agli ambiti specifici. Vengono qui di seguito richiamate le più significative normative di settore.

Edilizia scolastica

Il Decreto Ministeriale 18 dicembre 1975 "Norme tecniche aggiornate relative all'edilizia scolastica...", specifica che "l'edificio scolastico dovrà essere tale da assicurare una sua utilizzazione anche da parte degli alunni in stato di minorazione fisica", in base alle norme contenute nella Circolare Ministeriale n. 4809 del 1968. In particolare vengono richiamati due interventi: "le scuole con più di un piano dovranno essere munite di ascensore tale da poter contenere una sedia a ruote ed un accompagnatore"; "ogni scuola dovrà essere dotata di un gabinetto per piano avente dimensioni minime di 1,80 x 1,80 m."

Cabine telefoniche

Il Decreto del Ministero PP. TT. del 10 agosto 1979, in applicazione del D.P.R. del 1978, stabilisce le "istruzioni per la definizione delle caratteristiche delle cabine telefoniche stradali e dei posti telefonici pubblici" ad uso di persone a ridotte o impedito capacità motorie.

Trasporti pubblici

La Legge 10 aprile 1981 n. 151 riguarda "l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali". L'art. 8, a proposito degli investimenti nel settore, prescrive che "debbono essere utilizzati anche per contribuire alla eliminazione della barriere architettoniche negli impianti di trasporto e alla accessibilità agli invalidi non deambulanti di una parte almeno dei servizi di trasporto pubblico, ai sensi dell'art. 27 della legge 30 marzo 1971, n. 118".

Il Decreto del Ministero dei Trasporti del 2 ottobre 1987 indica le caratteristiche funzionali di "autobus e minibus destinati al trasporto di persone a ridotta capacità motoria anche non deambulanti".

Case popolari

La Legge 5 aprile 1985 n. 118, che stabilisce alcune "misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa", nei comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, "fa obbligo agli stessi comuni e agli istituti autonomi per le case popolari di destinare, nel biennio 1986-87, una quota non inferiore al 2 per cento degli interventi alla costruzione e ristrutturazione di abitazioni che consentano l'accesso e l'agibilità interna ai cittadini motulesi deambulanti in carrozzina".

Impianti sportivi e strutture turistiche

Il Decreto del Ministero dell'Interno del 10 settembre 1986, che detta "nuove norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio di impianti sportivi", fa un esplicito richiamo alle "disposizioni contenute nella legge 30 marzo 1971, n. 118 e nel regolamento di attuazione del decreto del Presidente della

Repubblica 27 aprile 1978, n. 384, relativo alla eliminazione delle barriere architettoniche".

La Legge 6 marzo 1987 n. 65, concernente "misure urgenti per la costruzione o l'ammodernamento di impianti sportivi, per la realizzazione o completamento di strutture sportive di base e per l'utilizzazione dei finanziamenti aggiuntivi a favore delle attività di interesse turistico", indica esplicitamente che "agli impianti di cui al presente decreto si applicano le disposizioni in materia di barriere architettoniche di cui all'art. 32 della legge 28 febbraio 1986, n. 41".

La Legge 30 dicembre 1988, n. 556 (conversione del Decreto-Legge 4 novembre 1988 n. 465), recante "misure urgenti per la realizzazione di strutture turistiche, ricettive e tecnologiche" in vista dello svolgimento dei campionati mondiali di calcio del 1990, stabilisce che i progetti di realizzazioni "volte allo sviluppo, razionalizzazione, adeguamento, ammodernamento e informatizzazione di strutture turistiche e ricettive" devono indicare "il rispetto della normativa relativa all'abolizione delle barriere architettoniche".

Edilizia sanitaria

Il Decreto del Ministero della Sanità 29 agosto 1989 n. 321, considerando "la necessità di adeguare le strutture sanitarie pubbliche alle vigenti norme di sicurezza, di ridurre le barriere architettoniche e di prestare ai cittadini un servizio in condizioni funzionali e di decoro", individua tra le "misure contingenti e non procrastinabili" negli interventi di manutenzione straordinaria il criterio della "riduzione delle barriere architettoniche".

