

DOCUMENTO D'INDIRIZZO PER LA REDAZIONE DEL PEBA STRATEGIE E OBIETTIVI

FORMA BREVE | LINGUAGGIO NON TECNICO



DOCUMENTO
D'INDIRIZZO
PER LA REDAZIONE
DEL PEBA
STRATEGIE E
OBIETTIVI

FORMA BREVE | LINGUAGGIO NON TECNICO



COMUNE DI
MANTOVA

Comune di Mantova
Settore Lavori Pubblici
Assessorato ai Lavori Pubblici, Quartieri e Politiche per la casa
Assessore | dott. Nicola Martinelli



Politecnico di Milano | Polo territoriale di Mantova
Responsabile Scientifico | prof. Carlo Peraboni



all. Studio di Architettura
Responsabile | arch. Sebastiano Marconcini



INDICE

6	Le finalità e gli obiettivi del Piano
8	I riferimenti normativi
11	Le principali caratteristiche del Piano
12	La metodologia di costruzione del Piano
15	L'articolazione delle fasi del Piano e la definizione degli strumenti e delle modalità esecutive di ogni fase
18	La programmazione delle fasi attuative del Piano e la definizione degli attori
21	Il coordinamento e la compatibilità del Piano con gli altri strumenti di pianificazione della città
22	L'ambito di applicazione e le azioni da promuovere insieme al Piano
24	Azioni e progettualità da promuovere per non realizzare e per non costruire "nuove barriere"
27	Barriere e soluzioni inclusive
29	Conclusione. O forse premessa



LE FINALITÀ E GLI OBIETTIVI DEL PIANO

Gli obiettivi posti alla base della redazione del PEBA del Comune di Mantova sono cinque:

- coinvolgere i diversi interlocutori attraverso differenti attività e azioni programmate nel tempo, aperte alla cittadinanza;
- portare il tema dell'inclusione a conoscenza di tutta la città per garantire l'accessibilità e promuovere l'inclusione di tutti;
- ragionare in termini complessivi e strategici fornendo soluzioni puntuali funzionali alla risoluzione di problematicità concrete;
- rendere la città accessibile a tutti garantendo eque opportunità;
- promuove l'inclusione ponendo attenzione alla condivisione e alla cura dei bisogni comuni tra persone che vivono lo stesso spazio.

Questi obiettivi rappresentano il punto di partenza per l'organizzazione dell'insieme delle attività di redazione del Piano. Il loro significato risponde ad una duplice finalità:

- *condividere un quadro di riferimento operativo* attraverso l'Ambito di consultazione permanente sull'Accessibilità cittadina.

- *costruire* uno “strumento” per la città con l’obiettivo di raggiungere traguardi inclusivi, articolati e differenti.

Il nostro obiettivo non è quello di realizzare **UN PEBA** per Mantova
ma **IL PEBA** di Mantova!

I RIFERIMENTI NORMATIVI

I Piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche vengono previsti per la prima volta dalla normativa italiana con la legge del 28 febbraio 1986, n.41, nel quale all'art.32, comma 21.

Un secondo provvedimento che assume rilevanza nel percorso di costruzione di un quadro normativo sensibile al tema dell'inclusione è rappresentato dalla legge 5 febbraio 1992, n.104, attraverso cui viene resa obbligatoria la stesura di un PEBA anche per gli spazi pubblici.

Con questi due provvedimenti (41/86 e 104/92) comincia a prendere forma il PEBA nella sua versione più completa, ovvero uno strumento che considera più la città come una somma di edifici singolarmente accessibili, ma come un insieme di funzioni e di servizi che devono essere utilizzabili da chiunque in un sistema di percorsi fruibili senza interruzioni.

Il piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche si basa su alcuni principi fondamentali:

- il recupero funzionale di alcuni tracciati urbani a prevalente fruizione pedonale;
- fornire le prescrizioni affinché gli edifici esistenti siano resi fruibili e quelli nuovi contemplino le esigenze di un'utenza ampliata;
- l'individuazione di modalità operative che consentano la corretta progettazione degli interventi futuri nell'intera città.

Questi tre principi definiscono le dimensioni operative del documento: una dimensione analitica; una dimensione progettuale; una dimensione programmatica.

