

VOLUME II :

**INDIRIZZI OPERATIVI PER L'ATTUAZIONE
DEI PIANI PER L'ACCESSIBILITÀ**

In questo volume, dopo aver definito i caratteri salienti dei Piani per l'Accessibilità, si propone una procedura, strutturata in cinque fasi operative, per poterli attuare.

AVVERTENZA

Nel redigere queste linee di indirizzo per l'attuazione dei Piani per l'Accessibilità, gli autori hanno profuso ogni sforzo per evitare errori, omissioni, contraddizioni logiche. Alcune parti sono state oggetto di verifica sperimentale; altre sono state sottoposte alla revisione di lettori esperti esterni al gruppo di ricerca.

Nonostante questo - a fronte della notevole complessità dell'argomento e dell'innovativa impostazione con cui è stato affrontato - gli autori sono ben consapevoli che solo una convalida sperimentale su tutto il processo attuativo - che corrisponde alla concreta realizzazione di più Piani per l'Accessibilità in differenti contesti - potrà fugare ogni dubbio sulla efficacia della metodologia proposta, evidenziarne, eventualmente, limiti e criticità, suggerire le opportune correzioni e integrazioni.

Gli Autori comunque si scusano con i lettori per ogni imprecisione che dovessero riscontrare nel testo.

I PIANI PER L'ACCESSIBILITÀ

GENERALITÀ

Il Piano per l'Accessibilità è finalizzato a conseguire l'accessibilità dell'ambiente costruito, quale valore fondante della qualità della vita delle persone e dei processi di trasformazione urbana.

Si caratterizza come piano comunale complesso, suscettibile di continue verifiche ed implementazioni, informato da una visione sistemica che correla l'accessibilità ai servizi alla persona e alle attività di prevenzione; alle funzioni, alla dimensione spazio-temporale della città; alla mobilità; alla promozione della cultura dell'accessibilità.

È uno strumento metaprogettuale che ispira e prefigura soluzioni e risposte ai problemi emersi in fase di analisi in rapporto alle esigenze e alle aspettative umane. Esso deve definire le prestazioni attese e le linee d'intervento che successive elaborazioni progettuali dovranno seguire ed interpretare alla luce della complessità insita nella progettazione edilizia ed urbana.

Si configura quale progetto unitario che, attraverso un'azione concertata, valuta i singoli problemi contestualizzandoli all'interno di un disegno strategico finalizzato a realizzare una serie di azioni scadenze nel tempo.

Questa visione conferisce al Piano una forte valenza trasversale e ne determina uno sviluppo nel medio/lungo termine.

CARATTERI DISTINTIVI

- FINALITÀ

L'obiettivo principale del Piano per l'Accessibilità è di creare le condizioni affinché si realizzino fattori ambientali che permettano, ad ogni persona, nella misura più ampia possibile, di svolgere le attività quotidiane in condizioni di autonomia, di formarsi culturalmente, e di condurre una vita lavorativa dignitosa e socialmente gratificante, di partecipare, in maniera diretta, alla vita collettiva e alla crescita della propria comunità. Rimuovendo gli ostacoli, fisici ed immateriali, che inibiscono i rapporti tra persone, il Piano per l'Accessibilità deve essere inteso anche come un'esperienza di socializzazione e uno strumento che contribuisce alla coesione sociale. Esso dovrebbe favorire negli abitanti un processo di empowerment, definito da Mann Hyung Hur (2006), "un processo sociale di azioni tramite cui gli individui, le Comunità e le organizzazioni guadagnano la padronanza sulle loro vite nel contesto di cambiare il loro ambiente sociale e politico per migliorare l'equità e la qualità di vita".¹

¹ Hur M. H. (2006), p. 523.

Parlare di "abitanti" in luogo di "utenti" non è casuale: l'abitante è - spiega Hertzberger (1996) - un utente responsabile, un utente che sentendosi parte di una comunità, se ne prende cura.

