



III CONFERENZA NAZIONALE SULLE POLITICHE DELLA DISABILITA'

Torino, 2-3 ottobre 2009

Torino Esposizioni – Padiglione Agnelli
Corso Massimo d'Azeglio 15

Gruppo di lavoro: **Ambiente, accessibilità, nuove tecnologie**

Isabella Menichini, Istituto per gli Affari Sociali

Venerdì 2 ottobre 2009

Premessa

L'Ambiente è il luogo dove ogni persona vive ed entra in relazione con altre persone. Informarsi, incontrarsi, divertirsi, partecipare, confrontarsi e progettare la propria vita relazionale, professionale rappresentano le fondamentali azioni vitali per ognuno di noi, e quindi aspetti dell'esercizio irrinunciabile dei propri diritti. Eppure, ancora troppo spesso, in modo totale o parziale - per la presenza di barriere fisiche, culturali, ambientali – le normali azioni quotidiane, la libertà di scegliere come, dove e con chi realizzare la propria vita risultano fortemente limitate. Tali situazioni di limitazione ancora, e troppo spesso, sono attribuite a impossibilità individuali a causa di menomazioni e di conseguenza ad uno stato personale di "handicap". In tale ottica gli interventi sono stati per lo più indirizzati alla persona con soluzioni mirate al superamento delle diverse menomazioni piuttosto che a mettere in discussione l'altro polo relazionale: il contesto sociale e le sue regole a tutela delle pari opportunità. Fortunatamente, ancor prima della Convenzione ONU, il movimento associativo ed il mondo scientifico hanno progressivamente abbandonato quel modello medico di riabilitazione individuale e riparatorio, affermando l'inscindibile rapporto e la reciproca influenza tra persona, società e ambiente: la disabilità viene quindi riconosciuta come il risultato dell'interazione della persona con un ambiente sfavorevole.

Ogni volta che una persona con disabilità viene limitata nella possibilità di muoversi, di usufruire di un bene, di un servizio, di poter studiare, di poter lavorare, non solo si produce una grave limitazione all'esercizio dei suoi diritti, ma si crea un profondo impoverimento sociale dovuto ad una sottrazione di partecipazione attiva. Per questo occorre acquisire la fondamentale consapevolezza sociale che ogni intervento, che operi una positiva modificazione dei contesti in direzione della piena inclusione, determina una diversa e



Settore Disabili, Divisione
Servizi Sociali e rapporti
con le Aziende Sanitarie



Ministero del Lavoro
della Salute
e delle Politiche Sociali



Istituto per gli Affari Sociali



buona qualità della vita, non solo per le persone con disabilità ma per tutti. Come ormai noto, sono questi i principi alla base della nuova Classificazione internazionale del funzionamento e della disabilità (ICF): attraverso la checklist ICF è possibile codificare non soltanto il profilo di funzionamento di una persona ma, soprattutto, identificare se l'ambiente in cui è inserita rappresenta, per lo sviluppo della sua vita e per il rispetto della sua dignità, una "barriera" o un "facilitatore".

2 La Convenzione ONU

Prezioso e chiaro – per il tema che qui siamo chiamati ad approfondire – il richiamo della Convenzione al valore della **vita indipendente e dell'inclusione sociale** (art. 19) che non si conseguono senza accessibilità, mobilità personale, libertà di espressione e opinione e l'accesso all'informazione. Sin dal Preambolo, la Convenzione conferma la portata del valore dell'accessibilità, pilastro fondante per il pieno esercizio dei diritti umani. Essa infatti così recita: *Riconoscendo l'importanza dell'accessibilità alle strutture fisiche, sociali, economiche e culturali, alla salute, all'istruzione, all'informazione e alla comunicazione, per consentire alle persone con disabilità di godere pienamente di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali.* Per questo è indicata all'articolo 3 tra i Principi Generali, e tra gli Obblighi generali (art. 4), è imposto agli Stati: a) di promuovere la ricerca e lo sviluppo di beni, servizi, apparecchiature e attrezzature progettati universalmente - secondo la definizione fornita all'articolo 2 – quindi con il minimo adattamento ed un costo accessibile; b) di incoraggiare la progettazione universale nell'elaborazione di norme e linee guida; c) di promuovere la ricerca e lo sviluppo, la disponibilità e l'uso di ITC, sempre con un'attenzione alla sostenibilità dei costi. Gli **articoli 19, 20, 21** declinano questi principi ed obblighi affinché siano attuate tutte le misure per:

