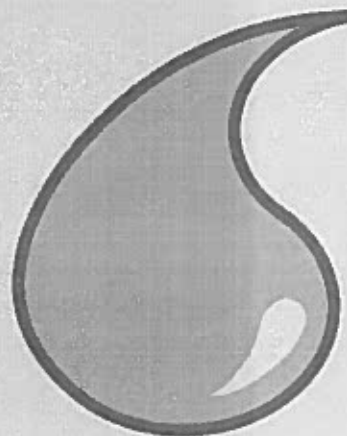
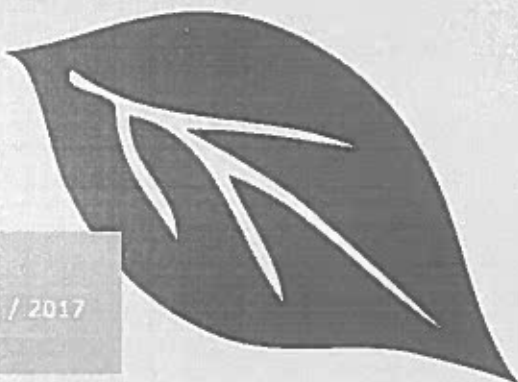
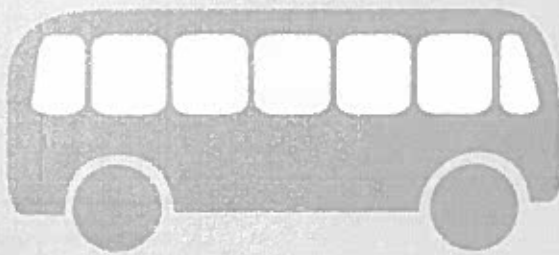


Qualità dell'ambiente urbano

XIII Rapporto
Edizione 2017



Focus su MOBILITÀ PEDONALE IN CITTÀ



LA MOBILITÀ PEDONALE AUTONOMA DELLE PERSONE IN CONDIZIONE DI DISABILITÀ

Silvia Assennato¹, Marco Bozzetti², Francesca Assennato³

¹ Avvocato

² Ingegnere (I.Li.Tec.- Tecnologie Per L'autonomia)

³ ISPRA

1. La mobilità è umana, anche come diritto

Il diritto alla mobilità trova riconoscimento nelle Carte Costituzionali dei maggiori paesi occidentali, ma anche nella Carta dei Diritti della UE (art. 45) e nel diritto internazionale in base all'art. 13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

Nell'Ordinamento Nazionale esso è generalmente ricondotto all'art. 16 Cost che garantisce libertà di circolazione sul territorio nazionale per ogni cittadino, con il solo limite collegato ad esigenze di sanità e sicurezza, nonché degli altri diritti costituzionalmente garantiti, nello specifico il diritto alla salute e la tutela dell'ambiente.

Per quanto riguarda lo specifico campo della disabilità il diritto alla mobilità personale rientra con ogni evidenza nel catalogo dei diritti umani, da ultimo in forza dell'art. 20 della Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità, forse uno dei meno noti del testo approvato nel dicembre 2006, per come recepito nell'ordinamento della Repubblica, con legge 18/2009.

L'art. 20 testualmente recita: gli Stati Membri dovranno assumere misure adeguate per assicurare la mobilità personale, il più possibile in forma autonoma, delle persone con disabilità anche:

- a) facilitando la mobilità personale delle persone con disabilità nel modo e nel tempo di loro scelta e con costi sostenibili;
 - b) facilitando l'accesso per le persone con disabilità ad ausili, mezzi e tecnologie assistive nonché a forme di assistenza ed intermediazione che siano comunque utili e di qualità;
 - c) fornendo e predisponendo formazione ed informazione sui sistemi e le capacità di movimento, per le persone con disabilità ed il personale specialistico impegnato con i disabili;
 - d) promuovendo ed incoraggiando la presa in considerazione di tutti gli aspetti della mobilità delle persone con disabilità da parte dei produttori e dei distributori di ausili, strumenti e tecnologie.
- L'inquadramento della mobilità come diritto umano, non è fine a se stessa ma sta a significare che esso deve ricevere il maggiore livello di riconoscimento e protezione che si possa globalmente riconoscere.

Un diritto umano inviolabile, per sua stessa natura deve, infatti, essere garantito per se stesso, a prescindere da ulteriori condizioni: per il solo fatto di esistere ogni persona ha una serie di diritti inviolabili, ed in quest'ottica si devono applicare una serie di principi base desumibili dalla giurisprudenza tanto comunitaria che internazionale in tema di protezione dei diritti umani ossia riconoscimento, supporto, partecipazione e protezione.

Questo significa in estrema sintesi riconoscere ogni persona come portatore di diritti, non compiere azioni che comprimano questo diritto, ove non strettamente necessario, agire in modo che le attività ed i servizi siano svolti in modo rispettoso e cercare sempre di implementare il diritto, ossia di espanderne la portata o la platea di chi sia in grado di goderne.

