



dipartimento di  
TECNOLOGIE DELL'ARCHITETTURA E DESIGN "PIERLUIGI SPADOLINI"

## CENTRO INTERUNIVERSITARIO TESIS

prof. Antonio Lauria

[antonio.lauria@taed.unifi.it](mailto:antonio.lauria@taed.unifi.it)

UNIVERSITÀ DI FIRENZE - FACOLTÀ DI ARCHITETTURA

Via San Niccolò 89/a – 50125 Firenze

Tel. +39.55.2491511

Fax +39.55.2347152

Cod. Fisc. 01279680480



NS rif.: APS/TESIS/2007; agg. sett. 2008

# PROGRAMMA DI RICERCA

## Linee Guida per l'elaborazione dei Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (P.E.B.A.)

### I. Premessa

L'“International Classification of Functioning, Disability and Health” (ICF), pubblicata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) nel 2001, fornisce, come è noto, un quadro di riferimento e un linguaggio unificato per descrivere lo stato di una persona nel contesto di vita, in relazione alle proprie capacità di *funzionalità*, *disabilità* e *salute*. In questo documento, non ci si riferisce ad un disturbo, strutturale o funzionale, senza rapportarlo ad uno "stato di benessere": i vecchi termini "minorazione", "disabilità" e "handicap", che indicano qualcosa che manca, dunque, una deficienza rispetto ad uno standard, vengono sostituiti da termini più 'neutri' quali “funzioni corporee”, “strutture corporee”, “attività e partecipazione” e “fattori ambientali”.<sup>1</sup>

Condividere la terminologia e la classificazione proposta dall'ICF vuol dire considerare la disabilità come **una realtà** che non riguarda solo i singoli cittadini disabili e le loro famiglie, ma che coinvolge tutta la Comunità, nella sua essenza antropologica, sociale, fisico-spaziale; vuol dire porre al centro delle politiche per l'accessibilità il **principio delle pari opportunità**.

In virtù della evoluzione concettuale e terminologica delineata dall'ICF, lavorare ad uno strumento quale il **Piano per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (P.E.B.A.)**, significa superare l'idea di uno strumento di pianificazione finalizzato alla sola eliminazione di ostacoli - fisici o percettivi che siano - e

<sup>1</sup> Le *funzioni corporee* sono le funzioni fisiologiche dei sistemi corporei, incluse le funzioni psicologiche. Le *strutture corporee* sono parti anatomiche del corpo come organi, arti e loro componenti. *Attività* è l'esecuzione di un compito o di un'azione da parte di un individuo, *partecipazione* è il coinvolgimento di un individuo in una situazione di vita. I *fattori ambientali* sono caratteristiche, del mondo fisico, sociale e degli atteggiamenti, che possono avere impatto sulle prestazioni di un individuo in un determinato contesto.

pensarlo, piuttosto, come un piano di intervento per elevare la qualità dell'ambiente urbano in termini di *accessibilità, sicurezza d'uso, comunicatività ambientale e comfort*, come uno strumento metaprogettuale per avviare strategie coordinate per rendere le città più accoglienti, amichevoli, permeabili, inclusive.

L'obiettivo della sua redazione diviene, dunque, il conseguimento di *fattori ambientali* che consentano ad **ogni persona**, nella misura più ampia possibile, lo svolgimento delle proprie *attività* quotidiane e la *partecipazione*, diretta e personale, alla vita collettiva e alla crescita della società.<sup>2</sup>

## II. Descrizione del progetto di ricerca

### II.1 Stato dell'arte

Nella nostra legislazione il primo riferimento ai P.E.B.A. si trova nella Legge Finanziaria n. 41/1986 che, all'art. 32 comma 21 recita: *“Per gli edifici pubblici già esistenti non ancora adeguati alle prescrizioni del DPR 27 aprile 1978, n. 384, dovranno essere adottati da parte delle Amministrazioni competenti piani di eliminazione delle barriere architettoniche entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge”*.

Successivamente, la “Legge Quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate” n. 104/1992, stabilisce, al comma 9 dell'articolo 24 (“Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche”) che: *“I piani di cui all'articolo 32, comma 21, della citata legge n. 41 del 1986 sono modificati con integrazioni relative all'accessibilità degli spazi urbani, con particolare riferimento all'individuazione e alla realizzazione di percorsi accessibili (...)”*.

Grazie a questa integrazione, il P.E.B.A. assume il valore di strumento guida per elevare le condizioni di fruibilità dell'intero organismo urbano: della rete dei percorsi e degli spazi e degli edifici pubblici che su di essi si aprono.

