

BARRIERE ARCHITETTONICHE E LOCALIZZATIVE: EXCURSUS DELLE NORMATIVE DELLA REGIONE LOMBARDIA.

di Rocco Artifoni

ANALISI DELLE NORMATIVE DI CARATTERE REGIONALE

La legge sui servizi socio-assistenziali

Con la "riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali della Regione Lombardia" (L.R. 7 gennaio 1986, n. 1) vengono determinate in un unico disegno le prescrizioni in materia di servizi fino a quel momento divise in varie normative settoriali.

Di conseguenza anche alcune disposizioni che contenevano indicazioni in materia di eliminazione di barriere architettoniche (ad esempio: L.R. 7 giugno 1980, n. 76; L.R. 3 febbraio 1983, n. 11) vengono abrogate e sostituite con quanto prescritto nella Legge Regionale n. 1/86.

In questa prospettiva, va citato innanzitutto l'art. 10 (Diritti degli utenti): "Gli utenti del sistema dei servizi socio-assistenziali hanno diritto a: (...) ottenere che le modalità di organizzazione e di svolgimento dei servizi garantiscano in concreto il rispetto della libertà e della dignità personale e sociale, lo sviluppo della propria personalità, il rispetto delle proprie convinzioni religiose e opinioni politiche, la possibilità di rimanere nel proprio ambiente familiare e sociale o comunque di mantenere nella misura massima possibile le proprie relazioni familiari e sociali (comma B); (...) accedere ai servizi e alle prestazioni secondo i criteri di priorità definiti nei piani regionali (...) (comma E)".

Negli "interventi generali di prevenzione" (titolo II), l'art. 70 detta "interventi per garantire la fruizione dell'ambiente": "Gli E.R. promuovono gli interventi idonei per assicurare che gli edifici pubblici o aperti al pubblico, i mezzi di trasporto, i percorsi pedonali, le strutture prescolastiche, scolastiche e ricreative siano costruiti in conformità alla legislazione vigente in materia di eliminazione delle barriere architettoniche e della comunicazione, e per promuovere l'adeguamento da parte delle amministrazioni pubbliche interessate delle strutture esistenti o in costruzione, nonché per assicurare la revisione degli strumenti urbanistici e dei regolamenti in contrasto con detta legislazione (comma 1)".

Inoltre: "Al fine di favorire la permanenza degli anziani e degli handicappati nei normali ambienti di vita, gli E.R. e i Comuni forniscono, anche a titolo di comodato, sussidi tecnici e attrezzature; gli E.R. e i Comuni agevolano la fruizione dei servizi di trasporto mediante l'attivazione di appositi servizi o la stipulazione di convenzioni tariffarie con gli enti gestori (comma 2)".

Nel contesto degli "interventi di sostegno alla persona e al nucleo familiare" (titolo III) l'art. 74 tratta dell'assistenza abitativa - alloggi protetti. Il comma 2 prevede che "gli E.R. promuovono altresì interventi per (...) il

miglioramento delle condizioni di alloggi abitati da anziani o handicappati, mediante interventi diretti o concessione di contributi per opere di manutenzione, risanamento e adeguamento alle disposizioni vigenti in materia di eliminazione di barriere architettoniche (punto C)".

L'art. 79 indica "interventi per l'inserimento sociale e lavorativo: a tal fine, gli stessi soggetti di cui al comma precedente (gli E.R. e i singoli Comuni) possono erogare contributi alle imprese e alle cooperative per l'adeguamento degli ambienti e degli strumenti di lavoro (...) (comma 2)".

Il successivo Piano regionale socio-assistenziale per il triennio 1988-90 prevede che l'eliminazione delle barriere architettoniche sia considerata come:

- "standard programmatico che scatta immediatamente per gli adeguamenti di tutte le strutture residenziali" (1.5, valenza degli standard);

- "obiettivo specifico assunto nell'area handicap del relativo progetto obiettivo per il triennio 1988/90" (1.3, obiettivi specifici assunti nelle aree di intervento).

Inoltre, tra le "norme per il finanziamento di interventi urgenti sulle strutture socio-assistenziali", sono ritenuti ammissibili "interventi volti ad eliminare le barriere in civili abitazioni nelle quali trovano domicilio persone handicappate", con la concessione di contributi economici "entro il limite dell'80% della spesa con il tetto massimo di L. 15.000.000 per intervento" (punto B3 dell'allegato alla delibera del consiglio regionale del 28/4/1988 N. IV/1035).

