

XVII legislatura

Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 2930

Disposizioni per il
coordinamento della
disciplina in materia di
abbattimento delle barriere
architettoniche

dicembre 2017
n. 572



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori
dell'ambiente e del territorio



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi
sull'A.S. n. 2930**

Disposizioni per il
coordinamento della
disciplina in materia di
abbattimento delle barriere
architettoniche

dicembre 2017
n. 572

a cura di: L. Iannetti

PREMESSA

Il disegno di legge [A.S. 2930](#) reca Disposizioni per il coordinamento della disciplina in materia di **abbattimento delle barriere architettoniche**; già approvato dalla Camera (A.C. 1013-1577), è composto di due articoli.

Il dossier analizza il contenuto dell'articolato, fornendo poi, di seguito, elementi sul quadro del dibattito europeo in materia di *Strategia europea sulla disabilità*.

L'articolo 1 reca norme per il coordinamento della disciplina in materia di abbattimento delle barriere architettoniche.

Esso interviene in materia di **coordinamento** e **aggiornamento** delle vigenti prescrizioni tecniche per **l'eliminazione delle barriere architettoniche** per gli edifici pubblici e privati e per gli spazi e i servizi pubblici o aperti al pubblico o di pubblica utilità, **contenute nel D.P.R. 503/1996** e nel **D.M. 236/1989**.

In particolare, il **comma 1** dell'articolo 1 della proposta di legge prevede l'emanazione di un **decreto del Presidente della Repubblica**, al fine di:

- **promuovere l'adozione e la diffusione della progettazione universale** in attuazione e in conformità ai principi espressi dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, ratificata ai sensi della L. 18/2009
- **assicurare l'unitarietà e l'omogeneità della normativa** relativa agli edifici, agli spazi e ai servizi pubblici, e della disciplina relativa agli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica.

In base alla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità "Le persone con disabilità includono quanti hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri." (art.1.2).

Tale decreto si prevede venga adottato **entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, con D.P.R., ai sensi dell'art. 17, comma 1, della L. 400/1988, con il seguente *iter*:

- su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- previa deliberazione del Consiglio dei ministri;
- sentito il parere del Consiglio di Stato e, per i relativi profili di competenza, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro trenta giorni dalla richiesta;
- sentita la Conferenza unificata;
- acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione dello schema di decreto.

L'articolo 17, comma 1, della L. 400/1988 prevede che, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono

essere emanati regolamenti per disciplinare, tra l'altro, l'esecuzione delle leggi e l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale.

Si ricorda che l'art. 77, comma 2, del D.P.R. 380/2001 (T.U. edilizia) prevede che la fissazione delle norme tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata ed agevolata avvenga con un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti adottato ai sensi dell'art. 52 del medesimo decreto, che prevede che debba essere sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

In ordine alle norme oggetto di coordinamento, si ricorda che il regolamento di cui al D.P.R. 24 luglio 1996, n. 503 reca norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, negli spazi e nei servizi pubblici ed ha sostituito, aggiornandole, le precedenti norme in materia dettate dal D.P.R. 27 aprile 1978, n. 384 (Regolamento di attuazione dell'art. 27 della L. 30 marzo 1971, n. 118, a favore dei mutilati e invalidi civili, in materia di barriere architettoniche e trasporti pubblici).

La legge n. 13 del 9 gennaio 1989 ha poi dettato disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati. In attuazione dell'art. 1, comma 2, di tale legge è stato emanato il D.M. dei lavori pubblici n. 236 del 14 giugno 1989 recante "Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche".

Nella medesima citata legge n. 13 del 1989, agli articoli 4 e 5 sono previste inoltre norme per gli interventi riguardanti i beni sottoposti a disposizioni di tutela per il loro valore paesaggistico o per l'esistenza di un vincolo di natura storico ed artistico.

Ulteriori disposizioni sull'eliminazione o il superamento delle barriere architettoniche sono altresì previste dall'art. 24 della legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate n. 104/1992. Le citate disposizioni di rango primario sono state riprodotte negli artt. da 77 ad 82 del D.P.R. 380/2001 (T.U. in materia edilizia), che costituiscono il capo III della parte II del citato T.U. e che reca "Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico".

Rispetto a quanto previsto per l'adozione del D.P.R. 503/1996 e del D.M. 236/1989 (destinati ad essere sostituiti dall'emanando D.P.R.), l'iter per l'approvazione del nuovo regolamento viene previsto come più articolato, in quanto prevede il parere delle Commissioni parlamentari e quello della Conferenza unificata.

Si ricorda che nella XVI legislatura era stato esaminato dal Parlamento il disegno di legge [A.S. 3650](#), i cui contenuti vengono ricalcati dal testo in esame, che era stato approvato dalla Camera in prima lettura ([A.C. 4573](#)).

