



GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA

Trieste, 29 febbraio 2016

Preg.mo Prof. Furio Honsell

Sindaco

Comune di Udine

Trasmissione a mezzo e-mail:

sindaco@comune.udine.it

Preg.mo Dott. Enrico Pizza

Assessore alla Mobilità e all'Ambiente

Comune di Udine

Trasmissione a mezzo e-mail:

assessore.pizza@comune.udine.it

Preg.ma Dott.ssa Simona Liguori

Assessore alla Salute e all'Equità Sociale

Comune di Udine

Trasmissione a mezzo e-mail:

assessore.liguori@comune.udine.it

Preg.ma Dott.ssa Antonella Nonino

Assessore ai Diritti e all'Inclusione Sociale

Comune di Udine

Trasmissione a mezzo e-mail:

assessore.nonino@comune.udine.it

Preg.mo Avv. Giovanni Borgna

Presidente Consiglio di Amministrazione

ACEGASAPSAMGA S.p.A.

Trasmissione a mezzo e-mail:

info.ts@acegasapsamga.it

Preg.mo Dott. Domenico Costa

Presidente

Sinergie spa

Trasmissione a mezzo e-mail:

domenico.costa@sinergiespa.com

e p.c.

Avv. Debora Serracchiani
Presidente
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia
Trasmissione a mezzo e-mail:
presidente@regione.fvg.it

Dott.ssa Maria Grazia Santoro
Assessore alle infrastrutture e territorio
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia
Trasmissione a mezzo e-mail:
assessoreterritorio@regione.fvg.it
assessoreterritorio@certregione.fvg.it

Dott. Franco Iacop
Presidente del Consiglio regionale
Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Trasmissione a mezzo e-mail:
presidente.consiglio@regione.fvg.it

Sig.ra XXXXXXXX
Trasmissione a mezzo e-mail:
XXXXXXXXXXXXX

Sig. Rino Chinese
Presidente
Unione Italiana Ciechi
Sez. di Udine
Trasmissione a mezzo e-mail:
uicud@uiciechi.it

dott. Vincenzo Zoccano
Presidente
Consulta regionale delle associazioni di persone disabili
Trasmissione a mezzo e-mail:
consultadisabili@certregione.fvg.it
segreteria@consultadisabili.fvg.it

Oggetto: Segnalazione della sig.ra XY. Persona non vedente. Mancata installazione di avvisatori acustici in corrispondenza degli attraversamenti pedonali regolamentati da impianti semaforici ed utilizzati per percorrere il tragitto per raggiungere il luogo di lavoro. Lamentata discriminazione fondata sulla disabilità per mancato "adattamento ragionevole" dei percorsi pedonali.

Egr. Signori,

con legge regionale FVG 16 maggio 2014, n. 9 è stato istituito il Garante regionale dei diritti della persona, con funzioni tra l'altro di garanzia per le persone a rischio di discriminazione, anche in relazione a quelle persone che possono subire discriminazioni nei rapporti lavorativi, etico-sociali, economici, civili e politici per la presenza di disabilità fisiche, psichiche o sensoriali. Il Garante esercita, tra l'altro, le sue funzioni *"nel rispetto delle norme vigenti in materia e, in particolare, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e resa esecutiva dalla legge 3 marzo 2009, n. 18"* (art. 10, c. 5, della legge regionale 9/2014 sopra citata).

Tra i compiti e le prerogative affidate all'Ufficio del Garante dei diritti della persona vi è quello di favorire la promozione dei diritti della persona, anche mediante azioni di *"accompagnamento, conciliazione e mediazione dei conflitti tra soggetti ed istituzioni"*, nonché lo svolgimento di *"attività di difesa civica con riferimento alle violazioni dei diritti dei minori, delle persone private della libertà personale e di quelle a rischio di discriminazione"* (art. 7, della legge regionale 9/2014), mediante la diffusione di pareri e raccomandazioni.

Si scrive la presente in relazione alla segnalazione effettuata in data 9 febbraio 2016 dalla sig.ra XY, residente a XXX (Udine), impiegata in qualità di XXXXXX presso XXXXXX, a XXXXXX, in XXXXXX, a Udine.

