

Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 9.3.2012

La mobilità delle persone con disabilità

a) Il Contrassegno europeo per disabili.

Il contrassegno europeo è stato introdotto da una raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea nel 1998 (la numero 8546 del 18 maggio 1998) che prevede che i contrassegni auto per i disabili abbiano caratteristiche uniformi e vengano riconosciuti da tutti gli Stati membri. L'obiettivo perseguito con l'emanazione della raccomandazione è stato quello di facilitare gli spostamenti in auto delle persone disabili, consentendo a colui che ha diritto a particolari agevolazioni nel paese in cui risiede, di godere dei medesimi benefici offerti ai disabili negli altri paesi dell'UE. Lo strumento del contrassegno, riconosciuto in tutta Europa, facilita notevolmente la libera circolazione e l'autonomia delle persone disabili.

In Italia però il contrassegno europeo non è stato ancora adottato a causa di una disposizione di legge (l'articolo 74 del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - in vigore fino al luglio 2010) che nell'intento di tutelare la privacy delle persone, precludeva la possibilità di adottare provvedimenti da cui potesse desumersi la natura del presupposto a base del beneficio concesso. L'art. 74 del decreto Legislativo n. 196/2003 stabiliva che *"i contrassegni rilasciati a persone invalide utili per la circolazione e la sosta dei veicoli, devono contenere soltanto i dati indispensabili ad individuare*

l'autorizzazione rilasciata, senza l'apposizione di simboli o diciture dai quali può desumersi la speciale natura dell'autorizzazione per effetto della sola visione del contrassegno". Il riferimento esplicito ai "simboli" e alle "diciture" contenuto nella disposizione di legge impediva l'adozione in Italia del contrassegno europeo, perché lo stesso presenta come immagine una carrozzina per la deambulazione su sfondo azzurro, e quindi un simbolo facilmente riconducibile alla disabilità.

Non solo risultava impossibile adottare il contrassegno europeo secondo le indicazioni fornite nella raccomandazione, ma anche a livello di diritto interno si è generata una notevole confusione dovuta ad una letterale interpretazione del dettame legislativo, che ha procurato gravissime conseguenze e disagi per la mobilità dei disabili. Infatti molti Comuni hanno provveduto a rilasciare contrassegni, con la sostituzione del simbolo convenzionale della sedia a rotelle, con il simbolo del comune stesso. A cascata questa situazione ha generato incertezze sulla corretta applicazione della norma anche da parte degli organi di polizia locale, con la conseguenza paradossale dell'applicazione di sanzioni pecuniarie a danno di persone disabili dotate di contrassegno anonimo, che circolavano in comuni diversi da quello di residenza. Di fatto si è generata una limitazione della libertà di circolazione nel territorio nazionale delle persone che non sono in grado di circolare e di soggiornare liberamente, a fronte di un dovere, riconosciuto costituzionalmente in capo allo Stato, di predisporre tutte le misure atte a rendere possibile e concreta, la libertà di movimento di coloro che a causa delle proprie condizioni personali, hanno una ridotta capacità di movimento. Tale impegno attivo dello Stato è una concretizzazione dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale e il rilascio del contrassegno per invalidi consentendo la fruizione di agevolazioni nella circolazione e nella sosta del veicolo, ne è una sua specifica attuazione.

Con l'entrata in vigore della legge 120 del 29 luglio 2010, di modifica del codice della strada, si è dato il via al superamento dell'empasse

giuridica, infatti l'art. 58 della L. 120, stabilisce che il contrassegno per invalidi non deve contenere diciture dalle quali può essere individuata solo la persona fisica interessata, facendo salvi simboli che richiamino la disabilità. Con l'entrata in vigore della legge 120 si è proceduto non all'adozione del contrassegno europeo, ma alla razionalizzazione della normativa vigente in Italia, presupposto necessario per una sua armonizzazione a livello europeo. E' necessario però un altro step, occorre infatti recepire la Raccomandazione dell'Unione Europea che invita a rendere omogenei i contrassegni per disabili nella UE, aggiungendo anche l'Italia agli oltre 15 paesi dell'UE che hanno già adottato questo documento.

