



L'Accessibilità come "sapere abilitante" per lo Sviluppo Umano: il Piano per l'Accessibilità

(ARTICOLO PUBBLICATO SUL N. 7/ 2014 DI TECHNE, JOURNAL OF TECHNOLOGY FOR ARCHITECTURE AND ENVIRONMENT)

relatore **Antonio Lauria**

UNITÀ DI RICERCA INTERDIPARTIMENTALE * FLORENCE ACCESSIBILITY LAB *

DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA - UNIVERSITÀ DI FIRENZE

Abstract

In Italia, secondo la Legge n. 41/1986 e la Legge 104/1992, le Pubbliche Amministrazioni devono elaborare il Piano per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA). Purtroppo occorre osservare che, a tanti anni di distanza, il PEBA non è ancora una realtà nella maggior parte del Paese. Per cercare di risolvere questa criticità e per superare i limiti concettuali e metodologici del PEBA, la Regione Toscana, attraverso la Provincia di Pistoia, ha commissionato, tra il 2008 e il 2010, due ricerche al Centro Interuniversitario TESIS (Università di Firenze).

L'articolo descrive il principale prodotto di queste ricerche – il Piano per l'Accessibilità – il suo orizzonte etico, le innovazioni concettuali che introduce, le prospettive culturali che schiude, la metodologia che impiega. Diverse comunità locali in Italia stanno sperimentando strumenti di programmazione dell'accessibilità ispirati ai concetti e alla metodologia del Piano per l'Accessibilità.

Parole chiave

Accessibilità, Accessibility Planning, Barriere architettoniche ed urbane, Sviluppo Umano, Riqualificazione urbana.

Testo

Introduzione

Il Piano per l'Accessibilità (PA) può essere definito come un programma operativo finalizzato al miglioramento del grado di accessibilità di luoghi, servizi e beni collettivi esistenti per mezzo di una pluralità di azioni e interventi coerenti programmati sulla base di priorità condivise (Lauria, 20121). Contribuendo a rimuovere gli ostacoli tangibili ed intangibili che inibiscono le relazioni tra persone, il PA aspira anche ad essere un'esperienza di socializzazione e uno strumento di community empowerment che, Wallerstein, 1992, definisce come «a social action process by which individuals, communities, and organizations gain mastery over their lives in the context of changing their social and political environment to improve equity and quality of life».

Il PA rappresenta l'evoluzione concettuale e metodologica dei Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA), uno strumento di programmazione obbligatorio in Italia per gli edifici pubblici (L. 41/1986) e per gli spazi urbani (L. 104/1991).



Regione Toscana



IN COLLABORAZIONE CON



Purtroppo, a causa di ragioni culturali, economiche e normative, il PEBA non è ancora una realtà per la maggior parte delle Amministrazioni Pubbliche italiane. Secondo un'indagine svolta nel 2009 in Toscana (una delle regioni italiane più impegnate nelle politiche per l'accessibilità), solo 30 Comuni su 287 avevano adottato il PEBA e solo il 65% di questi Comuni aveva realizzato gli interventi programmati in misura pari o superiore al 75% del totale (Spadoni, 2012). Occorre anche evidenziare che, non di rado, là dove i PEBA sono stati attuati i risultati ottenuti sono stati inferiori alle aspettative.

In termini metodologici, i principali punti critici dei PEBA possono essere così sintetizzati:

1. un'inadeguata partecipazione degli stakeholders ai processi decisionali;
2. la mancanza di una visione completa ed integrata della città e delle sue dinamiche;
3. un'idea di accessibilità datata, che si esaurisce in una dimensione tecnico-normativa;
4. la mancanza di una struttura tecnico-amministrativa in grado di programmare e indirizzare gli interventi di adeguamento/riqualificazione in un processo di lungo termine;
5. un approccio analitico concentrato sulla mera contrapposizione di soluzioni standard univocamente definite (tratte spesso da leggi o da manuali) a problemi circoscritti (barriere architettoniche).