Si tratta quindi di un diritto umano, per sua stessa natura, universale e inviolabile che deve essere garantito con particolare attenzione nei confronti delle persone con disabilità in quanto esso costituisce la precondizione essenziale per l'integrazione sociale e per l'esercizio paritario ed uguale di una serie di altri diritti che molti danno per scontati ma che tali – con tutta evidenza – non sono.

Tale principio generale ha trovato rispondenza in diverse previsioni normative volte a facilitare la mobilità delle persone disabili. Si riconosce infatti che gli strumenti per la mobilità costituiscono un fattore primario di equità per le persone disabili in quanto facilitano – ed in alcuni casi permettono – l'accesso ad educazione, lavoro e vita sociale aumentando e migliorando i livelli di indipendenza e di partecipazione nella comunità.

Anche molti anziani – non formalmente disabili quindi – usano queste facilitazioni rispetto alle quali si riscontra a tutt'oggi una ampia fetta di bisogni non riconosciuti o non soddisfatti, spesso per mancanza di adeguate risorse finanziarie, nonostante si tratti di aspetti con importanza strategica fondamentale.

Le norme sulla circolazione chiariscono che gli ausili, anche elettrici o dotati di motore, non possono essere considerati veicoli.

A stabilirlo è l'articolo 46 del decreto legislativo n.285 del 1992 (Codice della Strada), modificato dalla legge 29 luglio 2010 n.120, secondo cui *“si intendono per veicoli tutte le macchine di qualsiasi specie, che circolano sulle strade guidate dall'uomo. Non rientrano nella definizione di veicolo:*

a) *le macchine per uso di bambini, le cui caratteristiche non superano i limiti stabiliti dal regolamento;*

b) *le macchine per uso di invalidi, rientranti tra gli ausili medici secondo le vigenti disposizioni comunitarie, anche se asservite da motore”.*

Proprio per quanto sopra, il Codice della Strada non si occupa direttamente – e non potrebbe farlo – della mobilità pedonale delle persone con disabilità, ma fornisce un elemento chiave, laddove la progettazione dei percorsi e degli spazi pedonali, nonché dei servizi pubblici, deve tenere conto delle previsioni sulla accessibilità agli ausili non veicolari.

Peraltro si deve riconoscere che allo stato attuale molti disabili non hanno una vera scelta sul come muoversi e l'utilizzo del mezzo di trasporto diverso dai mezzi pubblici costituisce per molte persone con disabilità la sola modalità a disposizione per spostarsi in modo autonomo, anche ai fini dell'integrazione professionale e sociale. Si tratta di una conclusione che si evince dal Regolamento 98/376/CE, sul contrassegno europeo di circolazione e di parcheggio per disabili, attuato in Italia con il DPR 30.7.2012 n.151, che ha modificato ed integrato il Codice della Strada.

Fra gli strumenti di mobilità di cui fin qui si è parlato, si ritiene di dover ricomprendere anche l'ambiente costruito nel quale l'assenza di impedimenti costituisce un elemento inclusivo fondamentale per cui risulta basilico l'abbattimento integrale delle barriere architettoniche, ed una modifica dei criteri di progettazione e costruzione.

Creare le condizioni per la mobilità autonoma delle persone disabili, includendo l'adeguamento di spazi, percorsi e caratteristiche dell'ambiente costruito, rientra nel corretto modo di inquadrare la disabilità secondo gli orientamenti ormai consolidati dell'ICF (Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute adottata dall'OMS nel 54° World Health Assembly, 2001), ovvero non come una caratteristica umana di alcuni individui, bensì come una condizione imposta dall'ambiente circostante nella quale alcune persone sono costrette a vivere quando Strutture Strumenti e Servizi non sono progettati tenendo conto delle diverse abilità delle persone.

Alcuni studi dimostrano che l'accessibilità universale e la mobilità pedonale influiscono sulla ricomposizione socio economica delle relazioni di vicinato così come sugli indicatori di sviluppo delle aree di recente edificazione. Ma sappiamo anche che i progetti di trasporto urbano ridistribuiscono accessibilità e qualità ambientale creando però potenziali svantaggi per determinati gruppi sociali se non adeguatamente progettati e realizzati, in termini anche di giustizia sociale. Questo vale a maggior ragione per le persone disabili.

I più recenti atti internazionali (non da ultimo l'European Accessibility Act, in fase di discussione), richiedono di promuovere sviluppo, produzione, distribuzione e servizi riguardo anche alle tecnologie assistive, attraverso un piano di azione globale che supporti gli stati membri nel processo di implementazione specifica dell'art. 20, della Convenzione Onu sui Diritti delle persone disabili sottolineando l'importanza della mobilità personale ed in quest'ambito degli strumenti anche tecnologici a supporto, quali elementi di base per una corretta ricezione ed implementazione del dettato normativo.