b) Prospettive di riforma

Tra i provvedimenti di recepimento del contrassegno europeo per disabili, si segnalano gli atti parlamentari allo studio della Camera e del Senato, di recente presentazione. In particolare gli atti sono: il n. C 526 recante *"Nuove norme per il rilascio del contrassegno per i veicoli al servizio dei soggetti disabili e in materia di parcheggi ad essi riservati"* assegnato alla IX Commissione (trasporti, poste e telecomunicazioni) della Camera, per l'esame in sede referente; e l'atto n. C 2891 recante *"Modifiche agli articoli 126-bis e 188 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di sanzioni per la violazione di divieti di sosta e di fermata nonché di circolazione e sosta dei veicoli al servizio di persone invalide"* assegnato, per l'esame in sede referente, sempre alla IX Commissione.

Il primo prevede esplicitamente il recepimento del contrassegno disabili con le caratteristiche delineate nella citata raccomandazione del Consiglio europeo. Stabilisce inoltre, competenze e modalità di rilascio, individuando nel sindaco del comune di residenza il soggetto pubblico al quale devono essere inoltrate la domanda e l'allegata certificazione medica rilasciata dall'azienda sanitaria locale di appartenenza. Si prevede inoltre l'esenzione dall'imposta di bollo sia per la domanda di rilascio che per quella

di rinnovo del contrassegno medesimo, nonché delle eventuali tasse comunali e delle spese di segreteria esistenti, comprese le spese relative al rilascio e al rinnovo della certificazione medica. L'implementazione degli accertamenti è un altro punto focale del disegno di legge, sia controlli specifici mirati a verificare l'esistenza dei presupposti in capo ai titolari dei contrassegni che controlli a campione, ai quali l'invalido non può rifiutare di sottoporsi, pena la revoca del contrassegno disabili. Si prevedono poi inasprimenti per le sanzioni da comminare in caso di utilizzo del contrassegno scaduto oppure senza averne titolo e anche in caso di occupazione delle strutture deputate a favorire la mobilità dei disabili. Infatti si stabilisce che "chiunque faccia uso di contrassegno disabili senza averne titolo o faccia uso di contrassegno scaduto è sottoposto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 2.500 euro; inoltre il contrassegno è sospeso per un periodo da trenta a novanta giorni" e che " a chiunque utilizza in modo improprio le strutture riservate a favorire la mobilità delle persone disabili o le ostruisce o le occupa senza titolo, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 250 euro a 1.000 euro".

Il secondo atto (C 2891) propone l'inasprimento delle pene previste in tema di abuso degli spazi destinati alle persone invalide per la sosta e la circolazione dei veicoli. Si tratta della modifica degli articoli 188 CdS e 126-bis CdS: la sanzione prevista dall'art. 188 in caso di uso improprio degli spazi destinati alla sosta e alla circolazione dei mezzi al servizio di persone invalide o in caso di mancanza di autorizzazione, è il pagamento di una somma da euro 78 a euro 311; e l'art. 126-bis prevede la perdita di 2 punti sulla patente. La proposta di legge in esame propone l'innalzamento della sanzione da euro 160 a euro 460, la perdita di 10 punti e la revoca dell'autorizzazione all'utilizzo delle strutture deputate alla circolazione e alla sosta dei disabili.

Entrambe le proposte di legge sono state abbinare per l'esame in sede referente all'atto C 4662 d'iniziativa dell'On. Valducci recante "*Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*". Il legislatore ha scelto di rivedere la materia dei

contrassegni in sede di revisione generale della disciplina del codice della strada, al fine di armonizzare l'intero impianto codicistico.

