



prof. Antonio Lauria

antonio.lauria@taed.unifi.it
Tel. +39.55.2491525

Via San Niccolò 89/a - 50125 Firenze
Tel. +39.55.2491511
Fax +39.55.2347152

Convegno: *Il Piano per l'Accessibilità: metodi e strumenti*, Pistoia, 29.9.09

Dal Piano per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche al Piano per l'Accessibilità

Il lavoro che presentiamo oggi è il frutto di una ricerca finalizzata a definire le *Linee guida per l'elaborazione e l'attuazione dei programmi comunali di intervento per l'accessibilità degli habitat*. La ricerca - finanziata dalla Regione Toscana - è stata commissionata dalla Provincia di Pistoia al Centro Interuniversitario TESIS dell'Università di Firenze.

Lo strumento operativo proposto - denominato *Piani per l'Accessibilità* - fornisce spunti di riflessione, elementi di conoscenza e un metodo di lavoro volti alla ridefinizione e all'aggiornamento di una problematica che si è rilevata, nel tempo, assai complessa da affrontare da parte dei Comuni.

Non si tratta, evidentemente, di un nuovo adempimento, ma, piuttosto, di un supporto informativo a cui ogni Comune, liberamente e per le parti che riterrà utili, potrà attingere per l'elaborazione del programma comunale d'intervento.

Il nostro lavoro prende le mosse dai *Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche* (i cosiddetti PEBA), introdotti, relativamente agli edifici pubblici, dalla Legge 41 del 1986¹ ed estesi agli spazi urbani dalla Legge 104 del 1992.²

Grazie alla Legge 104, i PEBA assumono il ruolo di strumento guida per elevare le condizioni di fruibilità dell'intero organismo urbano.

E non solo.

Un'importante e spesso trascurata conseguenza 'implicita' della Legge 104 è che i Comuni assumono - volenti o nolenti - il gravoso compito di 'regia' nel processo che

¹ Legge 28.02.1986 n. 41 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge finanziaria 1986)

² Legge 5.2.1992 n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate."

condurre ad habitat più accessibili: i Comuni, infatti, non solo devono provvedere - come tutte le altre amministrazioni pubbliche - ad eliminare le barriere architettoniche negli edifici di propria competenza, ma anche negli spazi urbani, dovendo garantire, in particolare, la *raggiungibilità* dei luoghi pubblici e di uso pubblico (farmacie, chiese, sedi di associazioni, strutture recettive, attività commerciali, ecc.); i Comuni, inoltre, ai sensi della Legge Regionale 47 del 1991,³ devono acquisire ed integrare nel programma comunale d'intervento i PEBA elaborati da Società e da Enti Pubblici relativamente ad edifici e spazi di loro competenza presenti sul territorio comunale e, infine, devono sollecitare i Soggetti privati che erogano funzioni pubbliche ad eliminare le fonti di ostacolo nei luoghi dove hanno svolgimento tali funzioni.

Questa azione di coordinamento si è rivelata, come vedremo, particolarmente critica, anche perché non è chiaramente definita in termini legislativi, finanziari e sanzionatori.

Come accade purtroppo spesso nel nostro Paese, le Leggi citate si sono rivelate dei *wishful thinkings* – dei pensieri intrisi di desiderio - e sono rimaste perlopiù inapplicate; risalire alle cause di questo vero e proprio fallimento ha rappresentato il punto di partenza del nostro lavoro.

Come dato generale, occorre osservare, accanto ad un'innegabile impreparazione culturale in tema di *accessibilità dell'ambiente costruito* da parte delle "Amministrazioni competenti" (come le chiama burocraticamente la Legge 41), una altrettanto grave sottovalutazione del problema da parte del Legislatore. La Legge 41, ricordo, concedeva un solo anno ai Comuni e alle Province per adottare i PEBA (pena il commissariamento da parte delle Regioni) e prevedeva risorse totalmente inadeguate, peraltro limitate alla sola progettazione esecutiva e all'esecuzione delle opere di adeguamento (è stato fatto notare che se ognuno degli allora 8092 comuni italiani avesse attinto al finanziamento annuale previsto dal 1988 al 1991 - 75 miliardi di lire -, avrebbe potuto beneficiare di una cifra di poco superiore ai 9 milioni di lire!). Il ricorso al commissariamento è stato estremamente limitato - anche perché in gran parte le Regioni erano (e sono !) anch'esse inadempienti - e, quando avvenuto, assai tardivo.

Passando, in particolare, alla Toscana, occorre registrare una situazione con più ombre che luci: l'analisi conoscitiva svolta nell'ambito della nostra ricerca ha evidenziato che sono solo una trentina i Comuni (pari a meno del 20 % del totale) provvisti del PEBA e che solo il 60% circa di questi Comuni ha realizzato gli interventi previsti in misura superiore al 75% del totale.