Molte delle recenti normative sul tema prendono avvio dalla deliberazione della Giunta Regionale n. XI / 4139 del 21/12/2020, "PRE-DISPOSIZIONE DEI PIANI DI ELIMINAZIONE DELLE BARRIERE ARCHITETTONICHE (P.E.B.A.) IN CONFORMITA' ALLA L.R. 6/89, COME MODIFICATA DALLA L.R. 14/2020, VISTA ANCHE L'INTESA 2019-2021 CON UPL E LE PROVINCE LOMBARDE APPROVATA IN DATA 3/07/2019.".

A questa prima delibera ha fatto seguito la DGR XI/5555 del 23/11/2021 che titola: "APPROVAZIONE DELLE LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEI PIANI PER L'ACCESSIBILITA', USABILITA', INCLUSIONE E BENESSERE AMBIENTALE (PEBA)".

Le "Linee Guida di Regione Lombardia per la redazione dei PEBA (ex L. 41/86 art. 32.21 e L. 104/92, art. 24.9) - Piani per l'accessibilità e usabilità dell'ambiente costruito, inclusione sociale e benessere ambientale" che definisce il ruolo del PEBA come strumento rivolto a garantire l'accessibilità dell'ambiente costruito, inclusi gli spazi aperti, dei prodotti e dei servizi necessari affinché le persone con disabilità e le persone con esigenze specifiche come anziani e bambini, possano accedere, muoversi, fruire e godere dei servizi e dello spazio pubblico della città, esercitando i propri diritti e partecipare pienamente alla vita sociale.



LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL PIANO

La scelta che abbiamo condiviso con l'Amministrazione all'atto dell'avvio del nostro percorso di lavoro è stata quella di intendere la redazione del PEBA per la Città di Mantova non come la risposta ad un adempimento formale, bensì un momento di crescita e di consapevolezza attorno al più ampio tema dell'inclusione che riguarda tutta la comunità e non alcuni cittadini.

Per La sensibilizzazione e l'educazione civica al rispetto dei diritti di chiunque viva la città, in particolare delle persone più fragili, comporta l'attivazione di percorsi di condivisione e di iniziative partecipative tutt'altro che semplici da organizzare e capaci, laddove svolte positivamente, di generare risultati differiti nel tempo.



LA METODOLOGIA DI COSTRUZIONE DEL PIANO

Due sono i percorsi di lavoro che hanno definito la metodologia per la progettazione del piano:

- l'interpretazione delle Linee Guida di Regione Lombardia articolate in cinque passaggi operativi:
 - › Fase Preliminare - Costruzione strumenti e Processo.
 - › Fase A - Definizione strategie e obiettivi.
 - › Fase B - Analisi delle criticità di spazi/edifici e individuazione soluzioni progettuali.
 - › Fase C - Elaborazione del Piano e programmazione priorità degli interventi.
 - › Fase Finale - Presentazione del Piano alla cittadinanza e sua adozione-attuazione.
- la proposta di metodo per attivare processi finalizzati alla redazione di strumenti per migliorare l'accessibilità e l'inclusione urbana messa a punto da un gruppo di ricercatori impegnati nel Laboratorio di Ricerca del Polo Territoriale di Mantova del Politecnico di Milano.

In entrambe le metodologie di costruzione del piano assumono un ruolo centrale tre questioni:

- la redazione del "Documento d'indirizzo";

- il coinvolgimento e la partecipazione dei soggetti portatori di interesse e dell'insieme degli interlocutori che possono dare un contributo alla redazione del Piano;
- la consapevolezza che lo spazio, in particolare lo spazio urbano, giochi un ruolo fondamentale nei processi, nelle dinamiche e nelle politiche intese a promuovere l'inclusione che si caratterizza così con una specifica connotazione "urbana".