Il Piano per
l'Accessibilità
come risorsa per la
comunità

Il Piano per l'Accessibilità, per conseguire questo risultato, non deve essere inteso - sic et simpliciter - come uno strumento di verifica normativa dello stato di fatto finalizzato all'eliminazione di ostacoli - fisici o percettivi che siano - quanto, piuttosto, come una risorsa per la comunità, un'opportunità per elevare, in termini generalizzati, l'accessibilità, la sicurezza, il comfort e la comunicatività dell'habitat.

Esso, inoltre, non deve dar luogo ad un mero elenco di edifici e spazi urbani con generiche indicazioni relative al livello di accessibilità e alle opere da eseguire, né ad un insieme di progetti relativi a singoli episodi (luoghi o edifici) decontestualizzati,² quanto ad un sistema informativo, espressione di una visione integrata dell'accessibilità dell'ambiente costruito.

Per conseguire questi risultati, occorre superare l'approccio analitico invalso nella redazione degli strumenti di pianificazione per l'accessibilità, concentrato sulla mera contrapposizione di una soluzione univocamente definita ad un problema circoscritto, e tendere al soddisfacimento delle esigenze degli abitanti attraverso una visione più ampia, alla scala dell'edificio, della strada, di quartiere o, addirittura, di città e di territorio (eliminazione delle barriere urbanistiche). Poiché le soluzioni ad un problema (o ad una serie di problemi) possono essere molteplici ed essere riferite a scale d'intervento diverse, l'estensore del Piano dovrà valutare, caso per caso, quale sia, tra quelle fattibili, la più efficace.³

In un marciapiede, in una strada di quartiere, che presenta criticità diffuse (ad esempio, larghezza insufficiente, gradini al raccordo con la strada carrabile, rilevanti pendenze laterali in corrispondenza dei passi carrai, pavimentazione sconnessa) in alternativa ad interventi localizzati (microambientali) quali, ad esempio, la realizzazione di scivoli agli attraversamenti pedonali, potrebbero prevedersi interventi più ampi e radicali (meso o macroambientali) volti alla riconfigurazione e alla riqualificazione della strada anche grazie al ricorso a sistemi di moderazione del traffico (restringimenti localizzati della sede stradale, rinverdimento e previsione di attrezzature urbane per la sosta ed il gioco, pavimentazioni, ecc.) o, addirittura, la sua completa pedonalizzazione.

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 e integrata.

² Cfr. Ponzio, Stuardi (1990).

³ Vedi cap. 4.2 "Le alternative concorrenti".

- CONCEZIONE

Il Piano per l'Accessibilità si configura come piano di settore.

Per "piano", nella disciplina urbanistica, si intende "un insieme di strumenti operativi coordinati tra di loro intesi a predisporre e a predeterminare l'andamento e le caratteristiche di un fenomeno o di un insieme di fenomeni, modificandone le spontanee tendenze evolutive per indirizzarle verso fini prestabiliti. Ciò è attuabile attraverso la conoscenza della disponibilità delle risorse e delle di mutazione e può adattarsi a diverse operazioni, tutte intese al coordinamento delle attività umane."⁴

In termini molto ampi, la natura del Piano per l'Accessibilità, può definirsi:⁵

- *conoscitiva: definizione del quadro esigenziale e rilievo delle criticità ambientali;*
- *propositiva: individuazione degli interventi di adeguamento;*
- *processuale: attuazione nel tempo delle soluzioni previste sulla base delle priorità d'intervento e delle disponibilità finanziarie;⁶*
- *attuativa: elaborazione progettuale e realizzazione degli interventi previsti.*

- SETTORI D'INTERVENTO

In primis,⁷ il Piano per l'Accessibilità attiene a tutti gli edifici di proprietà comunale (ivi inclusi quelli goduti a diverso titolo - affitto, comodato, uso, concessione, ecc.- da altri soggetti, pubblici o privati) e agli spazi dell'intero territorio comunale,⁸ indipendentemente dal fatto se in tali edifici e in tali spazi si svolgano o meno funzioni aperte al pubblico.⁹

Spazi ed edifici comunali

Negli immobili adibiti ad uso pubblico di cui l'Amministrazione dispone in locazione o in comodato, occorre comunque procedere con la verifica di conformità alle vigenti norme in materia di accessibilità preliminarmente al rinnovo del contratto.