³ L.R. 9.9.1991 n. 47 "Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche".

Questo scarto tra “il dire” ed “il fare” legittima il dubbio che, in alcune realtà, i PEBA siano stati elaborati solo per adempiere formalmente ad un obbligo di legge (e questo discorso, ovviamente, potrebbe estendersi anche alle cosiddette “Mappe dell’accessibilità urbana” - oggi “Programmi d’intervento per l’abbattimento delle barriere architettoniche ed urbanistiche” - strumenti da integrare obbligatoriamente ai Regolamenti Urbanistici ai sensi della Legge Regionale sul “Governo del territorio”).⁴

Solo in parte può confortare il dato relativo a quei Comuni che hanno dichiarato che il PEBA è in corso di elaborazione (ancora una trentina), ma che perlomeno parrebbe dimostrare l’efficacia delle politiche a sostegno dell’accessibilità ambientale messe in atto soprattutto in questi ultimi anni dalla Regione Toscana.

Le cause addotte dai Comuni inadempienti per giustificare la loro inerzia sono principalmente due: “carenza di risorse finanziarie”⁵ e presenza di “altre priorità”.

Sebbene si possa discettare anche sulla prima causa, è sulla seconda che desidero fare una breve riflessione.

Solitamente nelle organizzazioni umane le istanze che non rientrano tra quelle prioritarie sono quelle percepite più come un *problema* che come un *valore*.

L’accessibilità, al contrario, ampliando le libertà individuali, andrebbe assunta ed agita per quello che realmente è: una *risorsa per la comunità* e un’*opportunità economica*.

Una città non accessibile, oltre a conculcare diritti inviolabili della persona (quali le libertà di movimento e di autodeterminazione), oltre a generare frustrazione e solitudine, oltre a dissipare un bene prezioso come il tempo, oltre a compromettere la coesione sociale, è da ritenersi anche un città ‘stupida’; innanzitutto perchè impedisce ad una parte dei suoi abitanti di dare un contributo diretto e personale alla crescita collettiva e, in secondo luogo, perché non è in grado di accogliere adeguatamente tutti i suoi potenziali ospiti, aspetto, questo, che in una Regione a forte vocazione turistica come la Toscana, dovrebbe suscitare ben altro interesse.

La pionieristica ricerca “Profiting from Opportunities”, del 1993, analizzando il mercato potenziale per il turismo accessibile in Europa, ha stimato in quasi 36 milioni le persone disabili che potrebbero divenire turisti e, per quanto riguarda l’Italia, un mercato turistico potenziale di quasi 6 milioni di persone.⁶

A fronte di questi dati sembrerebbe logico che le Istituzioni e gli operatori economici

⁴ L.R. 3.1.2005 n. 1 “Norme per il governo del territorio”.

⁵ Le difficoltà finanziarie in cui si dibattono i Comuni sono note, tuttavia è doveroso evidenziare che non sempre è stata osservata rigorosamente la disposizione contenuta nella L.R. 47/91 di destinare al finanziamento dei PEBA o comunque all’abbattimento delle barriere architettoniche il 10% dei proventi annuali derivanti dalle concessioni edilizie e dalle denunce di inizio attività, dalle sanzioni in materia urbanistica ed edilizia, nonché dalle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da inosservanza di norme relative al diritto di libero accesso in spazi pubblici riservati alle persone disabili. Occorre, peraltro, ricordare che la fonte ‘strutturale’ di finanziamento dei PEBA – già modesta – si è andata, negli ultimi tempi, progressivamente inaridendo grazie alla facoltà data ai Comuni di utilizzare parte dei proventi delle concessioni edilizie e delle relative sanzioni per il finanziamento di spese correnti.

⁶ Cfr: <http://andi.casaccia.enea.it>

si ponessero alcune domande; ad esempio: quante sono, in Toscana, le strutture recettive realmente accessibili? In quanti stabilimenti è garantito - a tutti - il diritto alla balneazione?⁷ Quanti sono i musei o le aree archeologiche accessibili?

Personalmente credo molto nel cosiddetto *Turismo accessibile* perché potrebbe rappresentare la chiave capace di affrontare il grande tema dell'accessibilità della città e del territorio in termini 'positivi' superando le asfittiche impostazioni impositive e i toni paternalistici.