Ritornando dunque alla natura di diritto umano fondamentale ed inalienabile del diritto alla mobilità, proprio quest'ultima fornisce la chiave di volta per capire quali siano gli strumenti a disposizione per reagire alle sue violazioni: in primo luogo lo strumento del diritto antidiscriminatorio, sviluppatosi in massima parte a livello comunitario e sovranazionale.

Ancora una volta questi strumenti si applicano anche alle persone con disabilità che l'ordinamento riconosce come a particolare rischio di discriminazione, tanto da aver predisposto uno strumento processuale ad hoc. La legge 67/2006 mira a fornire infatti una tutela di tipo essenzialmente civilistico-risarcitorio che ha come presupposto la natura fondamentale del diritto violato, come recentemente affermato dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 213/2016 e 275/2016, che impone quest'ultima, anche il superamento dei vincoli di bilancio o della mancanza di fondi, affermando che i diritti dei disabili valgono più e quindi vengono prima del vincolo del pareggio di bilancio.

Si tratta di uno strumento particolarmente potente anche per le ipotesi in cui la discriminazione derivi dalla condotta omissiva della PA, in considerazione della natura personalissima e assoluta dei diritti delle persone con disabilità, che giustifica uno strumento processuale particolarmente snello come quello previsto per il diritto antidiscriminatorio.

In conclusione ci si chiede se siano necessarie nuove leggi e, secondo chi scrive, la risposta è negativa in quanto sarebbe sufficiente un'applicazione trasversale ad ogni livello degli strumenti normativi già esistenti, attraverso proprio la lente dei diritti umani.

Forse, vista l'attitudine tutta italiana a svincolare dai principi, l'unica misura realmente utile sarebbe vietare esplicitamente – in tutti gli strumenti di recepimento – l'accesso alle deroghe.

2. La mobilità pedonale autonoma problematiche e proposte

La mobilità pedonale è la parte più importante della fruizione sociale dello spazio pubblico della città. Gran parte degli spostamenti quotidiani, infatti, avvengono a piedi, da quelli interni allo spazio residenziale a quelli di congiunzione tra i luoghi di partenza e di arrivo e le fermate dei mezzi pubblici o i parcheggi dei mezzi privati.

Il sistema della mobilità pedonale, di fatto, riguarda spostamenti necessari, di breve raggio e/o di connessione tra origine degli spostamenti e rete macroscopica (trasporto pubblico o privato) e spostamenti volontari e sociali legati alla fruizione del tempo libero e della socialità che si svolgono solo se le condizioni ambientali sono favorevoli, entrambi di notevole interesse per assicurare una giusta considerazione alle esigenze di tutti i cittadini.

Queste molteplici forme di fruizione pedonale della strada sono raramente considerate nelle norme, nei piani e documenti tecnici relativi alla sicurezza dello spazio stradale che tantomeno si occupano della specifica fruizione da parte delle persone disabili. Questa carenza permane nonostante sia condiviso che l'accesso alla mobilità pedonale sia una componente fondamentale della equità della gestione degli spazi e dei servizi/sistemi di trasporto.

L'attenzione per la mobilità pedonale costituisce un elemento fondamentale soprattutto per l'autonomia e l'inclusione delle persone disabili, come ha dimostrato già molto tempo fa il caso della pedonalizzazione della strada principale di Copenhagen, la via Stroget, che «è stata trasformata da strada a traffico veicolare con i marciapiedi affollatissimi, a strada a traffico limitato, con una zona pedonale quattro volte più larga: mentre il numero dei pedoni è aumentato, durante il primo anno, del 35%, il numero dei disabili in carrozzina è aumentato del 400%» (Gehl J. 1991).

Si tratta dunque di considerare le problematiche di accesso e fruibilità alle aree/percorsi pedonali nelle città per le persone disabili, a partire dalle barriere architettoniche, ma non solo, poiché è necessario ripensare con ottica inclusiva all'intero sistema trasporti pubblici e privati-accessi/parcheggi-percorsi pedonali.

E' gravissimo in questo senso che le recentissime linee guida del 2017 sui Piani urbani per la mobilità sostenibile non tengano conto esplicitamente delle necessità relative alle persone disabili nella mobilità pedonale. Né nelle premesse né nelle disposizioni specifiche delle linee guida vi è alcun riferimento al quadro normativo sulla mobilità dei disabili sviluppato ormai organicamente dopo il 2006, né prevedono una esplicita correlazione con i PEBA (piani per l'abbattimento delle barriere architettoniche).

L'unico riferimento nelle linee guida PUMS 2017 è una generica indicazione, che include tra gli obiettivi specifici (tra i quali ciascun'amministrazione ha la possibilità di scelta!), il "garantire l'accessibilità alle persone con mobilità ridotta", che paraltro viene poi declinato solo nella accessibilità alla circolazione veicolare e al trasporto pubblico locale. Un po' meglio le linee guida europee del 2013 (EU, 2013) che indicano tra gli obiettivi della valutazione (e non solo tra le opzioni possibili), quella di garantire l'accesso e la partecipazione dei disabili.