La segnalante, persona non vedente, lamenta il fatto che nel recarsi ogni giorno al lavoro presso XXXXXX, in XXXXXX, dopo essere scesa dall'autobus n. XX in via XXXXXX ed aver percorso via XXXXX, si trova costretta a richiedere l'assistenza e l'accompagnamento di colleghi di lavoro per compiere l'attraversamento pedonale all'incrocio tra XXXXX e Via XXXXX, in quanto il semaforo lì apposto è sprovvisto di dispositivo acustico per non vedenti DNV2000 e, pertanto, non garantisce un transito in condizioni di sicurezza per le suddette persone. Ugualmente, al rientro a casa dal lavoro, per compiere il percorso a ritroso verso la fermata della linea autobus in via XXXXX, il medesimo problema si riscontra, oltre all'incrocio suddetto, anche per l'attraversamento pedonale all'incrocio tra via XXXX e via XXXX, anche in questo caso regolamentato da impianto semaforico sprovvisto di dispositivo acustico per non vedenti.

La segnalante, lamenta che tale situazione viola il suo diritto fondamentale di persona non vedente alla mobilità autonoma e sicura, riconosciute dalle normative interne ed internazionali.

A tale riguardo, in risposta alla segnalazione pervenuta, il Garante regionale per le persone a rischio di discriminazione fa presente quanto segue:

1. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità ha fondato una definizione sociale della disabilità quale il risultato dell'interazione tra persone con minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine e le barriere attitudinali ed ambientali, che possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di uguaglianza con gli altri (richiamando e del Preambolo alla Convenzione ed art. 1, c. 2, della Convenzione).

Uguualmente, la Convenzione ha definito la “discriminazione fondata sulla disabilità” come “qualsivoglia distinzione, esclusione, o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo”. Secondo la Convenzione, la discriminazione basata sulla disabilità include anche “il rifiuto di un accomodamento ragionevole” inteso quale il rifiuto di apportare “le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali” (art. 2, della Convenzione). Nello specifico, la Convenzione ONU definisce quali diritti fondamentali della persona con disabilità, tra gli altri, quello all'accessibilità, inteso come l'accesso, tra l'altro, all'ambiente fisico e ai trasporti, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali (art. 9), quello alla vita indipendente e all'inclusione nella comunità (art. 19), quello alla mobilità personale (art. 20).

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è stata ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18. La Convenzione ONU è stata ratificata anche dall'Unione europea con decisione del Consiglio europeo del 26 novembre 2009 ed è divenuta, pertanto, parte integrante del diritto dell'Unione europea a decorrere dal 22 gennaio 2011. Ne consegue che le disposizioni della Convenzione costituiscono tanto parametri interpretativi della conformità costituzionale delle norme interne quanto norme di diretta ed immediata applicazione nell'ordinamento interno, potenzialmente in grado di far sorgere nei destinatari diritti soggettivi perfetti ed esigibili (si veda Corte Costituzionale, sentenza n. 80 del 26 febbraio 2010, in materia di diritto del disabile all'istruzione e ordinanza n. 285 del 2 novembre 2009 in materia di divieti di discriminazione fondata sulla nazionalità nell'accesso alle prestazioni sociali previste a favore delle persone con disabilità).

2. La normativa italiana in materia di superamento delle barriere architettoniche è inequivocabile nel ricomprendere nelle medesime non solo quelle riferite alle persone con disabilità motoria, ma anche le “barriere percettive”, che ostacolano i disabili sensoriali, tra cui le persone non vedenti. All'art. 1, c. 2, lett. c), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 503 (Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici) si precisa che sono da considerare barriere architettoniche, e quindi da superare, “la mancanza di accorgimenti e segnalazioni che permettono l'orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo per chiunque e in particolare per i non vedenti, per gli ipovedenti e per i sordi”.¹ Gli “accorgimenti e segnalazioni” citati nella norma sono stati specificati dalla Commissione Barriere Architettoniche del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, nella delibera del 3 agosto 2012, stabilisce i sei codici del linguaggio tattile Loges (attualmente nella sua forma evoluta “Loges-Vet-Evolution”). Uguualmente, all'art. 6 del medesimo D.P.R. 503/1996, relativo agli “attraversamenti pedonali” si specifica che “gli impianti semaforici, di nuova installazione o di sostituzione, devono essere dotati di avvisatori acustici che segnalano il tempo di via libera anche ai non vedenti (...)”.²

¹ Questa norma riproduce letteralmente quanto già disposto dall'art. 2 c. A), lett. c) del decreto ministeriale 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” (Ministero dei Lavori Pubblici).