Questo articolo descrive la base teorica del PA e sintetizza la sua metodologia. (1)

L'Accessibilità per lo Sviluppo Umano

In termini generali, l'accessibilità esprime l'attitudine di un ambiente a garantire ad ogni persona, a prescindere dall'età, dal genere, dal background culturale, dalle abilità fisiche, sensoriali o cognitive una vita indipendente. L'accessibilità riguarda tutte le attività umane, l'uso di beni materiali e le relazioni con i fattori intangibili (comunicazione, servizi, processi decisionali, processi partecipativi, ecc.). Carattere peculiare dell'accessibilità è la sua dimensione multiscalare: essa spazia, infatti, dall'oggetto d'uso al territorio, coinvolgendo tutte le scale di intervento.

In Italia, nonostante un ampio ed articolato quadro normativo, l'accessibilità è spesso un diritto negato e un requisito ambientale carente o trascurato. La maggioranza della pubblica opinione vede l'accessibilità come un "problema" delle persone disabili e dei loro familiari o come un fattore di trasformazione antropica troppo debole per soddisfare i bisogni dell'essere umano in un contesto, come l'odierno, caratterizzato da carenza di risorse.

Al contrario, l'accessibilità, ampliando le libertà personali, le opportunità sociali e la conoscenza, dovrebbe essere vista come una "risorsa collettiva" che coinvolge aspetti sociali, civili, etici, economici ed ambientali che rientrano in un concetto esteso e aperto di economia (Galligani, 2010). In questa visione, il grande paradigma dell'accessibilità può trovare il proprio orizzonte culturale e il suo obiettivo etico, sociale ed economico nel concetto di Sviluppo Umano (United Nations, 2010). (2) L'accessibilità, infatti, è un fattore particolarmente efficace per innescare e consolidare coerenti, durevoli e sostenibili processi di sviluppo umano volti a promuovere stili di vita sani e ad elevare il 'capitale sociale' delle comunità. Elevare l'accessibilità di luoghi, beni e servizi significa rendere le società locali più eque e vitali (European Commission, 2003; United Nations, 2006), raggiungere indicatori socio-economici, diretti ed indiretti, più favorevoli (aumento degli utenti dei luoghi pubblici, un migliore uso del tempo da parte degli abitanti, la riduzione dei costi sanitari a carico della collettività indotta da stili di vita più sani e dalla diminuzione degli infortuni, ecc.), valorizzare la qualità urbana.

In altre parole, l'accessibilità è un "sapere abilitante".



Regione Toscana



IN COLLABORAZIONE CON



Il concetto di grado di accessibilità

L'accessibilità, come ogni costrutto culturale, è un "processo" non un "prodotto"; esprime, cioè, una tensione verso un obiettivo, più che l'obiettivo stesso. Di conseguenza, è possibile esprimere valutazioni rigorose sull'accessibilità di un luogo, di un bene o di un servizio solo in termini legali (cioè, attestare la loro conformità o meno agli standard normativi), ma non in termini assoluti. Ogni luogo, bene o servizio è caratterizzato, infatti, da uno specifico "grado di accessibilità". Poiché ogni profilo d'utenza ha specifiche esigenze e spesso accade che uno scenario con un alto grado di accessibilità per un profilo d'utenza abbia un basso grado di accessibilità per un altro, la valutazione del grado di accessibilità si presenta estremamente complessa (Church and Marston, 2003; CNR, 2006; Sakkas and Pérez, 2006). Tale valutazione, inoltre, è temporanea e 'incerta' almeno per tre ragioni: 1) perché gli habitat umani sono soggetti a continue trasformazioni; 2) perché l'accessibilità è una disciplina in costante evoluzione; 3) perché il grado di accessibilità di un luogo, di un bene o di un servizio è anche influenzato dai comportamenti che le persone non disabili hanno nei confronti delle persone disabili (Cameron et al., 2003).