A livello regionale, la normativa della Regione Toscana, sin dal 1991 (L.R. 47, art. 9), dispone la realizzazione di programmi operativi d'intervento per l'abbattimento delle barriere architettoniche, definisce, per sommi capi, gli elaborati costituenti,<sup>3</sup> e le modalità di finanziamento.<sup>4</sup>

La stessa legge prevede, inoltre, l'istituzione dell'*Osservatorio Regionale della Mobilità e Accessibilità*, e quindi l'attivazione di azioni di monitoraggio da parte degli enti coinvolti.

In aggiunta, la L.R. 23/2001 fissa l'obbligo da parte dei Comuni, anche riuniti in consorzi, di dotarsi della *Mappa dell'accessibilità Urbana* quale condizione necessaria “per l'attribuzione ai comuni stessi di

---

<sup>2</sup> In questo modo, inoltre, è possibile superare l'atteggiamento invalso che identifica le persone disabili con le persone confinate su sedia a ruote consentendo di affrontare i processi di trasformazione degli habitat in termini più ‘realistici’ e complessi, alla luce, cioè, delle esigenze e delle aspettative dei diversi profili d'utenza. Cfr. Lauria A. (a cura di), *Persone ‘reali’ e progettazione dell'ambiente costruito. L'accessibilità come risorsa per la qualità ambientale*, Maggioli, Rimini, 2003.

<sup>3</sup> Recita il comma 5: “I programmi di cui ai precedenti commi sono costituiti dai seguenti elaborati:

- rilievo di spazi, strutture ed edifici, sia pubblici che privati, aperti al pubblico, riguardante la situazione su tutto il territorio rispetto all'accessibilità, fruibilità e sicurezza di detti luoghi;
- relazione che illustra le azioni da realizzare nei vari settori di cui all'art. 2 e definisce le priorità d'intervento in riferimento alla disponibilità finanziaria ed ai programmi di intervento nei settori stessi nonché alle indicazioni contenute nelle disposizioni di cui al primo comma dell'art. 3;
- schede tecniche riferite ai singoli interventi con l'indicazione dell'entità delle opere e dei relativi costi, nonché dei tempi previsti per la realizzazione degli stessi;
- relazione finanziaria contenente, tra l'altro, l'indicazione dei modi con i quali si intende far fronte alle spese.

<sup>4</sup> Il comma 6 dispone che i programmi e i relativi interventi siano finanziati mediante il 10% dei proventi annuali derivanti dalle concessioni edilizie e 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 ai portatori di handicap motori e sensoriali.

finanziamenti regionali, a qualsiasi titolo erogati, qualora finalizzati al superamento delle barriere architettoniche ovvero relativi ai programmi di edilizia sovvenzionata o agevolata” e obbliga i comuni già dotati di Regolamento Urbanistico a provvedere all’integrazione con la Mappa dell’accessibilità urbana.

Successivamente, la L.R. 01/2005 “Norme per il governo del territorio”, riprendendo l’input della L.104/1992, all’art. 37 estende il concetto di barriera architettonica alla scala urbana (“barriera urbanistica”), indicando, all’art. 55, il *Regolamento urbanistico* come lo strumento idoneo ad accogliere “*il programma di intervento per l’abbattimento delle barriere architettoniche ed urbanistiche, contenente il censimento delle barriere architettoniche nell’ambito urbano e la determinazione degli interventi necessari al loro superamento, per garantire un’adeguata fruibilità delle strutture di uso pubblico e degli spazi comuni delle città.*”

Infine, con l’art. 6 del D.P.G.R. 74/2006, si vincola l’erogazione dei finanziamenti regionali a favore di enti pubblici che presentano progetti di superamento della barriere architettoniche, alla esistenza del P.E.B.A. (“*Per i progetti relativi all’abbattimento di barriere architettoniche, si concorda che l’erogazione degli eventuali finanziamenti oltre la quota di anticipo sarà attivata solo quando sarà predisposto da parte delle amministrazioni locali interessate il Piano per l’eliminazione delle Barriere Architettoniche (verificato in sede di monitoraggio) ...*”), ritenendo così indispensabile l’adozione dello strumento di piano per rafforzare e dare senso compiuto alla realizzazione dei singoli interventi.

A oltre 20 anni dal primo provvedimento legislativo occorre purtroppo osservare che il P.E.B.A. non è ancora una realtà nella gran parte dei Comuni della Toscana. Una recente indagine conoscitiva compiuta dall’Assessorato alle Politiche Sociali della Regione, infatti, ha messo in luce che esso è stato effettivamente adottato solo da una piccolissima parte dei Comuni Toscani (si stima, intorno al 15%).