² L'art. 6, c. 4 e l'art. 1, c. 2, lett. c), del D.P.R. 503/1996 vanno letti in combinato disposto, con conseguente riferimento ai percorsi-guida, per cui il disabile visivo deve poter usufruire dell'ausilio del semaforo acustico per poter individuare la zona di attraversamento, e a questa deve essere condotto dal percorso-tattile. Inoltre, poiché

L'art. 41, c. 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) ha disposto che *“gli attraversamenti pedonali semaforizzati possono essere dotati di segnalazioni acustiche per non vedenti (...)”*. La legge 22 marzo 2001, n. 85, recante *“Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada”*, all'art. 2, c. 1, lett. pp), ha indicato il principio e criterio direttivo per cui occorre *“prevedere che gli attraversamenti pedonali semaforizzati siano dotati di segnalazioni acustiche ed eventualmente anche di segnalazioni tattili, e che gli stessi attraversamenti siano strutturati con un tipo di pavimentazione che agevoli l'individuazione delle segnalazioni medesime, al fine di agevolare la mobilità dei soggetti portatori di handicap, ed in particolare dei soggetti non vedenti”*. I dispositivi acustici per non vedenti collegati ai semafori sono stati soggetti a procedura di conformità alla normativa CEI 214-7 e relativa omologazione ministeriale (n. 219 del 16 febbraio 2004).

3. L'obbligatorietà del superamento delle barriere architettoniche, anche per i disabili sensoriali, si applica innanzitutto agli edifici, spazi pubblici, ed infrastrutture segnaletiche, tra cui i semafori, di nuova costruzione o sottoposti a ristrutturazione o sostituzione, pena il divieto di finanziamento pubblico e le correlate responsabilità penali e contabili (decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”* e 503/1996, già menzionato in precedenza).

Tuttavia, la normativa interna deve essere sottoposta ad un'interpretazione sistematica, alla luce cioè di un principio di coerenza delle norme complessivamente vigenti ed in ragione degli obiettivi perseguiti dell'emancipazione e dell'uguaglianza effettiva delle persone portatrici di disabilità, in un'ottica costituzionalmente orientata, in conformità agli obblighi internazionali ed europei scaturenti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. La centralità deve essere quindi apposta sul divieto di discriminazioni fondate sulla disabilità, con la conseguente *“obbligazione positiva”* a carico delle autorità pubbliche di porre in essere quegli interventi che costituiscono *“adattamenti ragionevoli”* alle specifiche esigenze delle persone con disabilità per metterle in grado di partecipare alla vita sociale su un piano di effettiva uguaglianza con le persone normodotate.

A tale riguardo, si sottolinea innanzitutto come lo stesso art. 1, c. 4, del citato D.P.R. 503/1996 prevede un obbligo a carico dell'autorità pubblica di operare con un atteggiamento proattivo per il superamento delle barriere architettoniche, non limitandosi agli interventi strettamente obbligatori in caso di nuova costruzione, recupero o riorganizzazione funzionale di edifici o spazi pubblici, ma apportando tutti gli accorgimenti che possano migliorare la fruibilità di spazi e edifici esistenti, anche se non soggetti ad interventi di recupero o riorganizzazione complessiva, adattandoli alle esigenze della popolazione disabile: *“Agli edifici e spazi pubblici esistenti, anche se non soggetti a recupero o riorganizzazione funzionale, devono essere apportati tutti quegli accorgimenti che possono migliorarne la fruibilità sulla base delle norme contenute nel presente regolamento”*.

La *ratio* di tale norma è evidentemente quella di non consentire all'amministratore pubblico di attendere passivamente che un edificio, uno spazio pubblico od una infrastruttura vengano sottoposte a ristrutturazione o riorganizzazione complessiva prima di operare per il superamento delle barriere architettoniche e percettive, almeno quando tali interventi rispondano ad esigenze concretamente manifestate come essenziali per il soddisfacimento di diritti fondamentali delle

la segnalazione acustica del libero passaggio deve essere attivabile su richiesta mediante la pressione di un pulsante, onde evitare che dall'installazione del dispositivo per i non vedenti ne derivi una fonte sproporzionata di inquinamento acustico rispetto alle esigenze da tutelare, il percorso tattile deve consentire al disabile visivo di individuare proprio la posizione fisica del palo semaforico su cui è posto il pulsante.

persone con disabilità e possano ritenersi quali forme di “adattamento ragionevole” e non sproporzionato, anche in relazione ai costi finanziari che tali interventi comportano, alle risorse finanziarie a disposizione dell’amministrazione e alle possibilità della medesima di ottenere fondi pubblici o sovvenzioni per effettuarli.³