La competenza sugli spazi urbani impone, poi, al Comune di garantire la raggiungibilità a tutti gli edifici e spazi, pubblici o di uso pubblico, presenti sul territorio comunale.

Raggiungibilità di spazi ed edifici pubblici e di uso pubblico

Il Sindaco, come regista dei processi di trasformazione degli habitat urbani e come figura di riferimento per i cittadini, deve, inoltre, acquisire i "programmi di adeguamento" elaborati da Società ed Enti pubblici relativamente ai luoghi di loro competenza¹⁰ (sollecitando, se è il caso,

⁴ Voce "pianificazione", in *Dizionario Enciclopedico di Architettura e Urbanistica* (1969), voll. 6, IV, IEL, Roma.

⁵ Vedi art. 9 comma 5 LR 47/1991.

⁶ Cfr. § 3.1.2 ("Criteri per la definizione delle priorità d'intervento").

⁷ L n. 41/1986 e L 104/1992.

⁸ Vedi LR 47/1991(art. 9 comma 5) e la LR 1/2005 (art. 55)

⁹ Sebbene la normativa regionale circoscriva il campo di azione dei Piani a edifici e spazi "aperti al pubblico", la normativa nazionale - di livello superiore - non pone questa limitazione. In effetti, considerando che l'accessibilità ad una struttura pubblica interessa oltre ai cittadini-utenti anche le persone che prestano la propria opera presso tale struttura, tale limitazione non può ritenersi ammissibile.

¹⁰ L'art. 9 della LR 47/1991 obbliga gli "Enti e le Società pubbliche che svolgono servizi aperti al pubblico" a predisporre "un programma di adeguamento alle disposizioni della

Eliminazione delle
barriere
architettoniche
presso spazi ed
edifici pubblici e di
uso pubblico

tali Società ed Enti a procedere con la loro attuazione)¹¹ e, infine, coinvolgere nella redazione del Piano i proprietari/gestori di strutture private aperte al pubblico (farmacie, ambulatori, ristoranti, alberghi, cinema, associazioni, ecc.) attuando nei loro confronti - se possibile - una tattica persuasiva (moral suasion)¹² finalizzata ad ottenere un comportamento socialmente responsabile in tema di accessibilità senza ricorrere alla forza delle leggi e dei regolamenti.¹³

In conclusione, il Piano per l'Accessibilità costituisce, in sostanza, una sorta di catalizzatore di differenti "programmi di adeguamento" predisposti da soggetti pubblici e privati presenti sul territorio comunale e riguarda:

- 1. gli edifici e gli spazi pubblici;*
- 2. gli edifici privati aperti al pubblico.*

Ciò determina una forte esigenza di dialogo e cooperazione tra il Comune – a cui è assegnato un indispensabile ruolo di coordinamento - le "Amministrazioni competenti" e tutti quei Soggetti privati che erogano servizi di uso pubblico.

Si tratta, evidentemente, di attivare un processo non privo di complessità che, al di là di adeguate risorse economiche, presuppone, da parte dei Comuni, la costituzione di una struttura operativa in grado di sovrintenderlo¹⁴ e, soprattutto, da parte di tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, di un sincero impegno a perseguire coerenti politiche per l'accessibilità, impegno che nel passato si è espresso solo sporadicamente e solo in alcune realtà.