Ultimamente anche un altro atto legislativo è stato presentato in Parlamento, questa volta al Senato, sempre in tema di mobilità delle persone con disabilità, si tratta dell'atto S 2974 recante "*Nuove norme per la concessione del contrassegno per i veicoli al servizio dei soggetti disabili e in materia di parcheggi ad essi riservati*". Dell'atto non si dispongono testi perché allo stato attuale non è stato ancora assegnato ad una Commissione permanente per l'esame in sede referente, ma appare molto probabile che una volta che approderà in Senato la proposta Valducci, elaborata in un testo unificato, comprendente le proposte di ben 47 atti ad essa abbinati, altre proposte parlamentari, tra cui la n. 2974, saranno congiunte per l'esame in sede referente.

C) La normativa attualmente vigente

Nell'attesa che i lavori procedano e che si arrivi in tempi celeri ad una omogeneizzazione della disciplina concernente la circolazione a livello europeo delle persone disabili, si analizzano di seguito le principali disposizioni normative attualmente vigenti in Italia.

Partendo dal dettame costituzionale, sono sicuramente elencabili tra le fonti della materia in esame, gli art 2, 3 e 24 della Costituzione che stabiliscono il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo e l'adempimento in capo allo Stato dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. L'art. 3 riconosce la pari dignità sociale e l'uguaglianza di tutti i cittadini nei confronti della legge, senza distinzione di condizioni personali e sociali, oltre che di razza, di sesso, di lingua, di religione e di opinioni politiche, ed infine l'art. 24 offre a tutti la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

In particolare poi sono gli articoli 188 del Codice della strada, il 381 del Regolamento di esecuzione, il decreto del Presidente della Repubblica n. 503 del 1996, "Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici", e il Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 14 giugno 1989, n. 236, 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", le fonti che disciplinano la materia della circolazione dei disabili, fornendo gli strumenti facilitativi alla loro mobilità.

L'art. 188 comma 1 fornisce una disposizione importantissima, di diretta derivazione dei principi costituzionali, stabilendo che gli enti proprietari della strada sono tenuti ad allestire e mantenere strutture e segnaletica necessarie per consentire ed agevolare la mobilità delle persone disabili, conservandone la funzionalità e l'efficienza, a tal fine le strutture predisposte devono essere espressamente indicate tramite l'apposito segnale di "simbolo di accessibilità". Di diretta derivazione della norma in questione poi sono le disposizioni di cui all'art. 10 del DPR 503/96 e gli artt. 4 e 8 del decreto 236/89, già citati, in base ai quali nelle aree di parcheggio devono essere previsti, nella misura minima di 1 ogni 50 o frazione di 50, posti auto di larghezza non inferiore a m 3,20, e riservati gratuitamente ai veicoli al servizio di persone disabili. Detti posti auto, opportunamente segnalati, sono ubicati in aderenza ai percorsi pedonali e nelle vicinanze dell'accesso dell'edificio o attrezzatura.

Si considera accessibile un parcheggio se collegato alle aree pedonali da rampe o idonei apparecchi di sollevamento. Lo spazio riservato alla sosta delle autovetture al servizio delle persone disabili deve avere dimensioni tali da consentire anche il movimento del disabile nelle fasi di trasferimento e deve essere evidenziato con appositi segnali orizzontali e verticali. Detti posti auto riservati dovrebbero essere dotati, preferibilmente, di copertura.

I soggetti legittimati ad usufruire di tali strutture, sono autorizzati tramite la concessione di una particolare autorizzazione denominata contrassegno per auto, che consiste in un tagliando di colore arancione riportante il simbolo grafico della disabilità. Il contrassegno ha validità sull'intero territorio nazionale e consente alle persone disabili di usufruire di facilitazioni sia nella circolazione che nella sosta dei veicoli al loro servizio. La competenza al rilascio è del Comune di residenza ed è effettuata previo accertamento medico dei requisiti fisici necessari per l'ottenimento dell'autorizzazione, ossia difficoltà motorie e di deambulazione e cecità.