Tale interpretazione, per cui l’obbligo di garantire l’accessibilità degli edifici e spazi pubblici alle persone con disabilità deve essere realizzato progressivamente e secondo criteri di ragionevolezza, anche con riferimento a quei luoghi per i quali non siano in corso interventi di edificazione, ristrutturazione o riqualificazione, appare conseguenza logica e coerente dell’obbligo di adozione da parte dei Comuni di atti di pianificazione o programmazione dell’eliminazione delle barriere architettoniche, piani previsti dall’art. 32, c. 21, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), ai sensi del quale “*per gli edifici pubblici già esistenti non ancora adeguati alle prescrizioni del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, n. 384, dovranno essere adottati da parte delle Amministrazioni competenti piani di eliminazione delle barriere architettoniche entro un anno dall’entrata in vigore della presente legge*”. Per effetto dell’art. 24, c. 9, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, recante “*Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*” (riprodotta in parte nel menzionato D.P.R. 380/2001) i piani comunali per il superamento delle barriere architettoniche di cui al citato art. 32, c. 21, della legge 41/1986, in aggiunta agli edifici, sono estesi con riferimento più in generale, “*all’accessibilità degli spazi urbani, con particolare riferimento all’individuazione e alla realizzazione di percorsi accessibili, all’installazione di semafori acustici per non vedenti, alla rimozione della segnaletica installata in modo da ostacolare la circolazione delle persone handicappate*”.

La mancata eliminazione delle barriere architettoniche, anche per le persone con disabilità sensoriali, laddove suddetto comportamento omissivo corrisponda alla violazione del principio dell’obbligo dell’“accomodamento ragionevole” richiamato dalla Convenzione ONU, configura una situazione di discriminazione fondata sulla disabilità vietata dalla legge 1 marzo 2006, n. 67 (*Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*), anche in relazione al necessario rispetto del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale e di opportunità di cui all’art. 3 Cost.

Sotto questo profilo, infatti, il mancato adeguamento dei semafori con i dispositivi acustici, laddove necessari per l’esercizio effettivo dei diritti fondamentali alla mobilità in condizioni di sicurezza delle persone non vedenti, in condizioni di parità con i normodotati, configura certamente una situazione di discriminazione indiretta di cui all’art. 2, c. 3, della citata legge n. 67/2006, ai sensi del quale “*si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri, mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone*”. Un attraversamento pedonale dotato di semaforo “ordinario”, ovvero di mero dispositivo visivo, è un criterio apparentemente neutro, in quanto applicabile a tutti, senza distinzioni, ma che nei risultati determina un effetto discriminatorio nei confronti delle persone non vedenti, perché non consente loro, a differenza delle persone dotate di vista, l’attraversamento in condizioni di autonomia e sicurezza. Il concetto di “discriminazione indiretta” richiama al ragionamento più volte espresso dalla giurisprudenza delle Corti europee per cui vi è

³ Sul concetto di adattamento ragionevole e soluzioni ragionevoli per i disabili, si veda per analogia quanto contenuto nella direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, in materia di divieto di discriminazioni fondate, tra l’altro, sulla disabilità nell’ambito dell’occupazione e delle condizioni di lavoro (art. 5 della direttiva e considerando n. 21: “*per determinare se le misure in questione (di adattamento ragionevole) danno luogo a oneri finanziari sproporzionati, è necessario tenere conto in particolare dei costi finanziari o di altro tipo che esse comportano, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell’organizzazione o dell’impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni*”).

discriminazione non solo quando a situazioni analoghe vengono applicati trattamenti diversi, ma anche quando viene riservato un trattamento identico a situazioni obiettivamente diverse.⁴

Vale la pena ricordare, inoltre, che nell'accertamento di una eventuale situazione di discriminazione diretta o indiretta fondata sulla disabilità, opera il principio del bilanciamento dell'onere probatorio. In base a tale principio, spetta al segnalante, al fine di dimostrare la sussistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno, fornire gli elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere sia l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, sia il carattere "ragionevole" dell'adattamento richiesto, in assenza del quale sussisterebbe la discriminazione. Una volta soddisfatto tale requisito, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione ovvero l'irragionevolezza o la sproporzione dell'intervento richiesto dal segnalante (art. 28, c. 4, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, recante "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69").