È questo scenario poco confortante che ha spinto la Regione Toscana a dare corso alla ricerca descritta in questo documento.

## **II.2 Obiettivi**

La ricerca si propone l’obiettivo di predisporre uno strumento metodologico e gli indicatori in grado di guidare gli Enti e le Amministrazioni alla redazione e alla adozione dei P.E.B.A. secondo gli indirizzi definiti dalla normativa nazionale e dalla normativa della Regione Toscana e alla luce dei più recenti studi sull’argomento. Tale strumento, dovrà tener conto delle esigenze operative di chi deve elaborarlo e gestirlo, degli obblighi normativi da rispettare, del coordinamento con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani particolareggiati (piano urbano del traffico, piano del commercio, piano per la gestione delle emergenze in caso di catastrofi, ecc.), della necessità di coinvolgere le associazioni dei disabili (in particolare, alcuni rappresentanti delle Associazioni dei Portatori di Handicap dell’*Osservatorio Provinciale sul Superamento delle Barriere Architettoniche e Sensoriali* della Provincia di Pistoia - la provincia designata dalla Regione Toscana per svolgere l’attività di sperimentazione - ) e ulteriori soggetti interessati alle problematiche in oggetto.

Si ritiene che l’efficacia di un P.E.B.A. debba essere valutata non solo e non tanto per la quantità di informazioni che reca, ma soprattutto in funzione della sua reale incisività nei processi di trasformazione degli habitat.

Lo strumento guida che si intende realizzare potrà offrire un utile contributo in particolare per le amministrazioni locali dei centri minori che, spesso, non dispongono di strutture tecniche adeguate ad affrontare le onerose attività di studio preliminari alla elaborazione del Piano.

## II.3 Metodologia

Fino ad oggi, il P.E.B.A. è stato essenzialmente concepito come quadro descrittivo, più o meno esauriente, più o meno analitico, più o meno vincolistico, delle opere da effettuare per superare le barriere architettoniche in una data realtà locale.

L'impiego di strumenti operativi avanzati in quanto ad adattività non ha messo al riparo dalle rigidità, dalle contraddizioni logiche di un approccio fondamentalmente oggettuale, che **spesso ha confuso l'attività di programmazione con quella di progettazione.**

Con la ricerca da elaborare, si intende superare tale approccio; il P.E.B.A. dovrebbe definire obiettivi di qualità - procedurali e prestazionali - lasciando ai progettisti la libertà di definire, nei diversi scenari, le modalità di intervento e le possibili soluzioni operative per conseguire gli obiettivi posti.

Attraverso l'impostazione **esigenziale-prestazionale**, in pratica, le *Linee Guida per l'elaborazione dei P.E.B.A.* aspirano ad andare ben oltre il superamento delle barriere architettoniche comunemente intese: aspirano ad orientare i processi di trasformazione degli habitat nel rispetto delle esigenze umane e dei fattori di contesto nonché della libertà creativa dei progettisti.

In tal modo, non solo sarà possibile mettere in luce la presenza o meno di servizi, ambienti e attrezzature (ad esempio, servizi igienici pubblici, aree gioco per bambini, zone "30", ecc.), ma anche valutare la loro attitudine a soddisfare le esigenze e le aspettative delle persone 'reali'.

## II.4 Articolazione

L'elaborazione della ricerca si svilupperà secondo le seguenti fasi:

- Fase I: Analisi dello stato di fatto;
- Fase II: Elaborazione delle Linee Guida per la redazione dei P.E.B.A.

### *Fase I: Analisi dello stato di fatto*

La prima fase, si articola in più sottofasi, alcune delle quali saranno condotte parallelamente:

- istruttoria preliminare, finalizzata ad analizzare il quadro regionale di diffusione dei P.E.B.A., individuando gli Enti che lo hanno elaborato e quelli che lo hanno effettivamente adottato e lo utilizzano. Con questa indagine - da condurre insieme a personale della Regione Toscana e della Provincia di Pistoia - si intende effettuare anche una analisi dei diversi casi, allo scopo di individuare insieme alle situazioni di eccellenza, da cui trarre insegnamento, anche le motivazioni che hanno impedito, in altre realtà, la redazione o l'utilizzazione dei piani. L'individuazione delle criticità potrà servire per ipotizzare misure correttive. Per acquisire le informazioni sarà necessario elaborare un questionario e mettere a punto una strategia di dialogo con interlocutori, perlopiù tecnici e dirigenti