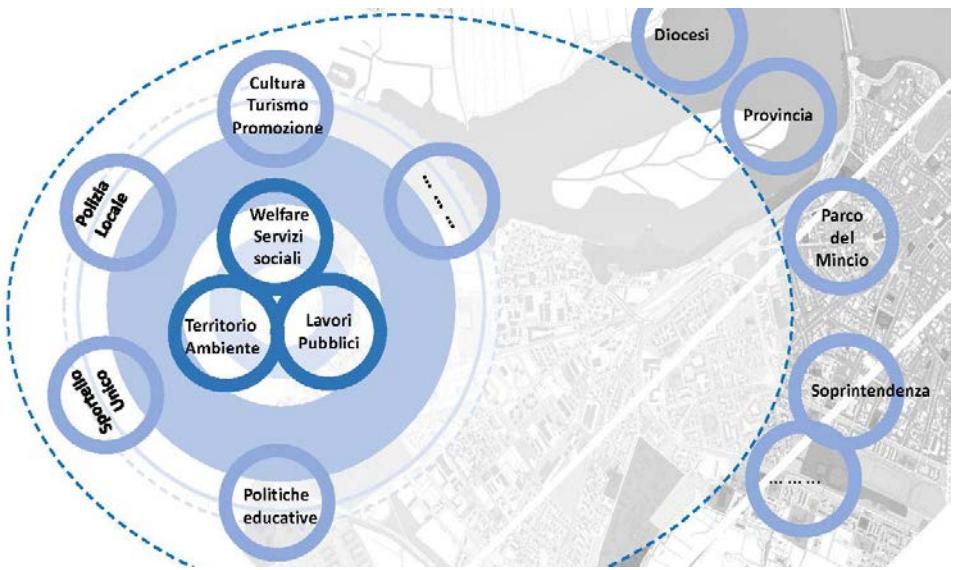
L'ARTICOLAZIONE DELLE FASI DEL PIANO E LA DEFINIZIONE DEGLI STRUMENTI E DELLE MODALITÀ ESECUTIVE DI OGNI FASE

Costruzione strumenti e Processo

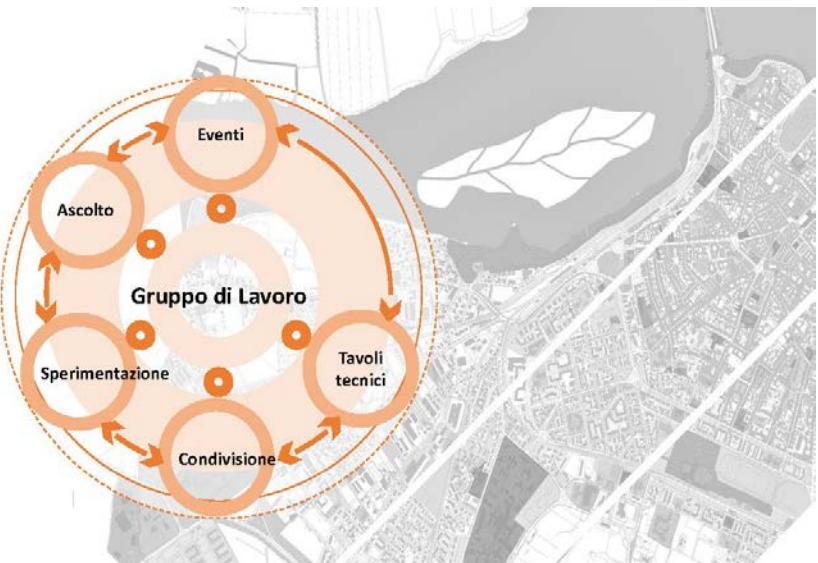
Per quanto riguarda la Fase Preliminare - Costruzione strumenti e Processo, le Linee guida regionali propongono un percorso articolato in fasi e l'istituzione di due strumenti di riferimento: l'*Ambito di consultazione permanente sull'Accessibilità cittadina*, un luogo di proposta e condivisione degli attori e dei portatori di interesse; l'*Ambito di coordinamento e riferimento tecnico all'Accessibilità*, un riferimento tecnico all'interno del Comune composto da funzionari di vari Settori comunali al fine di favorire l'iter di tutte le fasi utili all'elaborazione del Piano.

Per questo, il Comune di Mantova ha istituito l'Ambito di coordinamento e riferimento tecnico all'Accessibilità con Determina n. 2861 del 24/10/2023 e l'Ambito di consultazione permanente sull'Accessibilità cittadina con Delibera di Giunta n.187/2024 del 10/09/2024.

I due ambiti, secondo le Linee Guida regionali, hanno il compito di accompagnare la redazione del Piano in tutte le fasi. Al fine di rendere più efficace l'azione dell'Ambito di consultazione si rendono necessari momenti di condivisione sviluppati attorno a tavoli tematici e incontri.