- PARTECIPAZIONE AL PROCESSO DECISIONALE

Partecipazione e
accessibilità

In quanto strumento di adeguamento/trasformazione di spazi collettivi, il Piano per l'Accessibilità deve intrecciare, attraverso il coinvolgimento diretto degli abitanti, la dimensione funzionale con la dimensione fisica e strutturale della città (la "città-civitas" e la città-urbs"), favorendo un "processo culturale capace di ricucire il rapporto sociale e affettivo tra gli abitanti ed il loro habitat". (Pignaris, 2008)

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.

¹¹ Poiché appare improbabile che i Comuni (soprattutto quelli più piccoli) possano avere un'adeguata capacità di ascolto da parte di enti superiori, pare indispensabile che questa azione di stimolo avvenga con il concorso e sotto l'egida della Regione.

¹² Ad esempio, può essere presa utilmente in considerazione la leva degli sgravi fiscali in favore di chi attua gli interventi di adeguamento. Per una definizione di *moral suasion* si veda: www.investopedia.com/terms/m/moralsuasion.asp (data di consultazione: marzo 2009).

¹³ Per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati aperti al pubblico si veda il DPR 380/2001, art. 82. Edifici e Spazi privati aperti al pubblico hanno l'obbligo di applicare le normative in materia di barriere architettoniche nei seguenti casi: nuova costruzione, ampliamento, ristrutturazione, restauro/risanamento conservativo, cambio di destinazione d'uso con o senza opere.

¹⁴ Si veda Fase 1. ("La costituzione della struttura operativa").

Il percorso che conduce all'elaborazione del Piano, ed i suoi esiti, devono essere portati costantemente all'attenzione degli abitanti. L'iniziativa deve essere opportunamente pubblicizzata attraverso l'elaborazione di un adeguato progetto di comunicazione; la comunità deve sapere che si sta approntando il Piano e ciascun abitante deve maturare la consapevolezza di poter dare un contributo d'idee e che questo contributo sarà debitamente considerato.

- AGGIORNAMENTO CONTINUO

Gli habitat umani sono oggetto di incessanti processi di trasformazione. Il Piano per l'Accessibilità, allora, non può essere un'entità statica, definita una volta per tutte, ma deve nascere, sin dalla sua concezione, come uno strumento in progress, da aggiornare sia con le opere di adeguamento poste in essere, sia con le 'nuove' barriere architettoniche che dovessero essere realizzate o che la ricerca in tema di accessibilità dovesse mettere in luce.

L'affinamento della ricerca in tale ambito, infatti, porta all'emersione di nuove esigenze ed aspettative da parte della popolazione e, quindi, a nuovi settori di approfondimento. In un processo continuo, il quadro esigenziale tende ad ampliarsi: profili d'utenza escono dal cono d'ombra dell'ignoranza e scenari prima trascurati assumono lo status di barriera architettonica.¹⁵

L'attitudine dello strumento di piano all'aggiornamento evidenzia:

- 1. la necessità di garantire un canale attivo tra i cittadini e i 'gestori' del Piano anche dopo la sua attuazione;*
- 2. l'esigenza operativa di avvalersi delle possibilità e delle potenzialità di flessibilità e di implementazione consentite dall'informatica. Poiché la logica di processo non riguarda solo la sua attuazione concreta, ma anche la sua elaborazione, tale esigenza dovrebbe essere condivisa tanto dai redattori che dai gestori del Piano;¹⁶*
- 3. l'importanza del monitoraggio di quanto posto in essere in termini di efficacia ed efficienza.*

L'importanza del monitoraggio e del ricorso alle strumentazioni informatiche

- PIANI IN FORMA ASSOCIATA

Il Piano per l'Accessibilità può essere predisposto da singoli comuni o, in forma associata, da più comuni, facenti parte di realtà territorialmente omogenee. Il ricorso all'associazione di più Comuni per la redazione dei Piani per l'Accessibilità, anche alla luce dell'ampiezza dei problemi da affrontare, potrebbe rappresentare la modalità organizzativa più

Il Piano per l'Accessibilità può essere elaborato su base comunale o sovracomunale

¹⁵ Si pensi alla crescente consapevolezza intorno alle esigenze di orientamento e mobilità delle persone con problemi di vista e alle barriere di tipo percettivo, toccate, come è noto, assai marginalmente dalla normativa vigente in materia di accessibilità o a quanto ancora occorre fare per conoscere e tradurre in un sistema di corrette pratiche le esigenze delle persone con problemi cognitivi.