L'accessibilità per costruire luoghi pubblici più inclusivi

Il significato dell'accessibilità non si esaurisce in una dimensione tecnico-normativa; l'accessibilità è una disciplina altamente creativa. In particolare nel dibattito sulla valorizzazione dei luoghi di interesse culturale, il bisogno di sviluppare una dimensione sapiente, sensibile ed innovativa della progettazione accessibile è particolarmente avvertito.

Se il reale obiettivo dell'accessibilità è di elevare l'autonomia e la pratica sociale delle persone, allora l'eliminazione delle barriere architettoniche deve essere considerato unicamente uno degli strumenti operativi per conseguire l'accessibilità. Secondo gli approcci culturali più evoluti, il concetto di "luogo accessibile", da luogo "privo di barriere" o "conforme alle norme", assume il significato più ampio di "luogo inclusivo", un luogo, cioè, capace di 'accogliere', in condizioni di comfort e sicurezza, persone con diverse capacità e diseguali gradi di libertà (Lauria, 2013).

Ciò implica un'importante conseguenza: il miglioramento del grado di accessibilità di un luogo, di un bene o di un servizio dovrebbe essere ottenuto non solo mediante un processo di "eliminazione" o di "rimozione" degli ostacoli (nella più ampia accezione) contemplati dalla normativa, ma anche mediante un processo 'additivo', volto ad integrare l'ambiente con le attrezzature e con i servizi di cui è carente. Si può dire che, in termini di accessibilità, sia le barriere 'presenti' che le attrezzature e i servizi 'assenti' sono due facce della stessa medaglia.

Le fasi del Piano per l'Accessibilità

Il PA è informato da una visione sistemica che lega l'accessibilità ambientale ai servizi sociali e all'attività di prevenzione, alle funzioni e ai servizi urbani, alla dimensione spazio-temporale della città, alla mobilità, alla promozione della cultura dell'accessibilità e a un efficace uso delle risorse. La sua metodologia è finalizzata a saldare, in una visione comprensiva, momenti attuativi e operatori distinti e consiste in 5 fasi coordinate:

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

Ciascuna di queste fasi necessita di specifici compiti da svolgere e di specifiche competenze da possedere. (Lauria, 20121).

1. Costituire la struttura operativa

Poiché il PA si sviluppa lungo un processo di lungo periodo, per raggiungere risultati efficaci, condivisi e coerenti nella sua realizzazione, è essenziale costituire una struttura tecnico-amministrativa (Laboratorio per l'Accessibilità) finalizzata a conseguire i seguenti risultati: 1) redigere il Programma operativo del PA (obiettivi strategici, modalità attuative, tempi, figure professionali e risorse finanziarie, patrimoniali e informative, ecc.); 2. coordinare, curare e dare attuazione allo svolgimento delle diverse fasi del PA; 3. controllare, secondo una strategia di mainstreaming, le conseguenze delle politiche e delle scelte della Pubblica Amministrazione in ordine all'accessibilità di luoghi, beni e servizi.

2. Conoscere

La seconda fase del PA è volta a definire un esauriente quadro conoscitivo. Allo scopo, occorre acquisire e gestire varie tipologie informative: alcune derivano dall'analisi dei bisogni degli utenti (definizione del quadro esigenziale); altre dall'analisi dei luoghi (rilievo).

Conoscere e ordinare secondo criteri di priorità bisogni e desideri degli utenti è indispensabile per minimizzare le possibilità di errore e/o di errata interpretazione e anche per responsabilizzare coloro che intervengono, con il loro contributo di idee ed esperienze, nel processo decisionale (Lauria, 20122). In ogni realtà locale potranno scegliersi i metodi di partecipazione più adeguati. L'obiettivo comune è di coinvolgere, secondo una strategia a cerchi concentrici, il più ampio spettro di popolazione.