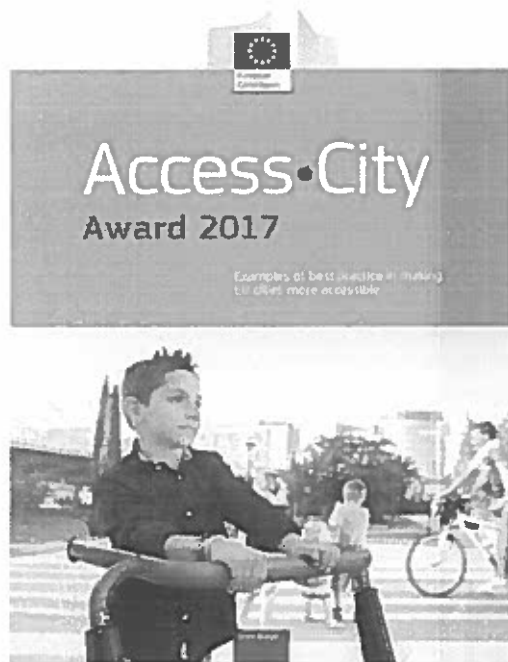
Per fortuna qualche amministrazione locale si muove più avanti, anche se le misure sono, nella maggior parte dei casi, relative all'adeguamento del servizio di trasporto pubblico o delle aree di sosta. Parma, ad esempio, ha messo tra le strategie del piano quella della città accessibile a tutti "la struttura demografica e il progressivo invecchiamento della popolazione impongono di travalicare il tradizionale approccio che confina il tema dell'accessibilità nell'alveo delle azioni a favore dei soggetti portatori di disabilità per divenire un fattore guida nella pianificazione-progettazione dello spazio pubblico e dell'accesso ai servizi di mobilità", tuttavia le misure si limitano all'adeguamento delle fermate e dei mezzi del tpl.

Anche il comune di Crema ha previsto nel proprio PUMS una "Strategia Mobilità per Tutti: Superare le barriere, per una città accessibile a tutti" includendo in questo caso tra le azioni non solo l'adattamento dei servizi di trasporto ma anche l'individuazione degli indirizzi per la progettazione e realizzazione di massima accessibilità per marciapiedi, componenti di arredo e elementi dello spazio pubblico fruibili.

Da menzionare il fatto che alcuni comuni hanno partecipato in questi ultimi anni al premio "Access city", la competizione istituita dalla Commissione Europea nel 2010 per premiare le città che hanno

avviato politiche e iniziative finalizzate all'accessibilità e all'inclusione, con particolare attenzione alle persone anziane o con disabilità, di cui nel 2017 sono state pubblicate alcune buone pratiche¹.

Figura 1: Il premio europeo Access city



In particolare il Comune di Alessandria, che ha redatto di recente il PUMS attualmente in corso di approvazione, ha avuto una menzione speciale nel premio edizione 2017.

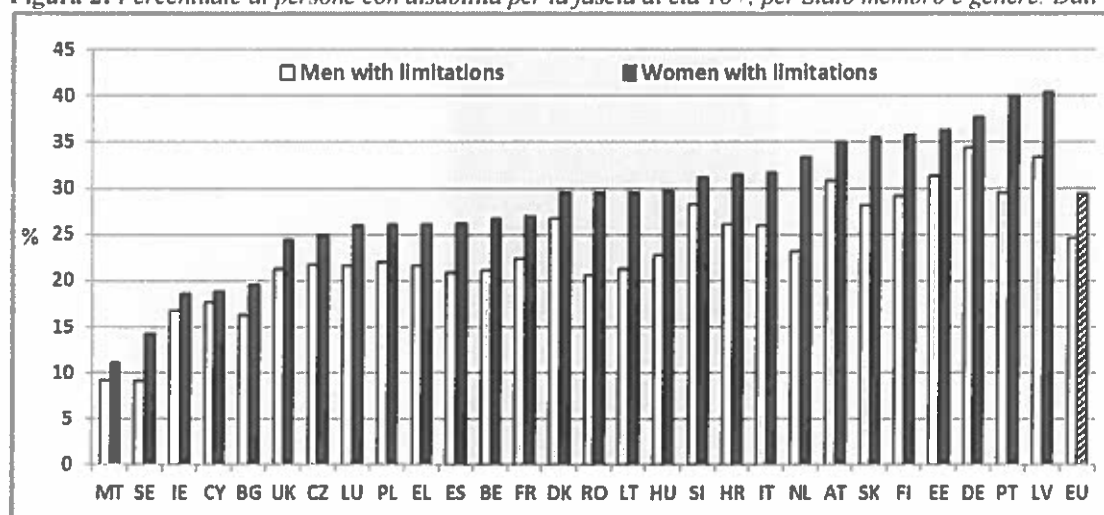
Per il 2016 era risultato vincitore il comune di Milano, grazie agli sforzi nella promozione di standard di progettazione universale. Sempre Milano nel proprio PUMS adottato quest'anno propone "diverse azioni di piano che collaborano alla creazione di una città sicura e senza barriere", in particolare attraverso l'uso di tecnologie per attraversamenti, ascensori, e sistemi di orientamento, per garantire il completamento di una rete di itinerari accessibili. Si deve riscontrare tuttavia, che non ostante vi sia una specifica sezione sulla mobilità individuale e lo spazio pubblico, non è stata inserita una trattazione dell'utenza disabile, che è invece oggetto di misure nella sezione di accessibilità dei mezzi di trasporto "città senza barriere".