Altri rilevanti ostacoli sulla strada dell'elaborazione/attuazione dei PEBA derivano dalla mancanza di chiarezza da parte del legislatore, soprattutto quello nazionale, in merito alle caratteristiche, metodologiche e contenutistiche, del PEBA stesso. Permettetemi, a questo proposito, di ritornare brevemente al delicato ruolo di coordinamento che - di fatto - i Comuni sono tenuti a svolgere. La Legge Regionale 47/91, come ricordato, obbliga gli Enti e le Società pubbliche a predisporre "un programma di adeguamento alle disposizioni della presente legge sui beni immobili di loro proprietà" completo di scadenze temporali e modalità di reperimento dei mezzi finanziari occorrenti e *di inoltrarlo al Sindaco* per la predisposizione dei programmi comunali d'intervento.

Ma se questo non dovesse avvenire, come dovrebbe muoversi il Comune virtuoso, il Comune, cioè, guidato da amministratori sinceramente desiderosi di creare habitat più accessibili? Si può ipotizzare che dovrebbe richiedere formalmente agli Enti e alle Società pubbliche i PEBA e, se questi non fossero stati predisposti, sollecitare i Soggetti inadempienti a provvedere.

Ma quali sono, ragionevolmente, oggi, le possibilità di successo per questo tipo di iniziative?

E cosa accade in quegli scenari sui quali insistono le competenze di più Soggetti pubblici e privati?

In questi casi (pensiamo, ad esempio, all'accessibilità delle spiagge), come deve esplicitarsi il ruolo di coordinamento dei Comuni?

In questo contesto, così complesso e problematico, si colloca la nostra ricerca partita dalla lettura del territorio toscano - con le sue poche grandi città e i suoi tanti piccoli comuni, spesso collinari e montani - e volta ad individuare soluzioni metodologiche e operative praticabili e modulabili alle diverse scale d'intervento.

Una ricerca, forse imperfetta (lo giudicherete voi), ma, vi assicuro, appassionata ed intensa, svolta in 13 mesi da 15 ricercatori appartenenti a otto diversi enti: Università di Firenze - Facoltà di Architettura - , Provincia di Pistoia, i Comuni di Pistoia, Agliana, Pescia, Monsummano Terme, Quarrata, San Marcello Pistoiese.

E' stato applicato un metodo di lavoro basato sul coinvolgimento, la formazione e la valorizzazione delle risorse locali.

⁷ Vedi Circolare Ministero della Marina Mercantile n. 259/1990.

La ricerca ha potuto avvalersi, inoltre, dei positivi scambi di opinione con esperti esterni al gruppo di ricerca e, soprattutto, con i componenti dell'*Osservatorio Provinciale sul Superamento delle Barriere Architettoniche e Sensoriali* della Provincia di Pistoia.

L'approccio scientifico adottato è stato interdisciplinare: i settori di conoscenza coinvolti sono stati diversi: architettura, urbanistica, scienze umane, economia, informatica, statistica.

E' stato un percorso faticoso - non sono mancati, infatti, i passaggi a vuoto - ma, penso, istruttivo per tutti coloro che lo hanno compiuto.

Il nostro lavoro – desidero confessarlo subito – è caratterizzato da una certa dose di idealismo. Nella costruzione della città accessibile, d'altra parte, occorre essere un po' visionari, occorre immaginare che ciascuno degli attori interessati – gli amministratori, il personale degli enti pubblici, i progettisti, i pubblici esercenti, gli abitanti – condivida una 'certa' idea di città e di vita comunitaria: ognuno – nella propria sfera di competenza – dovrebbe assumere l'accessibilità come *valore fondante* del proprio agire.

La costruzione della città accessibile è una espressione culturale, corale e logica che riguarda tutti; essa esige la cooperazione tra tutti i Soggetti, pubblici e privati, presenti in una data realtà territoriale e politiche coerenti alle diverse scale (da quella di dettaglio a quella territoriale) e nelle diverse fasi dei processi decisionali (programmazione – progettazione – esecuzione – monitoraggio), agite da tutti i settori di una Pubblica Amministrazione.⁸

Ha senso, dobbiamo chiederci, realizzare un edificio privo di barriere architettoniche se lo si ubica in una zona marginale o difficile da raggiungere anche con i mezzi pubblici (realizzando di fatto una barriera urbanistica)?

Ha senso realizzare un marciapiede perfettamente accessibile se gli abitanti, magari inconsapevolmente, lo occupano abusivamente (un ragazzino parcheggiando una bici o un negoziante esponendovi della mercanzia)?

Per sostenere e guidare l'elaborazione e l'attuazione dei Piani per l'Accessibilità e, più in generale, per affrontare il complesso delle politiche comunali inerenti la disabilità secondo una strategia di *mainstreaming*, abbiamo pensato ad una struttura operativa chiamata *Laboratorio Comunale per l'Accessibilità* che, lo dico subito per fugare possibili equivoci, non si riferisce e, quindi, non deve ricondurre ad un luogo fisico specifico, dove un nucleo stabile di persone attende ad un compito predeterminato ("ufficio"), ma esprime, piuttosto, un *approccio ed una modalità di lavoro finalizzati ad un obiettivo*: l'accessibilità dell'ambiente costruito.