Negli ultimi anni, diverse pronunce giudiziarie hanno accertato il carattere discriminatorio della mancata rimozione di barriere architettoniche con conseguente lesione del diritto fondamentale alla mobilità delle persone con disabilità (si veda: Tribunale di Catania, ordinanza 11 gennaio 2008, secondo cui costituisce "discriminazione indiretta" la presenza di barriere architettoniche che impediscano ad un disabile motorio di accedere ad un edificio scolastico per frequentarvi un corso; Tribunale di Roma, sez. I civ., ordinanza 11 ottobre 2011, sul carattere discriminatorio del mancato adeguamento dei mezzi di trasporto dell'impresa di trasporto pubblico urbano di Roma, COTRAL S.p.A., alle esigenze di accessibilità delle persone portatrici di disabilità; Tribunale di Roma, sentenza n. 4929 del 8 marzo 2012, sul carattere discriminatorio della mancata rimozione delle barriere architettoniche dai marciapiedi in corrispondenza delle fermate dell'autobus utilizzate da una persona con disabilità motoria; Tribunale di Milano, sez. I civ., ordinanza 20 novembre 2014, secondo cui l'inerzia del Comune di Milano nel rimuovere le barriere architettoniche dai marciapiedi in corrispondenza di una fermata del bus utilizzata da una persona disabile in carrozzina, costituisce una condotta omissiva che pone la persona disabile medesima in una posizione di svantaggio rispetto al passeggero normodotato, impedendogli di utilizzare il mezzo pubblico in corrispondenza di quella fermata, qualificandosi quindi come "discriminazione indiretta" fondata sulla disabilità).

4. Compiuta questa premessa di carattere normativo, si espongono di seguito gli elementi fattuali in nostro possesso, sulla base dei quali si ritiene soddisfatto il requisito richiesto dal richiamato principio del bilanciamento dell'onere probatorio, per cui il mancato adeguamento dei semafori apposti in relazione all'attraversamento pedonale di XXXXXXX, all'incrocio, tra XXXXXX e via XXXXX, e tra via XXXX e via XXXXX, lamentato dalla segnalante, può costituire, almeno *prima facie* e fino a prova contraria, un comportamento discriminatorio fondato sulla disabilità da parte del Comune di Udine e dell'ACEGASAPSAMGA S.p.A., vietato dalle norme di diritto internazionale, dell'Unione europea e di diritto interno sopra richiamate.

La questione della rimozione delle barriere alla mobilità delle persone non vedenti negli spazi urbani, mediante l'adeguamento dei semafori con l'applicazione degli specifici dispositivi acustici, non è nuova all'Amministrazione comunale. Già nella primavera del 2004, ben dodici anni orsono, la sezione di Udine dell'Unione Italiana Ciechi aveva avuto un carteggio con l'Amministrazione

⁴ Si veda in particolare CEDU, sentenza 6 aprile 2000, *Thlimmenos c. Grecia* (caso n. 34369/97, par. 44). In tal senso anche CEDU, sentenza 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito* (n. 2346/02), par. 88.

comunale di Udine, tramite il quale aveva avanzato specifiche proposte per il superamento delle carenze relative ai percorsi pedonali per le persone non vedenti, chiedendo l'installazione dei dispositivi acustici in sette "cluster" di impianti semaforici in corrispondenza degli attraversamenti pedonali maggiormente utilizzati dalle persone non vedenti, in considerazione dei luoghi di residenza e/o sedi di lavoro di questi ultimi e della pericolosità degli attraversamenti stessi. Tra i sette impianti semaforici identificati dalla sezione provinciale di Udine dell'U.I.C. era incluso anche quello oggetto della segnalazione odierna della sig.ra XY (XXXXXXXXXX).⁵

La lettera dell'U.I.C. giungeva a conclusione di una ricognizione del competente servizio tecnico del Comune di Udine presso l'AMGA, società multiservizi che, su incarico dell'Amministrazione comunale, esegue, fin dal 1990, la gestione ed il rinnovo degli impianti del servizio semaforico cittadino; tale ricognizione aveva lo scopo di valutare gli aspetti tecnici ed economici per la fattibilità degli interventi proposti dall'U.I.C.⁶ A tale riguardo, l'AMGA, con lettera dd. 13 aprile 2004 rendeva edotto il Comune di Udine in merito all'omologazione ministeriale dei dispositivi, avvenuta un paio di mesi prima con il citato provvedimento ministeriale 219/2004, nonché dei costi di fornitura e posa in opera, quantificati allora in euro 500,00 più IVA cadauno.⁷