Certamente la mobilità pedonale dei disabili rappresenta una sfida per le amministrazioni nello sviluppo dei nuovi piani.

Ma entriamo nel merito della mobilità pedonale delle persone disabili, che in primo luogo significa parlare di mobilità personale autonoma delle persone in condizioni "disabilitanti". Questa è una sfida culturale e tecnologica, che riguarda la mobilità di tutti i cittadini ed in particolare di chi ha difficoltà motorie. E non è una platea trascurabile anche numericamente (non una nicchia – non una "marginalità") se si considera che in Italia vivono oltre 3,2 milioni di persone disabili (disabili gravi secondo l'indagine ISTAT sulle Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari –2012-2013, ISTAT,2017) e se guardiamo all'Europa la stima attuale è di 80 milioni di individui, circa il 30% della popolazione, più donne che uomini come illustrato nella figura che segue. Questa popolazione salirà a 120 milioni entro il 2020, secondo le stime per l'attuazione della European Disability Strategy (2010-2020). Non ostante infatti si potrebbe prevedere una tendenza decrescente nel numero di persone con limitazioni, dovuta al progresso tecnico a medio e lungo termine, siamo di fronte ad una popolazione che invecchia e quest'ultimo fattore domina ogni innovazione tecnologica e medica. Un altro fattore che potrebbe influenzare il numero di persone disabili potrebbe essere il deterioramento socioeconomico che modifica condizioni di vita e di salute (ANED, 2017).

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7986&furtherPubs=yes>

Figura 2: Percentuale di persone con disabilità per la fascia di età 16+, per Stato membro e genere. Dati 2014



Fonte: European comparative data on Europe 2020 & People with disabilities, Final report. ANED, 2017

Il numero di persone che “chiede” un giusto accesso alla mobilità personale nei vari paesi è dunque molto alto, e aumenterà in futuro considerando l’effetto combinato dell’aumento del numero di disabili per effetto dell’invecchiamento della popolazione che si unisce ad una maggiore circolazione anche grazie alle misure di inclusione di cui discutiamo in questa sede. A titolo di esempio è interessante la definizione che dà Ferrovie dello Stato/RFI² che ci fa rendere conto della ampiezza della platea di riferimento:

- persone con problemi agli arti, anche temporanei, o persone con difficoltà di deambulazione
- persone che si muovono su sedia a ruote
- persone non vedenti o con disabilità visive
- persone non udenti o con disabilità uditive
- persone anziane
- donne in gravidanza.

Esiste ovviamente un problema di risorse. Limitandoci all’Italia, a fronte di questo poderoso esercito di ben oltre 3 milioni di individui, i comuni italiani spendono, in media, meno di 3.000 euro/anno per ciascun disabile³ italiano, ed in questa cifra, che deve coprire tutti i bisogni di queste persone, deve rientrare anche l’aspetto della mobilità. A questi si devono aggiungere i fondi necessari a garantire l’accessibilità ai turisti. Ovviamente questo è un tema di primo piano per l’Italia, che è uno dei paesi europei per i quali il Turismo rappresenta e rappresenterà sempre di più una risorsa fondamentale. Le stime di questo mercato⁴ valutano in 127 milioni i clienti con disabilità in Europa e in 3,5 milioni i clienti in Italia, ai quali deve essere aggiunto il fattore moltiplicatore di 2,8, per includere anche familiari, amici e accompagnatori. Si tratta di circa il 25% dei viaggiatori, che saranno rappresentati da persone con qualche forma di limitazione⁵. La mobilità personale dei turisti disabili nelle nostre città storiche e nei siti archeologici rappresenterà dunque certamente una sfida, anche tecnologica e progettuale per i prossimi anni.