Stabilimenti balneari

La Circolare del Ministero della Marina Mercantile del 23 gennaio 1990 n. 259 stabilisce che "nei rilasciandi titoli concernenti concessioni per stabilimenti balneari o comunque strutture connesse alla fruibilità della balneazione, sarà inserita un'apposita clausola la quale prescrive l'obbligo, da parte del concessionario, di apprestare almeno una cabina ed un locale igienico idoneo ad accogliere persone con ridotte o impedita capacità motoria o sensoriale nonché di rendere la struttura stessa "visitabile" nel senso specifico dall'art. 3 punto 3.1 del decreto 236/89 sopra citato, soprattutto in funzione dell'effettiva possibilità di balneazione, attraverso la predisposizione di appositi "percorsi orizzontali"."

Edifici privati e di edilizia residenziale pubblica

Con l'approvazione delle Leggi n. 13 del 9 gennaio e n. 62 del 27 febbraio 1989, viene colmato un vuoto legislativo in materia di eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici residenziali pubblici e privati.

Queste norme prevedono contributi economici per interventi di abolizione delle barriere nelle abitazioni ove risiedono persone con disabilità, superando anche lo scoglio di assemblee condominiali eventualmente contrarie.

In realtà i tempi per i rimborsi dei contributi previsti sono stati eccessivamente lunghi. Un diritto esigibile è stato trasformato in un diritto in lista d'attesa senza scadenze certe.

L'aspetto più innovativo consiste nella prescrizione che, in caso di ristrutturazione o di costruzione di nuovi edifici, "è fatto obbligo di allegare al progetto la dichiarazione del professionista abilitato di conformità degli elaborati alle disposizioni adottate ai sensi della presente legge" (L. n. 13, art. 1, 4).

Pur contenendo aspetti positivi, queste leggi in sostanza si fondano ancora su una concezione limitata, secondo la quale la barriera è un ostacolo soggettivo per alcuni (in particolare persone costrette a muoversi in carrozzina) e non invece un impedimento oggettivo per tutti i cittadini e che va in ogni caso eliminato.

A seguito delle due leggi sopra citate il Ministero dei Lavori Pubblici ha emanato il Decreto Ministeriale 14 giugno 1989 n. 236, che detta le "prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visibilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata", e la Circolare esplicativa del 22 giugno 1989 n. 1669/U.L.

Il D.M. n. 236 costituisce di fatto il principale punto di riferimento tecnico in materia di abolizione delle barriere architettoniche.

Con la legge collegata alla finanziaria del 1998 (L. n. 449 del 27 dicembre 1997) si dà un ulteriore contributo alla rimozione delle barriere esistenti nelle abitazioni private. Infatti, in caso di ristrutturazioni edilizie, la legge stabilisce la possibilità di effettuare una detrazione del 41% delle spese sostenute (compresa l'IVA al 20%) dall'imponibile dell'Irpef. Tra le opere per le quali è consentita la detrazione ci sono anche gli "interventi di eliminazione delle barriere architettoniche". In questo caso si tratta di un consistente rimborso certo, da decurtare dalle imposte dei successivi 5 o 10 anni.

Nelle leggi finanziarie degli anni successivi questa norma è stata confermata, pur con alcune variazioni (per alcuni anni detrazione al 36% ma con IVA al 10% e recupero del credito obbligatorio in 10 anni).

Sezioni e seggi elettorali

Con la Legge 15 gennaio 1991 n. 15 si stabilisce che "i comuni provvedono al censimento delle barriere esistenti nei locali adibiti a seggi elettorali e provvedono di conseguenza". In ogni caso va garantito il diritto di voto di ogni elettore non deambulante in una sezione "che sia allocata in sede già esente da barriere architettoniche", che abbia gli arredi della sala di votazione accessibili e che sia "predisposta almeno una cabina per consentire agevolmente l'accesso agli elettori" dotata di "un secondo piano di scrittura, eventualmente ribaltabile, all'altezza di circa ottanta centimetri".