La legge di iniziativa popolare

Realizzare interventi che rendano ogni spazio accessibile a tutti, inserendo chi ha difficoltà motorie nel contesto "normale" di ciò che viene costruito senza alcuna barriera: si potrebbe riassumere così la filosofia che sottende la Legge Regionale della Lombardia del 20 febbraio 1989 n. 6 "Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche e prescrizioni tecniche di attuazione", che costituisce l'esempio più avanzato di legislazione organica in materia.

Questo risultato è stato raggiunto grazie all'iniziativa di molti gruppi e associazioni, che avevano raccolto firme, presentato la proposta di legge, seguito costantemente i lavori di commissione ed evitato possibili "annacquamenti" dei contenuti.

Nel merito la legge della Lombardia prevede una serie di adempimenti da parte della Giunta e del Consiglio Regionale, delle Ussl e dei Comuni, degli Enti gestori dell'edilizia pubblica e dei trasporti, con l'indicazione dei tempi da rispettare. Vengono destinate risorse, prescritti piani di intervento e previste sanzioni per chi non ottempera alla normativa.

Da segnalare tra le varie note positive l'obbligo per i Comuni di adeguare gli strumenti urbanistici alle disposizioni tecniche allegate alla legge (art. 12).

È prevista e auspicata anche la possibilità di nominare nelle commissioni edilizie un esperto in materia (art. 13).

Inoltre, al fine di finanziare la realizzazione dei piani di eliminazione delle barriere architettoniche (art. 10), i Comuni destinano una quota non inferiore al 10% delle entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione (art. 15).

Anche il problema dell'adeguamento dei mezzi di trasporto pubblico viene affrontato con serietà, indicando "l'obiettivo della progressiva immissione nel servizio di trasporto di superficie, nella misura media annua del 5% della dotazione del Parco Rotabile, di mezzi accessibili a tutti" (art. 26).

In sostanza, ogni ente viene responsabilizzato e coinvolto in base alle competenze, con l'indicazione di precise scadenze operative.

Nel caso in cui "la realizzazione degli interventi sia difforme dalle disposizioni della presente legge" è prevista la revoca dei "contributi regionali concessi" (art. 11), mentre per le violazioni sono previste precise sanzioni, poiché l'inosservanza delle norme "costituisce variazione essenziale" (art. 24), con tutte le relative conseguenze giuridiche.

L'allegato tecnico (che costituisce parte integrante della Legge) va ad integrare la normativa nazionale e consente un riferimento puntuale.

Si tratta perciò di una legge che, pur con qualche limite, forse per la prima volta tra tante normative incerte se non contraddittorie, riconosce e attua seriamente il diritto alla mobilità di ogni cittadino.

Il regolamento locale d'igiene tipo

La Deliberazione della Giunta Regionale del 25 luglio 1989 ha aggiornato il "Regolamento locale d'igiene tipo". Nel capitolo concernente i "requisiti degli alloggi", il punto specifico circa i "requisiti di fruibilità a persone impedite", ribadisce che per "tutti gli edifici pubblici a carattere collettivo e sociale si applicano le norme di cui al D.P.R. n. 384/78 in materia di eliminazione delle barriere architettoniche. Gli edifici pubblici di cui sopra comprendono tutte le costruzioni o parte di esse aventi destinazione a servizi di interesse generale e ad attività di carattere amministrativo, culturale, giudiziario, economico, sanitario ancorché gestiti da privati. Si intendono compresi fra esse le attività commerciali, gli esercizi di ospitalità e le abitazioni collettive nonché i locali per pubblici spettacoli e attività accessibili al pubblico e di dimensioni minime di 500 mq di superficie complessiva lorda comprese le pertinenze".

La circolazione esplicativa di raccordo con la normativa nazionale

La Deliberazione della Giunta Regionale del 20 giugno 1990 consta nella "prima circolare esplicativa della legge regionale 6/89 con le sue connessioni con la legge 13/89".

Si tratta di un provvedimento volto ad eliminare le incongruenze sorte dalla sovrapposizione di competenze e di livelli dovute alla quasi contemporanea emanazione delle due norme citate di carattere regionale e nazionale.

Da sottolineare l'affermazione che "l'allegato della legge regionale stabilisce dei minimi, nulla esclude l'applicabilità di soluzioni più favorevoli".

Inoltre, nel caso che le prescrizioni del Decreto Ministeriale applicativo della legge 13/89 risultino "inferiori ai minimi prescritti dalla legge regionale, non sono di applicazione doverosa perché ciò determinerebbe una sostanziale disapplicazione della legge che appare inammissibile".

Leggi e delibere per il rinnovo del parco rotabile

La Delibera del Consiglio Regionale del 12 ottobre 1989 approva "il piano investimenti relativo agli anni 1989 e 1990 in materia di trasporti". In tale piano è specificato che "il materiale rotabile occorrente per la gestione del servizio" della terza linea della metropolitana milanese "risulta allestito nonché rispondente alle finalità previste dalle disposizioni vigenti in materia" di barriere architettoniche.