Per l'analisi delle "criticità ambientali" è stata concepita una metodologia generale di rilievo. Le criticità ambientali sono espresse sia in termini di barriere architettoniche o urbane 'presenti', sia in termini di "indicatori di qualità" 'assenti'. Le barriere architettoniche e urbane – le quali sono relative a elementi funzionali esistenti – sono per la maggior parte contemplate dalla normativa (che, spesso, fornisce anche le soluzioni necessarie per il loro superamento). Gli indicatori di qualità, invece, sono relativi alla previsione di nuove opportunità spaziali, funzionali e semantiche per gli utenti, generalmente non imposte dalla legge, ma considerate utili per elevare il grado di accessibilità di un habitat. Questa impostazione si rende necessaria perché luoghi privi delle barriere contemplate dalle norme, non sempre dimostrano di essere 'realmente' accessibili. Si verifica spesso, in altri termini, un forte divario tra accessibilità 'legale' e accessibilità 'reale'.

Una volta effettuato il rilievo delle criticità ambientali, le informazioni acquisite, indubbiamente copiose, dovrebbero essere gestite per mezzo di idonei strumenti di gestione dati (data-base) e riversate su elaborati di sintesi (Carte delle criticità ambientali). Per la restituzione digitale è stato creato un apposito strumento basato su un sistema di applicazioni open source, capace di gestire, immagazzinare ed organizzare il flusso di dati provenienti dal rilievo e, successivamente, di coordinare la componente spaziale per la sua inclusione e gestione all'interno di un Sistema Informativo Territoriale (GIS).

3. Programmare

Una volta definito il quadro conoscitivo, può avere inizio il processo finalizzato alla programmazione dei lavori di adeguamento/riqualificazione ambientale.

Per prima cosa, occorre predisporre l'elenco completo degli interventi da attuare distinti per tipologie (lavori ordinari, progetti strategici, lavori di emergenza, manutenzioni). Ciascun intervento potrebbe essere 'discreto', cioè riguardare uno specifico e limitato problema o, più opportunamente, potrebbe

interessare un insieme coerente di opere. Ogni intervento in elenco dovrà essere accuratamente definito con l'indicazione delle opere da realizzare e con la descrizione degli elementi significativi, sia funzionali che tecnici, necessari per orientare la successiva fase di progettazione. A questo punto, sulla base di appropriati criteri (anche ispirati ai principi di continuità e di completezza degli esiti), si deve definire la Lista delle priorità di intervento, come combinazione dell'urgenza di un intervento con l'impatto che tale intervento può determinare sulla vita degli abitanti. Poiché la Lista delle priorità d'intervento è innanzitutto un atto socio-politico, essa dovrebbe risultare da un processo decisionale condiviso capace di coinvolgere tutti gli stakeholders, a partire dalle persone disabili.

In rapporto alle risorse finanziarie disponibili verranno decise le azioni da introdurre nel programma triennale e (a seguito della definizione progettuale) nell'elenco annuale.

4. Progettare

La possibilità di elevare il grado di accessibilità di un luogo è strettamente legata ad alcune sue caratteristiche intrinseche, quali la raggiungibilità e la 'capacità di carico' (3), così come ad altri fattori quali la qualità del progetto di adeguamento/riqualificazione, la qualità del processo partecipativo, la disponibilità di risorse finanziarie, ecc.

Le strategie di design accessibile sono espresse, nella forma più avanzata, mediante progetti sensibili, capaci di armonizzare dal punto di vista funzionale, estetico e simbolico, l'accessibilità dell'habitat con gli altri obiettivi che il progetto di architettura deve conseguire.

In alcuni casi, la soluzione tecnica specialistica è celata o creativamente elaborata allo scopo di 'allontanarla' semanticamente dalle ragioni che l'hanno determinata – il superamento delle barriere architettoniche – e dagli utenti che dovrebbero trarne particolare beneficio – le persone disabili –. Questo approccio progettuale, che può essere definito "mimetico", risulta molto utile quando si opera nei luoghi di interesse culturale.