A distanza di dodici anni, solo uno dei sette "cluster" di impianti semaforici allora individuati dall'associazione di rappresentanza dei portatori di interesse (le persone non vedenti), è stato oggetto dell'adeguamento da parte dell'Amministrazione comunale di Udine e della società "multiutility" che gestisce gli impianti su incarico dell'Amministrazione stessa. Si tratta degli impianti semaforici di Piazzale Osoppo, nei cui pressi si trova la sezione provinciale dell'U.I.C., che sono stati dotati dei dispositivi acustici per non vedenti nel corso del 2010. La sezione provinciale di Udine dell'U.I.C. lamenta come, da allora, non sia stato dato seguito alle proprie richieste per l'installazione dei dispositivi acustici in ulteriori impianti semaforici, correlati ad attraversamenti pedonali identificati come prioritari sulla base delle esigenze obiettive di mobilità dei portatori di interesse, nonostante ogni anno tale questione venisse sistematicamente riproposta alle massime cariche istituzionali in seno all'Amministrazione comunale e nonostante il costo dell'intervento risulterebbe non sproporzionato rispetto al bilancio di un Comune capoluogo quale quello di Udine.⁸

Da parte sua, lo scrivente Ufficio mette in evidenza alcuni elementi dai quali si potrebbe presumere, almeno *prima facie*, ed in assenza di prova contraria, che il Comune di Udine non abbia messo in atto a sufficienza un programma pluriennale di investimenti in favore della mobilità dei disabili visivi, in attuazione del precetto posto dalla legge 104/1992, in particolare dal citato art. 24, c. 9.⁹ Sulla base di un'analisi certamente sommaria dello strumento di pianificazione della mobilità

⁵ Si veda lettera della sezione provincia di Udine dell'Unione Italiana Ciechi datata 20 maggio 2004 indirizzata all'arch. Giuseppe Erico, Dirigente di servizio del Dipartimento Infrastrutture, Servizio Viabilità e protezione Civile del Comune di Udine (in allegato n. 1).

⁶ L'AMGA, società partecipata dal Comune di Udine con una quota di capitale maggioritaria, è nel frattempo confluita nel luglio 2014 nella società AcegasApsAmga spa, facente parte del Gruppo Hera. All'interno del gruppo AcegasApsAmga, la gestione ed il rinnovo dei servizi semaforici cittadini è uno dei settori operativi della società Sinergie spa.

⁷ Si veda la lettera in allegato (n.2).

⁸ Il costo attuale unitario per la fornitura e posa in opera dell'avvisatore acustico per non vedenti dovrebbe aggirarsi attorno ai 1.500,00 euro cadauno. Si veda ad esempio: Elenco prezzi unitari per la manutenzione e pezzi di ricambio degli impianti semaforici indetta dal Comune di La Spezia nel 2011 (voci D 184, D 185, D 186), disponibile al link: http://www.comune.laspezia.it/export/sites/SPEZIA/Anet/servizi/gare_appalti/documenti/GARA_SEMAFORI_2011_elenco_prezzi_unitari_materiali_e_prestazioni.pdf

⁹ Sull'obbligo per l'amministrazione comunale di adempiere in maniera effettiva ai doveri di programmazione e pianificazione degli interventi per la mobilità e accessibilità delle persone con disabilità, mediante la previsione puntuale di obiettivi vincolanti, dei tempi di attuazione dei medesimi e delle risorse economiche necessarie, tanto nei contratti di servizio con i concessionari dei servizi pubblici, quanto in sede di adozione dei Piani di mobilità, si veda: TAR Piemonte, sez. II, sentenza n. 1456 del 29 agosto 2014.

pubblica e privata per l'area udinese, non sembra riscontrabile nel Piano Urbano della Mobilità (P.U.M.) del Comune di Udine e relativi elaborati, pubblicati nel periodo 16-28 novembre 2011, la presenza di misure o interventi che facciano riferimento alle specifiche esigenze di mobilità dei disabili visivi ed in particolare all'adeguamento dei semafori con l'installazione dei dispositivi acustici. In relazione all'intersezione oggetto della specifica segnalazione trasmessa al Garante per le persone a rischio di discriminazione e all'origine della presente memoria, ovvero quella tra XXXXX e via XXXXX, la proposta del P.U.M. prevedrebbe la realizzazione di una mini rotatoria di tipo circolare in sostituzione dell'attuale regolazione semaforica, al fine di fluidificare il nodo. Non viene fatto alcun cenno alle problematiche di attraversamento pedonale dei disabili visivi, nonostante sia noto che l'utilizzo delle rotatorie costituisca la soluzione di più problematico impatto per questa categoria di persone.¹⁰