Si ricorda che la finalità di promuovere l'adozione e la diffusione della progettazione universale, in attuazione e in conformità ai principi espressi dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, era stata evidenziata nel documento della Conferenza delle Regioni del 4 aprile 2012, sul testo iniziale dell'A.C. 4573 della XVI legislatura. In tale documento le Regioni, dove aver ricordato i contenuti della Convenzione, sottolineavano la necessità di "superare il concetto di eliminazione delle barriere architettoniche promuovendo, invece, la progettazione universale, la sola in grado di garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, alle attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali".

L'art. 2 della Convenzione in parola definisce "progettazione universale" la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate.

La "progettazione universale", sempre secondo l'art. 2, non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari.

Sul piano della tecnica legislativa, l'opportunità di fare riferimento a un regolamento di attuazione adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 (in luogo di un regolamento di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della L. 400/1988, che era previsto nella proposta di legge originariamente presentata) era stata rilevata in una condizione formulata dal Comitato per la legislazione, nel parere espresso in data 9 ottobre 2012 con riguardo al citato A.C. 4573 nella XVI legislatura.

Come detto, l'attuale testo prevede l'adozione di un D.P.R., ai sensi dell'art. 17, **comma 1**, della L. 400/1988, in linea con tale rilievo a suo tempo formulato.

Il **comma 2** dispone, a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo decreto, la conseguente **abrogazione dei regolamenti** di cui al D.P.R. 503/1996 e al D.M. 236/1989.

Il **comma 3** prevede la **ricostituzione della Commissione permanente** già prevista dall'art. 12 del D.M. 236/1989, con la previsione che ciò deve avvenire nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

A tal fine viene previsto che ai componenti della Commissione non siano corrisposti compensi, gettoni di presenza o rimborsi di spese (comma 3, ultimo periodo).

L'art. 12 del citato decreto ministeriale n. 236/1989 prevedeva l'aggiornamento e la modifica delle prescrizioni tecniche attraverso l'istituzione, con apposito decreto interministeriale, di una Commissione permanente.

La citata Commissione è stata ricostituita con decreto n. B3/1/792 del 15 ottobre 2004 ed ha concluso i propri lavori il 26 luglio 2006 con una relazione e l'approvazione di uno schema di regolamento per l'eliminazione delle barriere architettoniche che ha poi trasmesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'approvazione. Secondo quanto segnalato dal rappresentante del Governo nel corso dell'esame presso la Camera del disegno di legge in esame, la Commissione, avendo ultimato i propri compiti, era stata soppressa in attuazione di quanto prescritto dall'articolo 12, comma 20, del decreto-legge 95 del 2012, che aveva previsto il trasferimento delle attività svolte dagli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga, ai competenti uffici delle amministrazioni stesse.

Sono affidati alla Commissione i seguenti compiti:

- individuare la soluzione di eventuali problemi tecnici derivanti dall'applicazione della normativa cui fa riferimento il disegno di legge;
- elaborare **proposte di modifica e aggiornamento** anche finalizzate a semplificare la realizzazione di **innovazioni tecnologiche** dirette all'eliminazione delle barriere architettoniche nelle parti comuni degli edifici esistenti e nelle loro pertinenze;
- elaborare proposte di modifica e di aggiornamento finalizzate a **migliorare la fruibilità degli spazi urbani aperti** per favorirne l'uso pedonale secondo i moderni principi dell'ergonomia urbana a beneficio di tutti i cittadini;
- adottare **linee guida tecniche** basate sulla **progettazione universale** ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera f), della Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006.

La citata lettera f) impegna gli Stati ad intraprendere o promuovere la ricerca e lo sviluppo di beni, servizi, apparecchiature e attrezzature progettati universalmente, secondo la definizione di cui all'articolo 2 della medesima Convenzione, che dovrebbero richiedere il minimo adattamento possibile ed il costo più contenuto possibile per venire incontro alle esigenze specifiche delle persone con disabilità, promuoverne la disponibilità ed uso, ed incoraggiare la progettazione universale nell'elaborazione di norme e linee guida.

Come già ricordato, l'art. 2 della Convenzione definisce "progettazione universale" la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate. La "progettazione universale", sempre secondo l'art. 2, non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari.

- svolgere il **monitoraggio** sistematico dell'attività **delle pubbliche amministrazioni** con riferimento all'attuazione dell'articolo 32 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, in tema di **adozione di piani di eliminazione delle barriere architettoniche**;

I commi 20-22 del citato articolo 32 dettano disposizioni in ordine ai piani di eliminazione delle barriere architettoniche che devono essere adottati da parte delle amministrazioni competenti per gli edifici pubblici non adeguati alle prescrizioni tecniche di cui al D.P.R. n. 384 del 1978 (ora sostituito dal D.P.R. 503/1996) prevedendo eventualmente l'intervento di **un commissario** in sostituzione delle amministrazioni medesime.