In altre circostanze, il sistema di vincoli posti dal luogo d'intervento o specifiche motivazioni, possono indurre il progettista a ricorrere ad addizioni, permanenti o temporanee, che integrano il manufatto di parti e/o dispositivi per soddisfare specifiche esigenze. Questo approccio progettuale può essere definito "protesico". Spesso nel progetto di architettura entrambi gli approcci progettuali – quello mimetico e quello protesico - sono applicati in sinergia.

5. Monitorare

Il monitoraggio è parte del processo valutativo che interessa trasversalmente tutte le fasi in cui si articola il PA; in particolare, è finalizzato a governare la complessità decisionale attraverso l'analisi degli effetti, di qualsiasi natura, associabili alla realizzazione degli interventi di adeguamento/riqualificazione dell'habitat. Allo scopo, questi interventi possono essere valutati sulla base di alcuni indicatori principali: rilevanza, efficienza, efficacia, utilità, sostenibilità.

Conclusioni

Poiché le risorse economiche sono scarse in rapporto all'enorme quantità di criticità ambientali esistenti da fronteggiare, la costruzione della città accessibile richiede un impegno di lungo termine guidato da uno strumento di programmazione come quello presentato in questo articolo.

In rapporto agli strumenti invalsi (PEBA), il PA propone la seguente transizione tra paradigmi:

- da una concezione "tecnica" a una "sociale";

- da un'impostazione "deterministica" a una "critica";
- da una visione "specialistica" a una "integrata";
- da un approccio "normativo" a uno "progettuale".

Si tratta di un passaggio culturale molto esigente e non privo di difficoltà. (4)

In Italia, diverse realtà locali (tra le quali, Siena, Trieste e Prato) hanno accettato questa sfida e stanno sperimentando strumenti di pianificazione per l'accessibilità ispirati ai concetti e alla metodologia del PA. Nel mese di Febbraio del 2010, la Provincia di Pistoia ha siglato un Protocollo d'intesa con sei Comuni del suo territorio (Pistoia, Agliana, Quarrata, Monsummano Terme, Pescia, San Marcello Pistoiese) per regolare la sperimentazione di contenuti e metodologie del PA. (5)

Attualmente in Toscana, alcuni Comuni hanno elaborato, condiviso ed approvato il Regolamento del Laboratorio per l'Accessibilità (vedi: <http://www.pianiaccessibilita.it>) coinvolgendo le più rappresentative associazioni a tutela delle persone disabili operanti sul territorio (come, peraltro, richiesto dalla Legge Regionale 47/ 1991), mentre il Comune di Prato, sulla scia di quanto fatto dalla Provincia di Pistoia, ha presentato il proprio Piano per l'Accessibilità il 3 Dicembre 2010, in occasione della Giornata Internazionale delle Persone Disabili.

Anche la Regione Friuli Venezia Giulia è particolarmente attiva nel campo degli strumenti di programmazione dell'accessibilità. Sia la Provincia di Trieste (Progetto LabAc) che il Comune di Sacile (progetto pilota dell'Azienda socio-sanitaria "Bassa Friulana") stanno sperimentando iniziative e progetti coerenti con l'approccio culturale del PA. Al momento, quattro Comuni della Provincia di Trieste (Trieste, Sgonico, Muggia and Duino-Aurisina) hanno aderito al Progetto LabAc con delibera dei propri Consigli Comunali.

Note

(1) Il PA è il frutto di due ricerche coordinate finanziate dalla Regione Toscana (Linee guida per l'elaborazione dei PEBA - 2008) e Sperimentazione degli indirizzi operativi per l'attuazione dei Piani per l'Accessibilità - 2010) e svolte presso il Centro Interuniversitario TESIS. Responsabile Scientifico: Antonio Lauria. Alla fase di sperimentazione hanno partecipato sei Comuni del territorio pistoiese: Pistoia, Agliana, Quarrata, Monsummano Terme, Pescia, San Marcello Pistoiese.