¹⁶ Cfr. § 2.2.1 ("L'aggiornamento della base cartografica") e § 2.3.2 ("La restituzione delle informazioni su supporto digitale: le carte delle criticità ambientali").

adeguata per i Comuni meno abitati, che rappresentano, di gran lunga, i più diffusi in Toscana.¹⁷ Soprattutto per le realtà più marginali rispetto alle grandi infrastrutture viarie (si pensi ai Comuni della Collina o della Montagna interna), la dimensione intercomunale potrebbe consentire di intervenire più efficacemente per il superamento di alcune rilevanti barriere urbanistiche.

-COORDINAMENTO CON GLI STRUMENTI URBANISTICI REGIONALI (F. Di Cara)

Il Piano per l'Accessibilità ha come riferimento generale la LR n. 1/2005, "Norme per il governo del territorio" e come riferimenti specifici la LR n. 47/1991, "Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche" e la LR 38/1998, "Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città".

L'interazione fra gli obiettivi e i contenuti di queste leggi (confermati negli aggiornamenti più recenti), è determinante per garantire l'accessibilità complessiva dell'ambiente costruito, cioè l'accessibilità dei tempi e degli spazi della vita quotidiana.

Collocazione privilegiata del Piano per l'Accessibilità nell'ambito degli strumenti urbanistici regionali

Il Piano, quindi, per essere efficace, deve essere pensato ed agito non solo nella sua specificità, ma come strumento trasversale che sin dalla sua definizione interagisce con diversi piani di settore per armonizzare le scelte che concorrono a garantire, per chiunque, la qualità complessiva della città e del territorio. In particolare il Piano per l'Accessibilità deve coordinarsi con il Piano dei Tempi, il Piano delle Funzioni, il Piano della Mobilità.

Il Piano Strutturale, che deve rendere coerenti le azioni di settore, sembra l'ambito più appropriato per far interagire, nelle strategie politiche individuate per il governo del territorio, oltre ai piani più sopra richiamati anche il Piano per l'Accessibilità.¹⁸ Accessibilità, che nella sua più ampia accezione (tecnica, sociale, culturale), deve essere ricompresa a pieno titolo tra le invarianti strutturali del territorio di cui all'art. 4 della LR 1/2005.

Il Regolamento Urbanistico (LR n. 1/2005, art. 55, punto 4, lettera f.), sembra, invece, l'ambito di riferimento più appropriato per quella parte del Piano per l'Accessibilità riferita al censimento dei diversi gradi di accessibilità presenti e agli interventi di adeguamento che si prevede di realizzare nel quinquennio. In sostanza, il Regolamento Urbanistico

¹⁷ Si ricorda che in Toscana i Comuni con meno di 5.000 abitanti rappresentano il 43,5% dei Comuni della Regione. (Cfr. Volume I, § 1a.3.5 "Analisi dei dati in rapporto alla dimensione demografica dei Comuni").

¹⁸ Gamberini M., "Una sinergia a tre da attivare: funzioni, tempi e mobilità. Le modifiche alla Legge Regionale 22 luglio 1998, n. 38, 'Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città' ", in Gamberini M., "Una sinergia a tre da attivare: funzioni, tempi e mobilità. Le modifiche alla Legge Regionale 22 luglio 1998, n. 38, «Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città»", in <http://www.tempiospazi.it/spazi/governo/htm/pag02.htm> (data di consultazione: marzo 2009). Il contributo, nella sua sinteticità, è un riferimento utile per inquadrare la complessità delle politiche spazio-temporali all'interno del governo del territorio. Quello che qui preme richiamare è la complementarità del Piano dei Tempi con il Piano per l'Accessibilità e la trasversalità di entrambi con gli altri piani di settore (Cfr. Volume I, § 1b.3.4 "Relazioni tra tempi e spazi della vita quotidiana").

dovrebbe comprendere ciò che la normativa regionale definisce "Programma d'intervento per l'abbattimento delle barriere architettoniche e urbanistiche" (PIABAU).