Tenendo presente che la mobilità in quanto diritto umano inviolabile, si rivela essere anche un diritto “cerniera”, o meglio un diritto, esercitando il quale si ha la possibilità di esercitare altri diritti (diritto al lavoro, diritto alla cultura, diritto alla socializzazione, ...). Come si fa a lavorare, a farsi una cultura, ad avere una vita di relazione se non si può uscire di casa o lo si può fare con grande fatica e tempi estenuanti? Quali sono gli strumenti con cui è possibile esercitare, in modo semplice e sicuro, il diritto della mobilità autonoma? Qui entra prepotentemente in gioco la disabilità intesa non più come “caratteristica individuale” (che riguarda solo alcuni individui), ma come, invece, “condizione imposta” ad alcuni quando le strutture, i servizi e gli strumenti sono realizzati senza tener conto delle diverse abilità delle persone, come nel richiamato schema dell’ICF. Tale concetto è rivoluzionario

² <http://www.rfi.it/rfi/LINEE-STAZIONI-TERRITORIO/Le-stazioni/Accessibilit%C3%A0-stazioni/Servizi-di-assistenza-e-Sale-Blu-RFI/I-servizi-di-assistenza-per-le-persone-con-disabilit%C3%A0-e-a-ridotta-mobilit%C3%A0#2>

³ Per l’anno 2012 alla disabilità viene destinato il 24,3% della spesa sociale comunale, pari a 1.694.995.506 euro, per un valore di 2.990 euro (annui) per abitante con disabilità

⁴ IX Rapporto sulla qualità dell’ambiente urbano- Buone pratiche per l’accessibilità nel settore turistico

⁵ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/edpd_etd_2013_conference_report_en.pdf

perché sposta la disabilità dall'individuo al modo di progettare e realizzare il mondo che ci circonda, abbracciando, finalmente, tutti i potenziali utilizzatori dell'opera, a prescindere dalla loro condizione fisica del momento. Entra quindi in gioco l'Universal Design come metodo di progettazione per tutti ed il Diritto accessibile come strumento di esercizio della tutela delle persone.

E' il progettista che nel progettare e realizzare la sua opera deve tenere presente, come parametri (vincoli) progettuali le diverse abilità delle persone, potenziali fruitori dell'opera stessa. E', quindi, il progettista che, a seconda di come realizza la sua opera, di fatto deciderà chi sarà da questa incluso o escluso, ovvero, in sostanza decide chi vivrà, rispetto ad essa, una condizione disabilitante e chi no. E' il professionista del diritto e dell'amministrazione che deve raccordare tutti gli strumenti intorno alle esigenze complesse della persona che è "anche" disabile. Quindi è una questione che investe anche l'etica professionale e la necessità di formazione specifica per gli operatori di diversi settori.

In quest'ottica la questione della mobilità urbana autonoma, all'atto pratico, si riduce sostanzialmente a capire, come poter garantire il facile e sicuro spostamento di una persona da un punto "A" a un punto "B" della città senza creare/incontrare condizioni disabilitanti.

Nell'inquadrare i diversi aspetti della mobilità autonoma delle persone disabili a nostro avviso non è possibile separare troppo nettamente la mobilità pedonale intesa come spostamento personale senza o con ausili anche motorizzati, rispetto alla mobilità con utilizzo di mezzi sia pubblici che privati, che può essere o meno parte del percorso.

Quindi affrontiamo tre aspetti:

- mobilità pedonale "semplice"
- mobilità pedonale e utilizzo del mezzo pubblico
- mobilità pedonale e utilizzo del mezzo privato

Analizzando l'aspetto della mobilità pedonale "semplice" la questione riguarda in primo luogo le caratteristiche di fruibilità rispetto alle diverse disabilità, a partire dalle barriere architettoniche. Le prime domande che le persone disabili si pongono sono infatti: Come esco di casa per recarmi alla fermata del mezzo pubblico, o al mercato, o alla farmacia, o alla casa del mio amico che vive a 200 m da me? Come sono fatti i marciapiedi? Ci sono gli scivoli e come sono fatti?

Spesso i marciapiedi non sono larghi abbastanza, o il loro piano di calpestio è increspato dalle radici dei pini o da pericolose buche, gli scivoli, qualora ci sono, spesso hanno una pendenza inadatta (e fuori norma) o, non di rado, terminano con un "piccolo gradino", oppure con un tombino nelle cui fessure possono andare a incastrarsi le ruote di deambulatori e sedie a ruote progettati e realizzati senza tener conto di questi aspetti.

La concreta fruibilità della mobilità pedonale riguarda anche le distanze e la sicurezza dei percorsi, dall'adeguatezza delle infrastrutture all'utilizzo degli ausili personali e l'adeguatezza degli ausili stessi. Va tenuto conto che nella progettazione e pianificazione la persona va considerata un tutt'uno con l'ausilio che usa per deambulare (sedia a ruote, protesi o ortesi che sia). L'ausilio è infatti lo strumento, spesso insostituibile, che rende possibile l'azione (in questo caso la deambulazione), quindi un "facilitatore" (definizione ICF). Occorre dire che spesso gli ausili stessi sono ideati e realizzati senza tenere conto dello stato effettivo del tessuto urbano in cui l'ausilio dovrà operare (molto diverso da superfici lisce e senza pendenza), né della volontà delle persone, anche se in una situazione disabilitante, di fare una vita di relazione al pari con gli altri e negli stessi luoghi/percorsi, con ausili che lo rendano possibile.