- garantire l'accessibilità a tutto su base di uguaglianza: ambiente, beni, servizi, informazione, comunicazione, edifici pubblici, luoghi di lavoro, ecc.;
- *facilitare la mobilità personale con piena libertà di scelta da parte delle persone disabili*, anche agevolando l'accesso ad ausili, apparati ed accessori, prestando sempre attenzione alla sostenibilità dei costi, alla formazione per un uso appropriato;



- *mettere a disposizione delle persone con disabilità le informazioni destinate al grande pubblico in forme accessibili e mediante tecnologie adeguate ai differenti tipi di disabilità, tempestivamente e senza costi aggiuntivi;*
- *accettare e facilitare nelle attività ufficiali il ricorso alla lingua dei segni, al Braille ed ad altre forme di comunicazione, e richiedere ai privati che offrono servizi, anche attraverso internet, di fornire informazioni e servizi con sistemi accessibili e utilizzabili dalle persone con disabilità;*
- *incoraggiare i mass media, inclusi gli erogatori di informazione tramite internet, a rendere i loro servizi accessibili alle persone con disabilità; riconoscere e promuovere l'uso della lingua dei segni.*

2. La legislazione italiana e il quadro di riferimento europeo

Sin dal 1971 con la legge 118 (*norme in favore dei mutilati ed invalidi civili*) viene fatto esplicito riferimento all'eliminazione delle barriere architettoniche (art.27) Successivi provvedimenti e interventi normativi hanno progressivamente specificato gli strumenti e le modalità per favorire processi di inclusione delle persone con disabilità, con particolare riferimento al tema dell'accessibilità e mobilità. Si ricordano tra tutti la legge 13 del 1989 interamente dedicata all'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, la legge 104/1992 che con gli articoli dal 23 al 28 conferma i principi di accessibilità e mobilità mettendo a punto un set di strumenti per la loro concreta attuazione, impegnando i diversi livelli di governo in ragione delle loro competenze.

In anni più recenti, in coerenza con il processo di sviluppo delle ITC è stata approvata dal Parlamento la c.d. legge Stanca (l. 4/2004) cui sono seguiti i provvedimenti attuativi: grazie ad essa sono state definite regole e modalità per garantire l'accessibilità ai siti e sistemi informatici.

L'Unione europea, come noto, riserva ai temi della disabilità ed in particolare alla promozione dell'accessibilità una straordinaria attenzione, proprio nella valenza di "prerequisito" per una concreta attuazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La Commissione europea nel più recente Piano d'azione biennale ha individuato



l'accessibilità come un obiettivo prioritario ai fini dell'inclusione attiva e dell'accesso ai diritti.¹ Vale la pena ricordare alcuni step nel cammino intrapreso a livello comunitario:

Il **Regolamento (CE) n. 1107/2006**, per la tutela e l'assistenza delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, fondate sul principio di non discriminazione e garanzia della loro assistenza.² E' il primo testo normativo europeo che pone su un piano di parità le persone con disabilità e le persone normodotate, ed impone alle autorità aeroportuali di prevedere assistenza e strutture gratuite e di garantire l'accessibilità alle persone disabili. Obblighi simili sono stati stabiliti nel settore dei trasporti ferroviari internazionali. Non meno rilevante lo sforzo intrapreso a livello comunitario **per diffondere la cultura della progettazione universale** e - nel quadro della Strategia di Lisbona (e post-Lisbona) – per promuovere la *e-inclusion*, obiettivo primario nella lotta all'esclusione sociale, e ridurre quindi il *digital divide* nella società dell'informazione e della conoscenza per le categorie maggiormente esposte³.

3 La situazione attuale

La notevole produzione legislativa di settore per favorire l'accessibilità e la promozione dei diritti delle persone con disabilità ha certamente favorito una presenza autorevole dell'Italia nella promozione della Convenzione. Sono previsti impegni ed obblighi precisi in capo a tecnici, pubbliche amministrazioni ed esercenti servizi di pubblica utilità. Ciò che sembra limitata ancora oggi è una piena e organica applicazione delle disposizioni. E soprattutto sembra mancare ancora troppo la cultura dell'ambiente inclusivo: non parziali ed episodici adattamenti ed aggiustamenti, non servizi speciali a chiamata (vd il caso dei trasporti) ma un impianto complessivo di vita, progettato per i cittadini, accessibile a tutti. Non mancano certamente iniziative ed esempi positivi da parte delle Amministrazioni pubbliche centrali e locali, ma siamo anche in questo ambito di fronte ad uno sviluppo a macchia di leopardo. Sono stati realizzati importanti interventi di eliminazione di barriere architettoniche nelle scuole e nei servizi pubblici, agli incroci stradali e negli alloggi privati; l'utilizzo di nuove tecnologie di automazione domestica (domotica); l'avvio di