La legge quadro sull'handicap

Con l'approvazione della Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (L. 5 febbraio 1992, n. 104), la normativa anti-barriere fa un ulteriore passo avanti.

In primo luogo viene confermata la necessità di rendere accessibili le strutture sportive (art. 23, 2), gli impianti di balneazione (art. 23, 3), quelli autostradali (art. 23, 4), i servizi di trasporto collettivi (art. 26, 1), le strutture edilizie e il parco rotabile dell' Ente ferrovie dello Stato (art. 26, 4), una quota di alloggi di edilizia sovvenzionata e agevolata (art. 31, 1).

Inoltre, l'obbligo di allegare ai progetti la dichiarazione del professionista abilitato di conformità (già previsto dalla L. 9 gennaio 89, n. 13, art. 1, 4) viene esteso a tutti gli edifici pubblici e aperti al pubblico (art. 24, 3).

Di conseguenza, "il rilascio della concessione o autorizzazione edilizia è subordinato alla verifica di conformità del progetto" (art. 24, 4).

Determinante è il fatto che per "tutte le opere realizzate negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in difformità dalle disposizioni vigenti in materia di accessibilità (...), il progettista, il direttore dei lavori, il responsabile tecnico degli accertamenti per l'agibilità o l'abitabilità ed il collaudatore, ciascuno per la propria competenza, sono direttamente responsabili" (art. 24, 7). Le sanzioni consistono in ammende e nella sospensione dai rispettivi albi professionali.

Per quanto concerne la predisposizione dei piani previsti dalla Legge Finanziaria del 1986, è prevista l'integrazione relativa alla realizzazione di percorsi accessibili, all'installazione di semafori acustici e alla rimozione di segnaletica che ostacola la libera circolazione di persone con handicap (art. 24, 9).

Infine, i comuni devono adeguare i propri regolamenti edilizi alle leggi anti-barriere. Queste ultime prevalgono in ogni caso nei confronti di norme difformi nell'ambito dei regolamenti edilizi comunali (art. 24, 11).

Il D.P.R. 503 per edifici, spazi e servizi pubblici

L'emanazione nel 1996 del D.P.R. 503 in sostituzione del D.P.R. 384 del 1978, ha lo scopo di uniformare e razionalizzare le norme tecniche di riferimento per edifici pubblici e privati. Se l'intenzione può essere valutata positivamente, occorre anche notare come la strada intrapresa sia discutibile. Il legislatore, anziché realizzare una normativa complessiva, ha emanato il D.P.R. 503, che di norma fa riferimento a quanto previsto dal D.M. 236 del 1989. Si arriva così al controsenso di una norma relativa agli edifici, agli spazi e ai servizi pubblici, che si appoggia ad un Decreto tecnico strutturato per l'edilizia residenziale in applicazione di una legge (la n. 13 del 1989), emanata con lo scopo di fornire contributi economici alle persone con disabilità, che intendono eliminare le barriere dall'abitazione ove risiedono. Anche l'obiettivo di superare il doppio binario (creato dalla contemporanea vigenza del D.P.R. 384 e del D.M. 236) non viene di fatto raggiunto.

La vigenza della Legge 118 del 1971 e del Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione del 1975, che danno coerenza e applicazione alla Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 4809 del 1968, continuano a mantenere in essere un duplice punto di riferimento.

Va aggiunto che con l'emanazione del D.P.R. 503 – come sostenuto da Rota e Rusconi in "Barriere Architettoniche" edito da Pirola – "si pone il problema di decidere quale parte dell'art. 24 della Legge 104 del 1992 debba considerarsi sopravvissuta e quale invece sia tacitamente abrogata". Questo perché il D.P.R. 503, come già il D.P.R. 384, non prevede sanzioni per il mancato rispetto.