(2) Il concetto di Sviluppo Umano è stato concepito verso la fine degli anni 1980 presso lo United Nations Development Programme con lo scopo di superare ed espandere, in termini ambientali, sociali e culturali, il tradizionale significato di sviluppo concentrato unicamente sullo sviluppo economico.

(3) Il concetto di "capacità di carico" è particolarmente importante per i luoghi di interesse culturale. Deriva dalla biologia degli ecosistemi e, nel contesto di questo articolo, indica la soglia oltre la quale un intervento di adeguamento/riqualificazione altera irrimediabilmente la qualità architettonica di un luogo.

(4) Per informazioni più dettagliate sui Piani per l'Accessibilità, si veda: Lauria 20121.

(5) È anche per merito dell'impegno sui Piani per l'Accessibilità che la Provincia di Pistoia ha recentemente vinto (Novembre 2013) il premio EDEN (European Destinations of Excellence) dell'Unione Europea per il turismo accessibile e sostenibile.



Regione Toscana



IN COLLABORAZIONE CON



Bibliografia

Cameron B., Darcy S., Foggin E. (2003), *Barrier free Tourism for People with Disabilities in the Asian and Pacific Region*, United Nations, New York.

Church, R., and Marston, J. (2003), "Measuring accessibility for people with a disability", *Geographical Analysis*, Vol. 35 No. 1, pp. 83–96.

CNR ITC (2006), *Building Accessible Services. Evaluating accessibility & highlighting good practice, A showcase of Building and Urban Space Accessibility in the EU*, Project supported by the EU–DG Employment and Social Affairs 2004–2006.

European Commission (2003), *Equal opportunities for people with disabilities: a European action plan (2004–2010)*.

Galligani M. (2010), "Economicità dei Piani per l'Accessibilità: un costo per essere liberi", available at: <http://www.pianiaccessibilita.it> (accessed 23 January 2014).

Lauria A. (2012) (Ed), *I Piani per l'Accessibilità Una sfida per promuovere l'autonomia dei cittadini e valorizzare i luoghi dell'abitare*, Gangemi Editore, Roma.

Lauria A. (2012), "Human requirement-based design in the cultural dimension of living", in Bolici R., Gambaro M., Tagliola A. (Eds) *Research among innovation, creativity and design*, Florence University Press, Firenze, pp. 409–438.

Lauria A. (2013), "Florence Accessibility Lab", available at: <http://www.dida.unifi.it/vp-136-fal.html> (accessed 23 January 2014).

Legge Finanziaria 1986, n. 41 (art. 32).

Legge 5 Febbraio 1992, n. 104 (Legge Quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

Legge Regione Toscana 9 Settembre 1991, n. 47 (Norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche).

Sakkas N. and Pérez J. (2006), "Elaborating metrics of accessibility for the accessibility of buildings", *Computers, Environment and Urban Systems*, Vol. 40 No. 5, pp. 661–685.

Spadoni S. (2012), "Sulla diffusione dei PEBA in Toscana", in Lauria A. (Ed), *I Piani per l'Accessibilità Una sfida per promuovere l'autonomia dei cittadini e valorizzare i luoghi dell'abitare*, Gangemi Editore, Roma, pp. 14–31.

United Nations (2006), *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.

United Nations (2010), *United Nations Development Programme, Human Development Report 2010 The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*.

Wallerstein N. (1992), "Powerlessness, empowerment, and health: implications for health promotion programs", *American Journal of Health Promotion*, Vol. 10 No. 3, pp. 197–205.

Prof. Antonio Lauria

Coordinatore Scientifico Unità di Ricerca Interdipartimentale *Florence Accessibility Lab*,
Dipartimento di Architettura, Università di Firenze

via San Niccolò 93 - 50125 Firenze (IT)

tel +39 055 2757580 fax +39 055 2757584 mobile 331 1954832

e-mail antonio.lauria@unifi.it - fal@dida.unifi.it web site www.dida.unifi.it/vp-136-fal.html



Regione Toscana



IN COLLABORAZIONE CON