¹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, *La situazione dei disabili nell'Unione europea: il piano d'azione europeo 2008-2009*, COM(2007) 738 definitivo, p. 8

² Regolamento (CE) n. 1107/2006 del 5 luglio 2006

³ Cfr: COM(2005)425 sull'e-accessibilità; COM (2007) 694 - Iniziativa europea i2010 sull'e-inclusion "Partecipare alla società dell'informazione"; COM(2008) 804 dic.2008, "Verso una società dell'informazione accessibile". Vd. anche "la Dichiarazione Ministeriale " Riga, 2006; Conclusioni Conferenza ministeriale, Vienna 2008



sperimentazione di tram e bus accessibili; la necessità di rendere accessibili gli aeroporti e di avviare alcuni interventi per facilitare l'uso del trasporto ferroviario e del trasporto marittimo. Sono state messe in atto diverse tipologie di osservatorio per censire e dare informazioni in ordine alla fruibilità di edifici e servizi con la rappresentazione dei gradi di accessibilità degli edifici pubblici e degli edifici privati aperti al pubblico; il monitoraggio sul rispetto delle norme nella costruzione dei nuovi edifici e in occasione di ristrutturazioni; la nascita di siti Web per la segnalazione di accessibilità di edifici con servizi amministrativi, scolastici e culturali, musei, alberghi, luoghi di vacanza.

Importanti progressi sono stati conseguiti, attraverso le nuove modalità e tecnologie per la guida, nel campo del trasporto individuale, accompagnate da norme specifiche per il rilascio delle patenti speciali e le agevolazioni fiscali per l'acquisto di autovetture adatte alla guida ed al trasporto delle persone disabili. A maggio del 2006 sono state rilasciate 689.467 patenti speciali (rapporto 19 per mille).

Le caratteristiche architettoniche degli edifici privati e pubblici, sorti in epoche in cui il problema dell'accessibilità era quasi ignoto, la mancanza di ascensori o l'uso di ascensori non a norma, la difficile situazione del traffico nelle grandi città, sono altrettanti problemi non ancora organicamente affrontati e risolti. La legge 13/89 "*Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati*" incontra difficoltà nell'applicazione sia per problemi interpretativi e tecnici a livello condominiale e amministrativo, sia per la necessità di avere finanziamenti adeguati.

Secondo dati ISTAT (2004-2005) il 75,9% delle persone disabili che non ha l'abitazione al piano terra vive in abitazioni che non hanno l'ascensore. "Ugualmente inaccessibili sono spesso edifici pubblici, luoghi di aggregazione, luoghi di fruizione di cultura, spettacoli, luoghi di vacanza. [...] Per non dire dell'accesso ai servizi pubblici: alle persone disabili può essere richiesto di rivolgersi a più edifici amministrativi per ottenere un beneficio riconosciuto dalle norme; la semplificazione amministrativa, è un traguardo ancora da conseguire. Il processo di trasformazione in *e-government* muove ancora passi incerti. E ugualmente modesta appare la possibilità/capacità per le persone disabili di "navigare" sulla rete e approfittare delle straordinarie potenzialità delle ICT che possono



ridurre fortemente, se non eliminare del tutto, l'esigenza di recarsi fisicamente in ufficio"⁴

La mobilità è spesso impedita da barriere fisiche ma anche informative, i mezzi di trasporto ancora oggi sono per lo più inaccessibili. Generalmente si cerca di risolvere il problema, specie nelle grandi città, ricorrendo a trasporti dedicati con tariffe agevolate o con totale gratuità, piuttosto che intervenire su mezzi, strade e traffico per una accessibilità totale dei mezzi pubblici di trasporto, realizzando, oltretutto, in tal modo, una facile e comoda fruibilità dei mezzi per tutti i cittadini.

Grossi ritardi si hanno ancora nell'adeguamento alla norma presentano i trasporti ferroviari ed aerei. Nel 2006 solo il 13% delle persone con disabilità nel corso dell'anno ha utilizzato il treno contro il 31,2% delle persone senza disabilità (ISTAT 2006).