Il contrassegno ha una validità temporale di 5 anni, ed è soggetto al rinnovo anche se la disabilità è permanente. Il contrassegno può essere rilasciato anche a tempo determinato per un periodo inferiore ai 5 anni se la persona interessata presenta una riduzione della capacità di deambulazione soltanto temporanea. Il contrassegno è un atto autorizzatorio non vincolato ad uno specifico veicolo, ha natura strettamente personale, quindi può essere utilizzato su qualunque mezzo destinato alla mobilità del disabile. Essendo l'obiettivo principale quello di agevolare la mobilità della persona disabile interessata, il rilascio del contrassegno prescinde dalla titolarità sia di una patente di guida e dalla proprietà di un veicolo. Data la natura strettamente personale deve essere restituito all'ufficio competente che lo ha rilasciato, sia in caso di decesso che di perdita dei requisiti del titolare ed anche nel caso di scadenza del termine di validità.

Esistono due condizioni fondamentali per l'utilizzo del contrassegno che sono la presenza a bordo del veicolo dell'intestatario del contrassegno (anche se costui può essere indifferentemente alla guida del veicolo stesso o essere un terzo trasportato) e l'esposizione del contrassegno stesso in originale sul parabrezza del veicolo. Soltanto la presenza effettiva a bordo del veicolo della persona disabile e l'esposizione del titolo autorizzano la concessione delle particolari agevolazioni offerte ai disabili in deroga alle usuali norme della circolazione stradale. Di conseguenza il titolare di un veicolo sprovvisto del contrassegno che subisce l'applicazione di una eventuale sanzione amministrativa da parte dell'agente accertatore, non

può produrre successivamente il contrassegno al fine di ottenere l'annullamento della sanzione, anche se regolarmente titolare di un contrassegno auto.

Il contrassegno consente di parcheggiare negli appositi spazi riservati nei parcheggi pubblici e nelle aree di parcheggio a tempo determinato, senza obbligo del rispetto dei limiti di tempo. Inoltre consente di parcheggiare e di circolare nelle zone a traffico limitato e nelle aree pedonali urbane, quando è autorizzato l'accesso anche ad una sola categoria di veicoli adibiti a servizi di trasporto e pubblica utilità. L'esposizione del contrassegno permette la circolazione in caso di blocco, sospensione o limitazione della circolazione per motivi di sicurezza pubblica, di pubblico interesse e per esigenze di carattere militare oppure quando siano previsti obblighi e divieti (ad esempio le domeniche ecologiche o la circolazione per targhe alterne). Consente anche di parcheggiare nelle zone di divieto o di limitazione di sosta, purché il parcheggio non costituisca intralcio alla circolazione. Altre agevolazioni comportano la possibilità di circolare nelle vie e corsie preferenziali riservate ai mezzi di trasporto pubblico e ai taxi. Per quanto riguarda la possibilità di circolare nelle ZTL, le modalità attraverso le quali ne viene autorizzato l'accesso ai veicoli variano a seconda del Comune di residenza: in alcuni casi è sufficiente l'esposizione del contrassegno mentre in altri, soprattutto se sono presenti varchi elettronici, bisogna preventivamente comunicare il numero della targa del veicolo.

Si tenga presente però che anche per i disabili esistono dei vincoli alla circolazione ed alla sosta derivati da ragioni di sicurezza ed ordine pubblico, che sono quindi inderogabili in senso assoluto. Infatti in base al disposto dell'art. 158 del CdS, nessuno può sostare nei luoghi dove la sosta è vietata dalle principali norme di comportamento, cioè dove reca intralcio o pericolo per la circolazione. Non è quindi consentito sostare dove vige il divieto di sosta con rimozione forzata; dove vige il divieto di fermata; in corrispondenza di: passo carrabile, attraversamenti pedonali e ciclabili,