In tutti questi aspetti, la progettazione e la tecnologia giocano un ruolo determinante, ed è proprio da questo ruolo che emerge la caratteristica di "diritto cerniera" che la mobilità ha in relazione agli altri diritti umani. Anche l'emanazione, attraverso il decreto 12 Gennaio 2017 (pubblicato in G.U. il 18 Marzo 2017), che ridefinisce i nuovi livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria (LEA), ivi compreso l'aggiornamento del Nomenclatore Tariffario degli ausili (l'ultimo risaliva al 1999), non ha garantito l'auspicato accesso alla tecnologia. Rimane infatti problematico sia in termini di ricerca dell'ausilio, sia in termini procedurali per l'ottenimento, sia sotto il profilo dei servizi di assistenza. Le procedure per accedere a quel poco che viene offerto sono infatti lunghe, complesse e distanti dai bisogni effettivi delle persone, costituendo una effettiva barriera all'esercizio del diritto di vivere in condizioni di pari opportunità. Per fare degli esempi vengono infatti immesse sul mercato sedie a ruote e deambulatori inadatti a salire gradini, a circolare su strade lastricate o sui famosi sampietrini, con ruote che si incastrano nelle fughe o nelle fessure dei tombini, senza ammortizzazione delle vibrazioni (che producono dannosissime conseguenze sulla spina dorsale o sulle giunture articolari delle persone già fragili).

La cosa ancora più grave è che anche a fronte della disponibilità di nuove tecnologie o soluzioni, queste non potrebbero rientrare nel supporto fornito dal SSN perché non compreso nel “nomenclatore tariffario”, che è rimasto pure se aggiornato uno strumento rigido e, purtroppo, ancora distante dalle esigenze dinamiche della vita urbana.

La situazione si complica ulteriormente se si considera l'interconnessione tra la mobilità pedonale semplice con l'utilizzo del mezzo pubblico (bus, metro e taxi), la cui accessibilità specifica è una criticità da affrontare nella maggior parte delle realtà italiane, perciò quella di garantire la intermodalità pedonale – trasporto pubblico per le persone disabili è una sfida ancora più grande. Occorre specificare in questa sede che non si può parlare di “accessibilità” senza parlare anche di “fruibilità”. Sono due concetti distinti ma estremamente legati, su cui ancora è necessario un lungo percorso di assimilazione.

Mentre sul fronte taxi, negli ultimi anni le cose sono andate migliorando (anche se la questione è lontanissima dall'essere risolta), lo stesso non si può dire degli altri sistemi di trasporto, che ancora hanno mezzi, banchine, stazioni o aree di attesa non accessibili e nel complesso un sistema non fruibile dalle persone disabili. Oppure vi sono mezzi o reti accessibili ma solo con ausili di determinata categoria, come le pedane degli autobus utili per la sedia a rotelle ma inaccessibili per altre ortesi.

Volendo prendere ad esempio il trasporto urbano su rotaia a Roma (la Metro), troviamo che a fronte di una accessibilità già parziale all'origine (sulla linea “A” su 27 stazioni solo 10 sono formalmente accessibili - circa il 37% secondo un dato al 2014), nella quasi totalità dei casi (ovvero tranne nel caso della metro “C”), l'accessibilità al sistema di trasporto è vincolata alla presenza di: “un operatore ATAC abilitato al controllo degli impianti”. Ciò viene riportato in una nota presente sulle relative pagine web dedicate: “In queste stazioni l'accessibilità per i disabili motori è garantita solo in presenza di personale aziendale abilitato al controllo degli impianti di traslazione”. La domanda dunque viene spontanea: se il personale è assente l'utente come viene informato? Volendo essere pignoli (e lo si deve essere in questi casi), la presenza di questa nota dimostra che le stazioni, fossero anche quelle “accessibili”, non sono “fruibili” (se non in presenza di qualcuno). Sempre con riferimento al comune di Roma, per quanto riguarda i mezzi di superficie, invece, i dati pubblicati sul sito del comune di Roma (aggiornati al 27 Febbraio 2017), riportano: il 74% dei bus dotati con pedana mobile per la salita delle sedie a rotelle e aree riservate alla loro sistemazione, mentre il 69% dei tram dotati di pianale a livello della banchina e aree riservate alle sedie a rotelle. Ovviamente questo è il dato “teorico” senza considerare le necessità di manutenzione e i guasti non riparati, che possono essere anche molto penalizzanti.

Sono anche le situazioni qui descritte che rendono le persone “disabili” e le costringono a vivere in condizioni disabilitanti.

Veniamo all'ultimo dei tre aspetti relativo alla mobilità pedonale e utilizzo del mezzo privato. La concreta impossibilità di accedere efficacemente ad una mobilità pedonale con il trasporto pubblico, costringe chi desidera fare una vita piena, al pari con altri, all'unica alternativa di usare il mezzo proprio, ovviamente questo vale per chi se lo può permettere. Ne dovrebbe discendere che l'automezzo sia necessariamente considerato “un ausilio personale” al pari della sedia a rotelle o altri ausili (come ribadito nel DPR n. 151/2012 richiamato nella prima parte), tanto da essere oggetto di misure di sostegno all'acquisto.