delle pubbliche amministrazioni, in grado di stimolarne la collaborazione alla ricerca. Successivamente, i dati ottenuti saranno debitamente interpretati. Sempre in questa sottofase, si intende costituire un *gruppo di lavoro* con personale tecnico di Comuni e Istituzioni della Provincia di Pistoia e rappresentanti dei portatori d'interessi debitamente selezionati, che possa consentire ai ricercatori di acquisire informazioni dagli utenti, comprendere da vicino le peculiarità ed i bisogni dei soggetti e degli enti che dovranno gestire il piano e per verificare *in itinere* le ipotesi elaborate. Il gruppo di lavoro - coordinato da un funzionario della Provincia di Pistoia - si riunirà periodicamente per l'intera durata della ricerca

- analisi della letteratura scientifica e delle esperienze positive, in Italia e all'estero.
- analisi dettagliata di alcuni casi-studio ossia esempi di P.E.B.A. che sono risultati particolarmente efficaci;
- colloqui con progettisti che hanno maturato una qualificata esperienza in materia;
- analisi critica della normativa congruente e metodiche di coordinamento con gli strumenti urbanistici ed i piani attuativi;
- individuazione delle strategie d'intervento adottabili nei diversi contesti per conseguire una efficace operatività del piano.

#### *Fase II: Elaborazione delle Linee guida*

La fase conclusiva della ricerca prevede la stesura delle **Linee Guida per l'elaborazione dei P.E.B.A.**

Le Linee Guida si articolano in due parti:

1. Principi guida, dove verranno enunciati i principi fondanti che devono animare la redazione e l'adozione di un P.E.B.A. Essi costituiscono la premessa concettuale alle schede tecniche che guidano alla sua redazione; alcuni di tali principi sono già definibili, in quanto elementi di orientamento della ricerca:

- operare in termini di *rete e di percorsi*, perché il piano sia inteso in termini sistemici, come visione globale dell'accesso ai servizi ed alle opportunità offerte dal contesto urbano e non come sommatoria di singoli episodi;
- *gradualità degli interventi*, per consentire alle amministrazioni di definire le priorità degli interventi in base al loro grado di criticità rispetto alle esigenze della popolazione e alle proprie risorse disponibili. Un P.E.B.A., infatti, si attua per fasi coordinate secondo una logica di processo che tende verso un obiettivo chiaro e si sviluppa nell'ambito di un quadro di riferimento definito;
- *partecipazione al processo decisionale*, affinché i processi di trasformazione degli habitat siano condivisi dagli abitanti, in particolare da coloro che esprimono particolari esigenze di tipo motorio o percettivo;
- *modulabilità del piano in base al contesto di intervento*, per consentire un ragionevole adattamento dello strumento di pianificazione nei diversi contesti ambientali e sociali della Regione Toscana;

- *coordinamento ed integrazione con gli strumenti di programmazione in uso presso le PP.AA.*, per assicurare una reale utilizzabilità del piano affinché non collida con gli altri strumenti di pianificazione, ma si integri opportunamente con essi;
- *integrazione delle conoscenze e delle competenze dei diversi settori delle PP.AA.*, per integrare e coinvolgere nella redazione del piano i diversi settori interessati (Politiche Sociali, Lavori Pubblici, Urbanistica, Turismo, Istruzione e Formazione, ecc.).

Altri principi, che emergeranno nel corso della ricerca, si integreranno con questi ed aiuteranno a definire il supporto concettuale da cui prenderanno corpo le schede tecniche delle modalità d'intervento per la stesura del piano.

2. Schede tecniche delle modalità d'intervento, dove verranno fornite le procedure e gli strumenti da utilizzare per la redazione del piano, a partire da quelli per la conoscenza degli scenari (*check list*) e per la valutazione anche economica degli interventi nonché parametri, specifiche e soluzioni conformi.

### **III. Fattibilità**

#### **III.1 Tempistica**

La ricerca ha una durata di 13 mesi.

In particolare: la fase 1. ("Analisi dello stato di fatto") verrà ultimata a 6 mesi dalla stipula della convenzione; la fase 2. ("Linee Guida per la redazione dei Piani per l'abbattimento delle barriere architettoniche") verrà ultimata dopo 13 mesi dalla stipula della convenzione.

La consegna dei lavori seguirà le due fasi dianzi descritte.

A conclusione di ogni fase, verrà predisposto un rapporto di ricerca.