Inoltre, per quanto riguarda i "percorsi di avvicinamento ed accesso ai veicoli metropolitani", prevede il rispetto della L.R. 20 febbraio 1989, n. 6, attraverso "l'installazione di idonei sistemi".

La Legge Regionale 27 dicembre 1993 n. 46 "Rinnovo parco autobus del servizio di trasporto pubblico locale di linee interurbane", prevede che "l'erogazione dei finanziamenti regionali deve comunque essere finalizzata a consentire che almeno il 10% dei veicoli immessi in servizio deve rispettare quanto previsto dalla L.R. 20 febbraio 1989, n. 6 per l'eliminazione delle barriere architettoniche". La percentuale indicata non garantisce, però, il raggiungimento dell'obiettivo "della progressiva immissione nel servizio di trasporto di superficie nella misura media annua del 5% della dotazione del parco rotabile" (art. 26, L.R. 6/89).

La Delibera della Giunta Regionale n. 5/50616 del 7 aprile 1994, "riserva una quota di finanziamento tale da assicurare la immissione progressiva in servizio di almeno il 5% del parco autobus esistente", tralasciando la scadenza temporale (nella misura media annua) prescritta dalla L.R. 6/89.

La successiva Delibera della Giunta Regionale n. 5/55588 del 27 luglio 1994, conferma la trasformazione dell'obiettivo del 5% di cui alla L.R. 6/89 da annuale in finale. Pertanto, al fine di raggiungere l'obiettivo di disporre di autobus accessibili nella misura del 5% del parco rotabile, si innesta l'impegno del 10% dei veicoli finanziabili di nuova immissione di cui alla L.R. 46/93 (con un calcolo ulteriormente sottostimato: 12 mezzi anziché 20).

È evidente che la combinazione dei tre provvedimenti citati (la L.R. 46/93 e le due Delibere della Giunta Regionale del 1994) comportano il travisamento e lo stravolgimento degli obiettivi indicati dalla L.R. 6/89.

Il segnale negativo che emerge da questi provvedimenti regionali, indica che la strada del superamento delle barriere è ancora cosparsa di ostacoli culturali e politici. Non è casuale che il settore più penalizzato resta il trasporto collettivo, dove si evidenziano i limiti di una concezione ristretta della mobilità delle persone.

Proposte e prospettive

Nel febbraio del 1999 la Giunta Regionale della Lombardia ha approvato il Progetto di Legge n. 561 "Norme di indirizzo per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche". Questa proposta legislativa, decaduta con il termine della legislatura, presentava alcuni punti positivi ed altri sicuramente negativi.

Tra gli aspetti innovativi del progetto va notata la concessione di contributi per l'eliminazione delle barriere architettoniche sia ai comuni che ai soggetti privati proprietari di edifici e strutture private aperte al pubblico e il decentramento di poteri e funzioni ad appositi organismi provinciali.

Sul fronte opposto va sottolineata una contraddizione metodologica presente nel progetto: da un lato il riferimento prevalente alla normativa tecnica nazionale e dall'altro l'ennesimo rinvio ad ulteriori prescrizioni tecniche da emanare successivamente (entro sei mesi).

Di fronte alla complessità dei problemi e delle norme, emerge spesso la tentazione di una semplificazione legislativa. È il caso, però, di sottolineare che, proprio per evitare elementi di rigidità nelle norme, è necessario che queste siano molto articolate e dettagliate, distinguendo i diversi casi e problemi. Ciò non significa necessariamente che ci debbano essere centinaia di riferimenti normativi, con tutti i conseguenti problemi interpretativi per le possibili sovrapposizioni delle prescrizioni. In altre parole c'è bisogno di un maggior dettaglio tecnico dentro un quadro normativo unitario.

In questa direzione vanno ad esempio le proposte di modifica della L.R. n. 6/89, di integrazione del D.M. 236 con il D.P.R. 503 in un Testo unico e di approvazione di una Legge quadro nazionale sulle barriere, che in questi ultimi anni sono state predisposte, in particolare dal Comitato regionale per l'abolizione delle barriere architettoniche.

In effetti, solo in seguito ad un puntuale lavoro di confronto, verifica ed integrazione, acquista un senso compiuto la realizzazione di una Legge Quadro e di un Testo Unico in materia, che tengano conto delle articolazioni territoriali e che coinvolgano i vari livelli amministrativi, prevedendo in modo semplice e chiaro la possibilità di modificare in futuro quelle prescrizioni (soprattutto di natura tecnica) che sono più soggette a dover recepire i cambiamenti sociali e le novità tecnologiche.