L'uso del mezzo proprio apre un ulteriore scenario di svantaggio per la persona disabile, poiché comporta in primo luogo costi maggiori sia di esercizio (manutenzione, assicurazione, carburante, ecc.), per i quali non ci sono agevolazioni, sia gli stessi costi di acquisto per i quali la possibilità di detrazione si è ridotta nel tempo a fronte di un incremento dei prezzi di vendita. E' infatti ferma da oltre 20 anni la cifra massima detraibile dalle tasse, (pari a €3.434 calcolata come il 19% su un prezzo massimo di acquisto di €18.075,00). A questo si aggiungono le note difficoltà e perdite di tempo legate alla gestione del contrassegno disabili e dei parcheggi riservati, che vanno dal tempo sprecato a contestare multe purtroppo frequenti per inefficienza nel controllo dei tagliandi e delle targhe, oppure alla ricerca di posti riservati vana perché occupati da veicoli non autorizzati (anche quelli riservati con targa!).

A questo va poi aggiunta la presenza di barriere, inclusa l'eccessiva distanza o pendenza, tra i luoghi di sosta “riservati” e il percorso pedonale di destinazione (ricordiamo che una distanza maggiore o uguale a 50 m è da considerarsi a tutti gli effetti una barriera architettonica).

La storia che queste analisi raccontano è che in Italia la mobilità autonoma è un diritto riconosciuto solo in teoria (da un mare di normative all'avanguardia), ma il suo effettivo esercizio è negato poiché l'attuale condizione non permette alle persone disabili di spostarsi autonomamente in modo semplice e sicuro. La prima sfida per la pubblica amministrazione è dunque garantire l'abbattimento delle barriere architettoniche esistenti e la modifica delle modalità progettuali e di pianificazione per il futuro, in primo luogo per la mobilità pedonale e per la fruibilità dei sistemi di trasporto pubblico.

Evidentemente il cambio radicale della mentalità e la conseguente trasformazione delle politiche che si traducano nell'investire in città più accessibili, fruibili e vivibili per tutti deve essere la strada da seguire, ma nel transitorio le conseguenze della vigente situazione non devono ricadere sulle persone, ma su chi permette che le strutture, gli strumenti e i servizi siano progettati e realizzati in deroga alla normativa vigente. Nel frattempo, dunque, dovrebbe essere lo Stato che, riconoscendo la negazione dell'esercizio del diritto riconosciuto, indennizzi le persone disabili dei maggiori costi, fino a quanto la situazione non sarà cambiata.

La tecnologia può fornire un prezioso supporto a questo processo che però deve scaturire da un processo di maturazione culturale, ovvero dalla consapevolezza che la fruizione del sistema città e quindi anche della mobilità deve essere garantita a tutti. Questa deve essere una urgente priorità di investimento e realizzazione che deve coinvolgere attivamente e consapevolmente gli utenti finali e i professionisti.

In conclusione si propongono le seguenti azioni:

- l'inserimento obbligatorio nei PUMS dei seguenti obiettivi: 100% dei sistemi di trasporto accessibili e fruibili in modo sicuro e autonomo; pianificazione della mobilità, pedonale e non, che espliciti le misure dedicate alle persone disabili; assicurare la partecipazione delle rappresentanze delle persone disabili nel processo di approvazione del piano;
- eliminare l'accesso alle deroghe per le norme sull'inclusione delle persone disabili ed in particolare a quelle relative all'abbattimento delle barriere architettoniche (principalmente ma non limitatamente per le opere soggette ad autorizzazione e/o realizzate con finanziamento pubblico);
- la costituzione di un osservatorio specifico che abbia il compito di definire le politiche di indirizzo, priorità e tempistiche, vigilare su quanto viene prodotto, denunciare i casi di inosservanza;
- un aggiornamento e ampliamento dei contributi per chi è costretto a usare il mezzo proprio per spostarsi anche in relazione al tipo di vita che svolge;
- l'utilizzo delle tecnologie informatiche e di comunicazione, in primo luogo la PEC, come abbattimento degli ostacoli nella gestione di permessi, multe, comunicazioni etc, nonché per garantire le informazioni sull'accessibilità dei mezzi e dei percorsi (in conformità a quanto già previsto dalla normativa in materia di digitalizzazione della PA);
- la possibilità di accedere alle tecnologie assistive per la mobilità autonoma (deambulatori, informatica, ecc) anche per strumenti non compresi nel nomenclatore tariffario, senza la necessità, per gli strumenti informatici e di comunicazione, di una prescrizione medica.

BIBLIOGRAFIA

- Gehl J. 1991. Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali , Maggioli Editore, Rimini.
European Union, 2013. Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan.
Istat, 2017. Nota sulla legge dopo di noi.