Nel programma n. 9 dell'Amministrazione comunale di Udine per una mobilità sostenibile e sicura in relazione agli obiettivi per il triennio 2015-2017, non viene fatta esplicita menzione della questione dell'adeguamento dei semafori con l'installazione dei dispositivi acustici per l'attraversamento pedonale autonomo e sicuro dei disabili visivi, con riferimento agli interventi programmati di adeguamento infrastrutturale ai fini della sicurezza stradale relativi alla Piazza XXXXXX, così come ai lavori di manutenzione straordinaria di marciapiedi per la messa in sicurezza di attraversamenti pedonali e superamento di barriere architettoniche in alcuni punti della città.¹¹ Interventi espressamente destinati all'adeguamento dei semafori per le esigenze della popolazione non vedente non risultano più programmati a partire dal 2010 nei vari Piani triennali delle opere pubbliche del Comune di Udine, dopo che erano stati previsti negli anni precedenti fino al 2009 (opere pubbliche n. 6096 e 6587, denominate: "Impianti semaforici - adeguamenti per utenze deboli").¹²

Come si è fatto sopra presente, nell'accertamento se una condotta di un'amministrazione possa costituire discriminazione fondata sulla disabilità, per violazione del criterio di adattamento ragionevole alle specifiche esigenze delle persone con disabilità, bisogna tenere conto, oltretutto del costo finanziario dell'intervento richiesto, in relazione alle dimensioni e risorse finanziarie dell'ente, anche della possibilità o meno del medesimo di accedere a fonti di finanziamento o altre sovvenzioni.

A tale riguardo, il presente Ufficio, sulla base della mera analisi delle informazioni disponibili via web, evidenzia come il Comune di Udine non avrebbe partecipato al Bando recentemente indetto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per il finanziamento a favore dei Comuni per la realizzazione di attraversamenti semaforizzati adeguati alle esigenze dei non vedenti (avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 247 dd. 23 ottobre 2015) e i cui termini di scadenza per la presentazione delle domande erano stati fissati per il 27 novembre 2015. Non risulta, infatti, menzionato il Comune di Udine, né altro Comune del FVG, nella graduatoria pubblicata dal Ministero con decreto 28 dicembre 2015, n. 436, che verrà utilizzata anche per le eventuali assegnazioni di ulteriori fondi, eventualmente messi a disposizione per l'anno finanziario 2016.¹³

¹⁰ Si veda P.U.M. Piano della Mobilità per l'area udinese, volume 3 Proposte di breve medio periodo, pag. 65 e relativi elaborati grafici, disponibile al link:

<http://www.comune.udine.it/opencms/opencms/release/ComuneUdine/cittavicina/viabilita/mobilita/progetti/pum/?style=1>

¹¹ Progetto P.3.: Prevenzione incidenti. Titolo obiettivo 1 e 2 , pp. 155-157, disponibile al link:

http://www.comune.udine.it/opencms/opencms/release/ComuneUdine/comune/Nuovo_progetto_trasparenza/Bilanci/Bilancio_preventivo_e_consuntivo/bilprev-2014/programmi/programma9.html?style=1

¹² Si veda al link:

<http://www.comune.udine.it/opencms/opencms/release/ComuneUdine/comune/organipolitici/Rendicontazione/triennale/index.html>

¹³ Il bando e la graduatoria sono disponibili al link: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=4087>

Lo scrivente Ufficio chiede, pertanto, quali siano state le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione comunale a rinunciare alla partecipazione a tale bando di finanziamento ai Comuni per la realizzazione di attraversamenti semaforizzati adeguati alle esigenze dei non vedenti; chiede inoltre se negli interventi per la sicurezza stradale programmati in Piazza XXXXXXX (opera n. 6773), per la messa in sicurezza degli attraversamenti pedonali ed eliminazione delle barriere architettoniche (opere n. 6927 e 6772/a) e per l'accessibilità e mobilità veicolare e pedonale – nuovo sistema segnaletico (b.4), per i quali il Comune di Udine ha richiesto ed ottenuto il finanziamento dalla Regione FVG nell'ambito del programma POR FESR 2007-2013 (Bando concernente il "Sostegno alla realizzazione di Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile (Pisus)",¹⁴ siano eventualmente incluse misure che prevedano la realizzazione di attraversamenti semaforizzati adeguati alle esigenze delle persone non vedenti, in accordo con le richieste formulate dalle loro associazioni di rappresentanza di Udine.