Quanto all'accessibilità e all'uso delle tecnologie, a livello comunitario è stato rilevato che più della metà dei cittadini europei (57%) non usa regolarmente Internet; solamente il 24% delle persone a basso livello di istruzione usano la rete contro il 73% di quelle ad educazione elevata, ecc. Una recente indagine ha evidenziato che solo il 5,3% dei siti web delle pubbliche amministrazioni e, praticamente nessuno dei siti commerciali oggetto dell'indagine, osservavano pienamente gli orientamenti di base in materia di accessibilità. Il problema fondamentale per quanto riguarda la e-accessibilità è rappresentato dal fatto che le iniziative fin qui condotte sembrano avere un impatto insufficiente per mancanza di omogeneità, poca chiarezza nella fissazione delle priorità e scarso supporto legislativo e finanziario⁵.

4. Proposte di lavoro

Si impone una riflessione e la messa a punto di una serie di iniziative volte alla verifica attuativa della normativa vigente e della loro sintonia con quanto previsto dalla Convenzione ONU. Si impone un cambiamento complessivo culturale da parte di PP.AA, erogatori di pubblici servizi, tecnici, operatori della rete: come superare l'attuale approccio fondato sulla ricerca di soluzioni specifiche/speciali per ridurre lo svantaggio ("handicap") in favore della definizione di soluzioni generali, complessive che realizzino ambienti

⁴ Comune di Parma – Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (a cura di), *Libro bianco su accessibilità e mobilità urbana*, Franco Angeli, Milano, 2009, pg.25

⁵ Vd. documenti di cui a nota 3



accessibili per il maggior numero possibile di persone attraverso l'applicazione dei concetti dell'*Universal Design*? L'inclusione e l'universalità sono i poli di riferimento dai quali derivare strumenti e azioni concrete e positive. In tal senso si propone di:

- verificare - in un'ottica strategica di *mainstreaming* - la possibilità di un progressivo coordinamento, razionalizzazione, sviluppo e aggiornamento delle leggi e norme vigenti su scala nazionale, regionale, provinciale e della loro armonizzazione con il livello comunitario emanando linee guida chiare nella definizione degli obiettivi, delle responsabilità, delle giuste sanzioni e delle modalità di monitoraggio della tutela dei diritti fondamentali, quali l'accessibilità, la salute e la sicurezza;
- realizzare una piena armonizzazione normativa in tutti quei casi in cui il tema dell'accessibilità di sovrappone con altri temi specifici (beni culturali, Sicurezza, ecc.)⁶;
- potenziare lo scambio di conoscenze e di buone esperienze guardando alle esperienze di altri paesi;
- investire nella formazione: traghettare le conoscenze e le metodologie da "interventi a posteriori" a "progettazione universale". Ciò richiede nel nostro paese uno sforzo innovativo rispetto all'attuale quadro di conoscenze. Quali iniziative e quali percorsi attivare?
- elaborare proposte di sostegno ed incentivi agli Enti Locali affinché adottino "*Piani della mobilità delle fasce deboli*", nell'ottica di un buona fruibilità per tutti;
- verificare l'accessibilità del sistema di trasporto ferroviario (stazioni, carrozze e mezzi per la mobilità per gli spostamenti in stazione) per poi promuovere con le Ferrovie dello Stato S.p.A. una programma di graduale adeguamento per una totale accessibilità;
- verificare il livello di accessibilità nel trasporto aereo secondo il regolamento (CE) 1107/2006 adottato dal Parlamento europeo;
- far adottare ai siti *web* (partendo da quelli delle Pubbliche Amministrazioni) un'impostazione *centrata sull'utente*, vale a dire che la progettazione delle interfacce, dei sistemi di interazione e della organizzazione dei contenuti e del loro linguaggio sia coerente con la valutazione di accessibilità;

⁶ *Documento conclusivo* Prima Conferenza Nazionale per l'eliminazione e il superamento delle Barriere Architettoniche. Una politica mirata e innovativa – Roma, giugno 2004



Gruppo: Ambiente, accessibilità, nuove tecnologie

Background paper di *Isabella Menichini*

- rendere immediatamente conosciute e utilizzabili tecnologie (tecnologie assistive) nella prospettiva di una progettazione e realizzazione dell'intero ambiente di vita, constatato che la scienza e la tecnologia producono continuamente innovazione nel campo degli ausili per un miglioramento della mobilità e la fruizione dell'ambiente in ambito ricreativo, sportivo e di partecipazione. Un tavolo di confronto permanente? Una sezione del futuro Osservatorio?
- Sugerire infine quali strumenti di incentivazione e di monitoraggio adottare per una cultura diffusa dell'accessibilità basata sul noto principio: "una città ed una società che sapranno soddisfare le esigenze più difficili saranno una città/società più accogliente per tutti".