Ogni amministrazione comunale, comunque, rispetto alle proprie peculiarità, dovrebbe poter valutare e scegliere l'ambito di riferimento più appropriato per far procedere concretamente nel tempo i contenuti e le indicazioni operative del Piano per l'Accessibilità.

Della LR 38/1998, "Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città", si richiamano in particolare le finalità a cui dovrebbero far riferimento anche i comuni non obbligati a redigere il Piano dei Tempi, perché si riconosce come metro di misura delle trasformazioni del tempo e dello spazio urbano, gli uomini e le donne di ogni età, cultura e provenienza (art. 1.), un riferimento quindi alle persone 'reali' che deve essere riconosciuto da tutti i comuni toscani indipendentemente dalle loro dimensioni.

Della LR n. 1/2005, che indica gli obiettivi generali fornendo ai comuni gli indirizzi di base per armonizzare le scelte dei diversi piani di settore, è importante richiamare l'art. 37 - Disposizioni generali per la tutela e valorizzazione degli insediamenti - e in particolare il punto 4, perché nella sua sinteticità esprime un progetto di cambiamento radicale centrato sulla connessione fra qualità dei tempi e qualità degli spazi di vita, un intreccio dove è implicita l'accessibilità: "Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli altri atti di governo del territorio privilegiano un'organizzazione degli spazi che salvaguarda il diritto all'autodeterminazione delle scelte di vita e di lavoro. Tale organizzazione di spazi garantisce una corretta distribuzione delle funzioni al fine di assicurare l'equilibrio e l'integrazione con l'organizzazione dei tempi della vita quotidiana, in modo da favorire una corretta fruizione dei servizi pubblici e privati di utilità generale (...)".

Il Piano per l'Accessibilità, se assunto nella sua complessità, può contribuire alla costruzione e realizzazione di questo progetto, sia coinvolgendo gli abitanti nella ricerca per la qualità territoriale e urbana (cfr. LR 69/2007), sia individuando indicatori di benessere e qualità con cui procedere nella lettura critica dell'ambiente costruito e nei progetti per la sua trasformazione.

- COMPETENZE RICHIESTE

Per fronteggiare il complesso delle attività richieste, l'elaborazione del Piano per l'Accessibilità necessita di competenze diversificate: esperienza specifica nel settore dell'accessibilità; esperienza nei metodi di progettazione partecipata; esperienza nel campo della progettazione alla scala edilizia ed urbana.

È verosimile che, soprattutto nelle realtà più complesse, l'insieme di queste competenze, non siano esprimibili - in condizioni ottimali - da un unico soggetto, per quanto esperto, rendendo necessaria la formazione di un gruppo di lavoro dove si intrecciano diverse competenze.

Competenze
richieste per
l'elaborazione del
Piano per
l'Accessibilità

LE FASI DEGLI "INDIRIZZI OPERATIVI PER L'ATTUAZIONE DEI PIANI PER L'ACCESSIBILITÀ"

Nei capitoli seguenti è proposta un'ipotesi di procedura, completa degli strumenti e dei risultati da conseguire, per porre in essere il Piano per l'Accessibilità.