5. Si invia la presente memoria anche ai massimi rappresentanti istituzionali del Governo e del Consiglio regionale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia in quanto lo scrivente Ufficio riscontra come la legislazione regionale sia attualmente carente di una normativa organica in materia di accessibilità ed eliminazione delle barriere architettoniche ed ambientali a favore delle persone con disabilità motorie e sensoriali.

La principale legislazione regionale in materia di interventi a favore delle persone con disabilità si limita infatti, sulla questione delle "barriere architettoniche", a prevedere finanziamenti per i Comuni finalizzati esclusivamente all'adattamento di edifici già esistenti adibiti ad abitazioni private (si veda, in particolare, l'art. 16 della legge regionale 25 settembre 1996, n.41, recante "Norme per l'integrazione dei servizi e degli interventi sociali e sanitari a favore delle persone handicappate ed attuazione della legge 5 febbraio 1992, n. 104 <<Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate>>"). Per il resto, la materia risulta disciplinata in maniera sporadica e disorganica, da una trentina di normative di settore diverse che affrontano varie tematiche e che al loro interno riportano richiami alla questione dell'accessibilità (ad es. per quanto riguarda le sale cinematografiche, le biblioteche, gli asili nido, gli agriturismi...). La legge regionale 31 maggio 2002, n. 14 ("Disciplina organica dei lavori pubblici") contiene un riferimento al superamento delle barriere architettoniche.¹⁵ La legge regionale 11 novembre 2009, n. 19, recante "Codice regionale dell'edilizia" prevede che il regolamento di attuazione della stessa legge contenga disposizioni applicative anche in materia di abbattimento delle barriere architettoniche, ma il relativo decreto del Presidente della Regione 20 gennaio 2012, n. 18 non contiene alcun cenno rispetto a tale argomento.

A fronte anche della significativa esperienza maturata da altre Regioni e Province autonome, che hanno legiferato sulla materia¹⁶, si ritiene che sarebbe utile un impianto normativo regionale che preveda, tra l'altro, un'azione di monitoraggio ed apposite linee di finanziamento a favore degli enti locali che predispongano ed attuino i piani per la progressiva eliminazione delle barriere

¹⁴ Decreto del Direttore centrale attività produttive 10 aprile 2013, n. 414/PROD (Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia 2 maggio 2013 n. 18, pag. 208).

¹⁵ Art. 71 L.r. n. 14/2002 (Superamento delle barriere architettoniche):

"1. Non può essere oggetto di incentivi la realizzazione di opere che non rispettino la normativa in materia di superamento delle barriere architettoniche.

1 bis. I progetti di opere pubbliche e quelli dichiarati di pubblica utilità devono prevedere, ove possibile, sistemi che consentano l'autonoma mobilità delle persone videolesi".

¹⁶ Si possono citare, a solo titolo di esempio, le normative che appaiono forse più interessanti ed innovative: Legge provinciale (Bolzano) del 21 maggio 2002, n. 7 (Disposizioni per favorire il superamento o l'eliminazione delle barriere architettoniche); Legge regionale (Veneto) del 12 luglio 2007, n. 16 (Disposizioni generali in materia di eliminazione delle barriere architettoniche); Legge regionale (Toscana) del 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche).

architettoniche ed ambientali a favore delle persone con disabilità, incentivandoli così nell'adempiere al dovere di programmazione previsto dall'art. 32, c. 21, della legge n. 41/1986 e dall'art. 24, c. 9, della legge n. 104/1992.

A tale riguardo, il Garante regionale per i diritti della persona ricorda come un articolato per una possibile proposta di legge regionale recante "*Disposizioni generali in materia di accessibilità ed eliminazione delle barriere architettoniche*" e relativa bozza di regolamento applicativo siano stati predisposti dalla Consulta Regionale delle Associazioni delle persone con Disabilità, con la consulenza del CRIBA FVG, e consegnati nel marzo 2014 all'Assessore regionale competente. Tali materiali potrebbero costituire certamente un'utile base di discussione per la formulazione di un intervento legislativo regionale in materia.

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete porre alla presente e restando in attesa di un Vostro cortese e sollecito riscontro all'indirizzo: garantefvg@regione.fvg.it, porgiamo i nostri migliori saluti.

Walter Citti

**Garante regionale per i diritti della persona
Componente con funzione di garanzia
per le persone a rischio di discriminazione**