I membri della Commissione sono **nominati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, sentiti il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e la Conferenza permanente Stato-regioni. Ai componenti della Commissione di cui al presente comma non sono corrisposti compensi, gettoni di presenza o rimborsi di spese.

Il comma 4 prevede la presentazione da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti annualmente di una **relazione alle Camere** sullo stato di avanzamento dei lavori della Commissione.

Risulterebbe opportuno valutare di specificare, al comma 4, che la prevista relazione annuale abbia ad oggetto, oltre allo stato di avanzamento dei lavori, anche le risultanze dell'attività della Commissione, con particolare riferimento al compito di sistematico monitoraggio sulle pubbliche amministrazioni posto in capo a questa, al fine di chiarire i contenuti informativi della relazione.

L'articolo 2 reca la **clausola di invarianza finanziaria**, ai sensi della quale all'attuazione della legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La strategia europea sulla disabilità

Il 30 novembre 2017 il **Parlamento europeo** ha votato una [Risoluzione sull'attuazione della strategia europea sulla disabilità](#).

La Strategia sulla disabilità, adottata nel 2010 per l'arco temporale 2010-2020, reca il quadro di misure a livello europeo previste per mettere in pratica la [Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità](#).

L'obiettivo della Strategia consiste nella creazione di "un'Europa senza barriere per tutti". Diversi gli strumenti previsti a tale riguardo:

- inclusione delle persone disabili a tutti i livelli della società
- promozione dell'accessibilità
- possibilità di partecipazione eguale in tutte le aree della vita quotidiana
- tassi di occupazione più elevati per le persone disabili
- educazione più inclusiva
- miglioramento della assistenza medica e una protezione sociale rinforzata.

Con tale documento, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione, tra l'altro, a stabilire requisiti obbligatori **sull'accessibilità degli spazi pubblici e, in particolare, dell'ambiente edificato**.

Inoltre, ha invitato (punto 4, sezione Accessibilità) gli Stati membri a dare **piena attuazione a tutta la legislazione relativa all'accessibilità** e a **monitorarla** costantemente (compresi la direttiva sui servizi di media audiovisivi, il pacchetto telecomunicazioni e la direttiva sull'accessibilità del web, nonché la pertinente normativa in materia di trasporti e diritti dei passeggeri).

Un invito all'Unione riguarda, in tale contesto, il coordinamento e monitoraggio di tale attuazione, nonché la promozione della ratifica dell'UNCRPD a livello interno ed esterno.

Il testo richiama tra gli altri il documento [Risoluzione del 7 luglio 2016 sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con particolare riferimento alle osservazioni conclusive del comitato CRPD delle Nazioni Unite](#).

Il Parlamento, auspicando che i colegislatori dell'UE adottino senza indugio un atto europeo sull'accessibilità, ha raccomandato che il testo finale migliori l'accessibilità dei prodotti e dei servizi per le persone con disabilità e le persone con limitazioni funzionali, sottolineando anche che occorrono urgentemente norme complete a livello europeo **sull'accessibilità degli spazi pubblici e dell'ambiente edificato** nonché sull'accesso a tutte le modalità di trasporto.

In generale, il Parlamento ha poi espresso preoccupazione per il fatto che il controllo dell'esecuzione di alcuni atti legislativi (quali la direttiva sull'accessibilità del web o il regolamento sull'accessibilità su rotaia), si svolga mediante autovalutazione da parte del settore e degli Stati membri e non sia condotto da un'entità indipendente, raccomandando, pertanto, che la Commissione migliori la sua valutazione della conformità e esamini la possibilità di sviluppare una **legislazione sul monitoraggio**, al fine di assicurare che i diritti delle persone con disabilità siano rispettati.

Il documento ricorda che l'attuazione di tutti gli obblighi in materia di accessibilità richiede finanziamenti idonei a livello europeo, nazionale e locale, invitando quindi l'UE a garantire che "tutti i programmi di finanziamento siano accessibili, seguano un approccio di progettazione universale e prevedano un bilancio separato per l'accessibilità"; gli Stati membri vengono quindi invitati ad aumentare gli investimenti pubblici per garantire l'accessibilità delle persone con disabilità sia all'ambiente fisico sia a quello digitale.

Si sottolinea, in particolare, che l'accessibilità è un principio fondamentale della Convenzione Onu e condizione indispensabile per l'esercizio di altri diritti sanciti nella Convenzione stessa: un numero considerevole di petizioni trasmesse da cittadini europei denuncia la mancanza di accessibilità o la presenza di **barriere architettoniche**, occorrendo invece una attuazione a livello globale del diritto all'accessibilità all'ambiente, oltretutto ai trasporti, alle strutture e ai servizi pubblici, nonché alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

In materia, la [Relazione della Commissione europea sullo stato di avanzamento dell'attuazione della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020](#) delinea il quadro degli avanzamenti e delle criticità in materia.

Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere ([Un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere per le persone disabili — COM\(2010\) 636 def](#)), si osserva, tra l'altro, che il mercato UE dei sussidi tecnici per i disabili (il cui valore annuale è stimato a oltre 30 miliardi di euro) è ancora frammentato e i prodotti restano onerosi. Né i quadri di azione e di regolamentazione, né lo sviluppo di prodotti e servizi riflettono adeguatamente i bisogni delle persone disabili. Si evidenzia che "Numerosi beni e servizi nonché la maggior parte delle strutture edilizie non sono ancora sufficientemente accessibili".

Con particolare riferimento al tema della **accessibilità** (punto 2.1), si sottolinea che questa è un presupposto inderogabile per la partecipazione alla società e all'economia, ma resta un obiettivo ancora lontano per l'UE, dove esistono ancora importanti barriere.

La Commissione propone di utilizzare strumenti legislativi e di altro genere, quali la **standardizzazione**, per ottimizzare l'accessibilità delle strutture edilizie, dei trasporti e delle TIC conformemente alle iniziative faro "Agenda digitale" e "L'Unione dell'innovazione". Nel rispetto dei principi di una **migliore regolamentazione**, essa studierà l'eventuale vantaggio derivante dall'adozione di misure regolamentari che garantiscano l'accessibilità dei prodotti e dei servizi, tra cui misure destinate ad accrescere il ricorso agli appalti pubblici. Si incoraggerà l'integrazione del principio di accessibilità e della "progettazione per tutti" (c.d. *design for all*) nei programmi di istruzione e formazione per le professioni interessate e favorirà lo sviluppo di un mercato UE delle tecnologie assistive. In base a quanto affermato, dopo la consultazione degli Stati membri e di altre parti interessate, la Commissione considererà la possibilità di proporre un atto legislativo sull'accessibilità nell'UE entro il 2012. Quest'ultimo potrebbe comprendere l'elaborazione di norme specifiche per determinati settori finalizzate a migliorare considerevolmente il funzionamento del mercato interno dei prodotti e dei servizi accessibili.

L'azione dell'UE - afferma il documento - sosterrà e completerà le misure nazionali volte ad attuare il principio di accessibilità, ad **eliminare le barriere** esistenti e ad aumentare la disponibilità e la scelta delle tecnologie assistive.

Per "accessibilità" si intende la possibilità per le persone disabili di avere accesso, su una base di uguaglianza con gli altri, all'ambiente fisico, ai trasporti, ai sistemi e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nonché ad altri servizi e strutture.

La situazione della disabilità in Europa

In base a quanto emerso dal dibattito svolto nelle istituzioni europee, quasi una persona su sei nell'area UE vive con una disabilità. I trend delineano un potenziale aumento di tale dato con il previsto invecchiamento della popolazione. Inoltre, un alto tasso di povertà si registra tra i soggetti disabili, con percentuali del 70% maggiori rispetto alla media UE. Da notare, al riguardo, come i disabili debbano inoltre spesso, in assenza di servizi adeguati, sostenere spese maggiori, a fronte di guadagni medi inferiori rispetto alla media della popolazione, e maggiori tassi di disoccupazione.

Tra i problemi centrali riscontrati in materia: la discriminazione delle persone disabili; il mancato completo superamento dei pregiudizi; la perdurante presenza di **barriere**. Fattori tutti che impediscono alla persona disabile di partecipare pienamente alla società e all'economia.

Ulteriori dati in materia possono essere consultati alla pagina della Direzione Generale della Commissione europea relativa alle persone con disabilità: [Persons with disabilities](#)

Nella [risoluzione approvata dal Parlamento europeo](#) si sottolinea, quindi, quali punti centrali:

- l'uguaglianza di diritti delle persone disabili rispetto al raggiungimento dell'autonomia.
- la necessità di adottare misure per garantire il pieno esercizio dei propri diritti ed il migliorare delle condizioni di vita.

A tal fine, è emersa la richiesta dell'adozione in tempi brevi di regole come [l'Atto europeo sull'accessibilità](#)

A seguito della Giornata internazionale delle persone con disabilità del 3 dicembre, il 6 dicembre 2017 si terrà il [quarto Parlamento europeo delle persone con disabilità](#): centinaia di attivisti e delegati di organizzazioni da tutta Europa, parlamentari e rappresentanti delle istituzioni UE si incontreranno per discutere la partecipazione dei disabili nella vita politica e pubblica.