Una struttura, dunque, dinamica e permeabile agli apporti esterni, che riflette la trasversalità dell'accessibilità.

⁸ Vedi: *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Pari opportunità per le persone con disabilità: un Piano d'azione europeo*, 2003.

In secondo luogo, poiché l'accessibilità, come la tolleranza, la coesione e l'integrazione sociale, ..., non è un *dato di fatto* sancito da leggi e da regolamenti, ma un *processo culturale, lento ed incerto, in evoluzione*, la nostra ricerca sostiene la necessità di saldare la dimensione 'tecnico-normativa' che la connota con una visione sociale, culturale e politica dello spazio pubblico; occorre, in altri termini, che l'accessibilità da cultura tecnica diventi una *cultura comune*, un *valore collettivo*, l'espressione di un processo conoscitivo ed esperienziale in grado di favorire, nelle comunità, la comprensione e l'accettazione delle diversità.

Ecco, così, che assumono valore strategico le iniziative di informazione, di ascolto, di dialogo e di sensibilizzazione sul tema dell'accessibilità rivolte a tutti coloro che intervengono, a qualsiasi titolo, nei processi di trasformazione degli habitat.

D'altra parte, la letteratura scientifica evidenzia e l'esperienza comune conferma che habitat *formalmente* 'a norma', privi, cioè, delle barriere architettoniche contemplate dalla normativa, non sempre risultano essere *effettivamente* "accessibili".⁹

Questo, fondamentalmente, per due ordini di ragioni:

1. in un ambiente dato, l'assenza di barriere architettoniche è condizione necessaria ma non sufficiente per conseguire l'accessibilità;
2. l'adeguamento degli habitat - e questo è uno dei principali contributi teorici del nostro lavoro - non si consegue solo mediante un processo 'a levare' o 'sostitutivo' (l'eliminazione delle barriere architettoniche, appunto), ma anche mediante un processo additivo che consiste nel prevedere quelle attrezzature e quei servizi di cui lo spazio pubblico difetta. (queste attrezzature e questi servizi nella nostre linee guida sono stati definiti *indicatori di qualità ambientale*).

Solo per fare un esempio: un giardino pubblico privo di barriere architettoniche, ma sprovvisto di sedute confortevoli, di servizi igienici accessibili per tutti, di zone d'ombra, di fontanelle d'acqua, di una segnaletica a tutti intelligibile, di giochi fruibili da tutti i bambini può realisticamente dirsi "accessibile"? Se in questo luogo le persone percepiscono un senso di insicurezza (perché, ad esempio, di sera è poco illuminato o la vegetazione determina zone non controllabili visivamente), esso può davvero definirsi "accessibile"?

Nella nostra proposta, inoltre, abbiamo cercato di superare l'approccio analitico che fin qui ha spesso caratterizzato i PEBA, concentrato sulla mera contrapposizione di

⁹ Cfr. art. 2 comma g. Decreto Ministero dei Lavori Pubblici 14.6.1989 n. 236 "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."

una soluzione univocamente definita - spesso contemplata dalla normativa - ad un problema circoscritto che, come ogni approccio 'riduzionista', lungi dall'essere la soluzione, non di rado, si è rivelato il problema stesso non garantendo affatto il conseguimento di obiettivi di qualità nella configurazione dello spazio pubblico.

Occorre ribadire con forza la *centralità del progetto* nei processi di trasformazione della città e del territorio ed il definitivo superamento degli approcci settoriali, dunque anche di quello riferito all'applicazione delle normative per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Se, in altri termini, il rilievo delle criticità ambientali non può che essere analitico, la soluzione progettuale deve essere, nella misura più ampia possibile, associativa ed integrata.

Per conseguire questo risultato, le nostre linee guida sono informate dal principio della netta distinzione tra la fase di acquisizione delle informazioni (desiderata degli abitanti e criticità ambientali), la fase di programmazione degli interventi e la fase di progettazione.

In conclusione, nel passaggio da PEBA a Piano per l'Accessibilità dovrebbe attuarsi una transizione tra paradigmi:

- da una dimensione *tecnica* ad una *sociale*;
- da una impostazione *deterministica* ad una *critica*;
- da una visione *specialistica* ad una *integrata*;
- da un approccio *normativo* ad uno *progettuale*.

In questa relazione, come avrete notato, ho posto molte domande.

Solo una parte di queste domande trova risposte nelle nostre Linee Guida; le altre risposte non potranno che scaturire dal sincero impegno che ognuno di noi, ciascuno con il proprio ruolo, potrà approfondire nella costruzione della *città accessibile*.

(Antonio Lauria)