Tale procedura - basata sulla netta distinzione tra momento di acquisizione dati e momento progettuale - è strutturata in cinque fasi:

1. *Costituire la struttura operativa;*
2. *Conoscere;*
3. *Programmare;*
4. *Progettare;*
5. *Monitorare.*

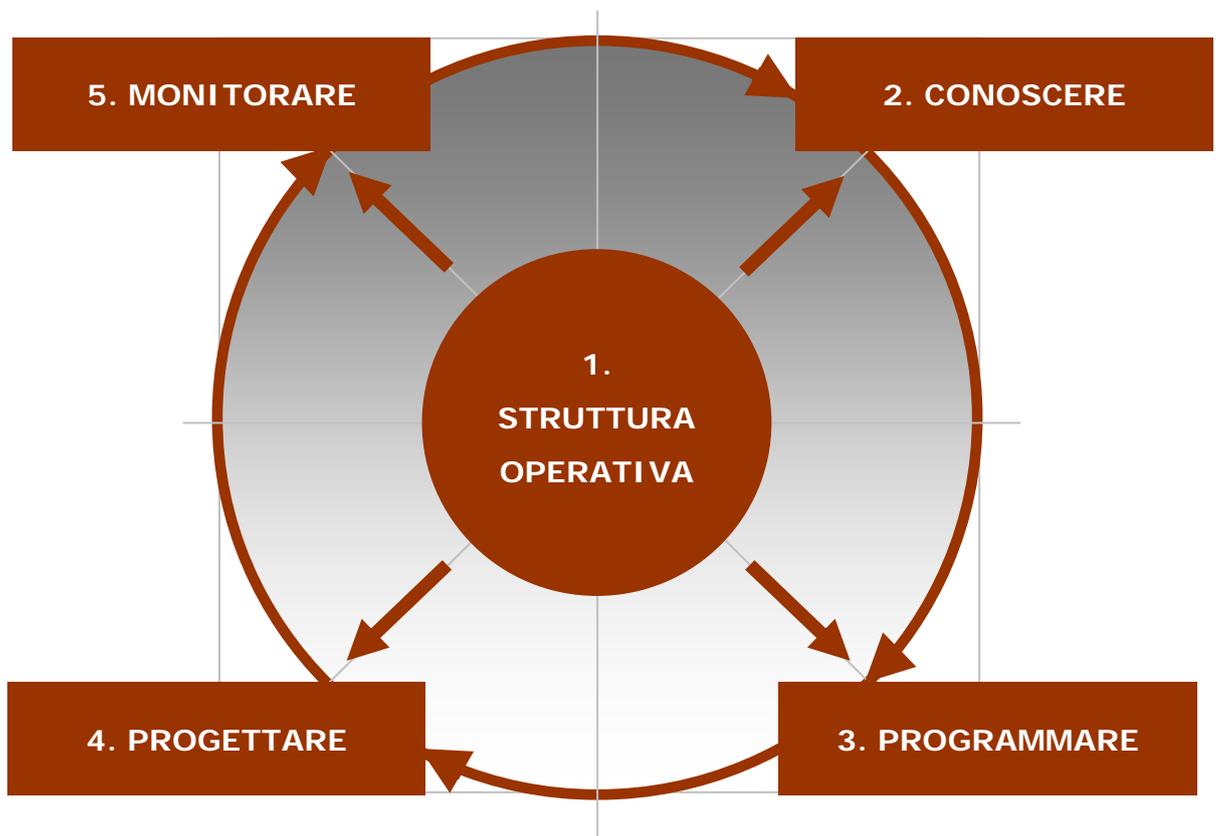


Fig. II.1 Le fasi del Piano per l'Accessibilità

Si specifica che la procedura descritta è di tipo generale; nelle diverse realtà locali è dunque opportuno che subisca i necessari adattamenti in rapporto alle esigenze degli abitanti e alle caratteristiche dei luoghi.¹⁹

¹⁹ Solo per fare un esempio, nei piccoli paesi, le attività previste nella fase preliminare al rilievo (vedi capitoli 2.1 "Definizione del quadro esigenziale" e 2.2 "Analisi preliminare dello stato di fatto") potrebbero essere molto snellite.