ponti, dossi, cavalcavia, strettoie, passaggi a livello, gallerie, segnaletica verticale occultandone la vista, aree di fermata bus, corsie di scorrimento dei mezzi di trasporto pubblico; in corrispondenza o in prossimità delle intersezioni; in seconda fila, sui marciapiedi, contro il senso di marcia; nelle aree riservate ai mezzi di soccorso e di polizia; negli spazi per i mezzi pubblici. Non è consentito sostare, neanche ai possessori di contrassegno, negli spazi di parcheggio personalizzati "ad personam" cioè riservati ad un singolo titolare di concessione con apposita segnaletica recante il numero dell'autorizzazione, oltre al simbolo grafico della disabilità. Nel caso di commissione di una infrazione di tale portata, è sempre vietata la rimozione dei veicoli che espongono l'apposito contrassegno per disabili, ma si procederà all'applicazione della relativa sanzione pecuniaria (art. 354, comma 4, del Regolamento di esecuzione).

Dalla natura strettamente personale del contrassegno derivano delle conseguenze sul piano sanzionatorio, in particolare se il contrassegno è usato da persona che pur avendone diritto, non osserva le condizioni ed i limiti indicati nell'autorizzazione stessa, si applicherà la sanzione da 39 a 159 euro (art. 188, comma 4, CdS). Invece chiunque usufruisce senza titolo delle strutture riservate alla circolazione e alla sosta delle persone disabili, o ne fa un uso improprio, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 80 a 318 euro. L'uso improprio ricorre anche nelle ipotesi di esposizione del contrassegno senza la presenza del titolare a bordo del veicolo.

Infine, sempre in materia di parcheggi per invalidi, è da segnalare il problema del parcheggio nelle aree a parcometro, le c.d. "strisce blu. Con la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 107 del 2006, è stata espressamente chiarita la gratuità dei parcheggi delimitati da segnaletica blu a pagamento, per due motivazioni: in primis appare iniquo richiedere il pagamento di una tariffa oraria a chi, trovando il parcheggio a lui riservato occupato, ne occupi un altro, tra l'altro, neanche attrezzato adeguatamente per soddisfare appieno le sue esigenze di deambulazione ridotta. In secondo luogo si è rilevato che quando non si è tenuti all'obbligo

del rispetto dei limiti di tempo, la segnalazione dell'orario dell'inizio della sosta risulta priva di motivazione. Successivamente all'emanazione della suddetta circolare è intervenuta in materia la Cassazione con la sentenza 21271 del 2009 stabilendo che non può essere gratuita la sosta di un'auto al servizio di un disabile, se effettuata in uno spazio di sosta a pagamento, a causa dell'indisponibilità di uno degli stalli riservati gratuitamente ai disabili. Per la Cassazione la gratuità non è prevista e supportata da alcuna norma ed il riferimento alla suddetta circolare non assurge a rango di fonte di diritto. In particolare, i titolari del contrassegno godono di benefici in deroga alle regole di circolazione, che non comprendono l'obbligo del pagamento di una somma, che è un istituto diverso sia dai divieti che dalle limitazioni della sosta. In tale materia esiste soltanto il disposto di cui all'art. 4 C.d.S., comma 4, lett. d), per il quale l'ente proprietario della strada può "vietare o limitare o subordinare al pagamento di una somma il parcheggio o la sosta dei veicoli", delegando in tal modo alla sola competenza comunale la possibilità di fissare le regole in ordine alla gratuità o meno della sosta. Pertanto per la Cassazione, non ha fondamento invocare a sostegno di una diversa interpretazione l'esigenza di favorire la mobilità delle persone disabili, in quanto dalla gratuità della sosta deriva soltanto un vantaggio economico, non un vantaggio in termini di mobilità. Il problema recentemente è stato oggetto di una risoluzione approvata dalla Commissione Trasporti alla Camera il 28 aprile 2011 con la quale si è impegnato il Governo a promuovere azioni da parte dei Comuni volte a prevedere la gratuità della sosta nei parcheggi a pagamento delimitati da strisce blu a vantaggio di disabili. In sostanza la risoluzione si appella al potere discrezionale dei Comuni richiamandoli al senso civico a fondamento dell'azione comunale nei confronti di una fascia della cittadinanza già duramente provata. Il problema della gratuità delle strisce blu è attualmente oggetto di proposte legislative emendative.