Schema relativo all'Ambito di coordinamento e riferimento tecnico all'Accessibilità



Schema relativo all'Ambito di consultazione permanente sull'Accessibilità cittadina

Analisi delle criticità di spazi/edifici e individuazione soluzioni progettuali

A partire dai primi mesi del 2024 sono stati realizzati i rilievi dell'accessibilità urbana, identificando per l'intero territorio comunale una serie di percorsi di interesse primario, individuandoli sulla base della presenza di attività di interesse pubblico lungo di essi ed il loro ruolo di collegamento tra gli stessi. Durante l'ultimo trimestre sarà realizzata l'indagine sugli edifici pubblici di proprietà del Comune.

L'obiettivo è quello di promuovere un punto di vista condiviso sul tema dell'accessibilità urbana e far comprendere a tutti quali sono i fattori dello spazio costruito che possono influire sulle attività quotidiane delle persone.

Alcune delle principali criticità che caratterizzano una città storica come Mantova sono il tessuto urbano storico consolidato, la presenza delle barriere architettoniche e l'assenza di soluzioni che facilitino la fruizione dello spazio. Pertanto, in fase progettuale, sarà necessario rivalutare le caratteristiche e le modalità di utilizzo di questi luoghi.

Grande attenzione è stata posta alla fase che abbiamo definita di "coinvolgimento". In attesa di poter condividere, in progress, gli esiti del lavoro della "Fase C - Elaborazione del Piano e programmazione priorità degli interventi" ed anticipando le attività relative alla "Fase Finale - Presentazione del Piano alla cittadinanza e sua adozione-attuazione", la scelta è stata quella di intraprendere un percorso partecipativo aperto e funzionale allo sperimentare formule di allargamento dei confini di interlocuzione propri del Piano.

LA PROGRAMMAZIONE DELLE FASI ATTUATIVE DEL PIANO E LA DEFINIZIONE DEGLI ATTORI

La programmazione delle fasi attuative del Piano è stata presentata nel corso dell'incontro svolto il 15 novembre 2023 presso la Sala Consigliare del Comune di Mantova e successivamente presentato ai componenti dell'ambito di coordinamento e riferimento tecnico sull'accessibilità, favorendo la condivisione con i soggetti beneficiari delle attività previste.

Il programma di lavoro presentato si articola attorno a quattro direzioni principali che costituiranno le linee attorno a cui costruire il documento finale.

- **APC - Appuntamenti di condivisione del percorso**

Incontri semestrali per la condivisione del percorso coinvolgendo il gruppo di lavoro.

- **TTS - Tavoli su temi specifici**

Organizzazione di tavoli di lavoro su temi specifici per la condivisione dell'impostazione e per l'elaborazione delle soluzioni progettuali.

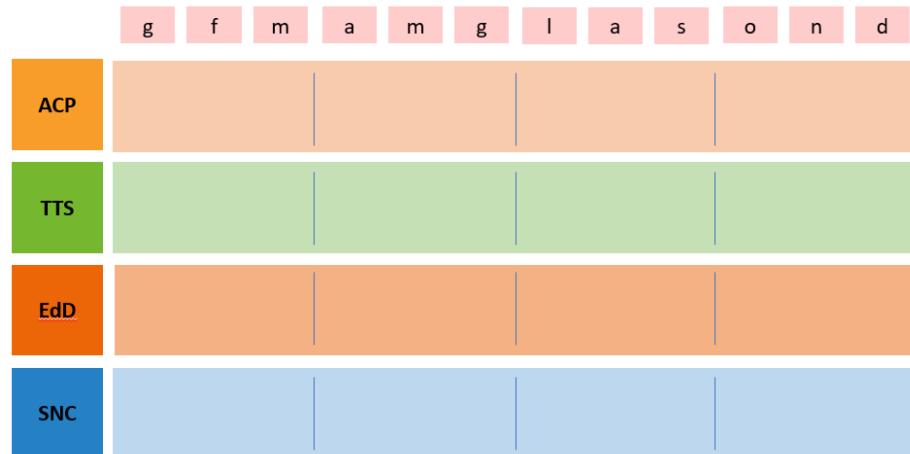
- **EdD - Eventi di divulgazione aperti a contributi esterni**

Eventi funzionali al condividere *in progress* con interlocutori esterni al gruppo di lavoro il lavoro svolto ed i risultati raggiunti.

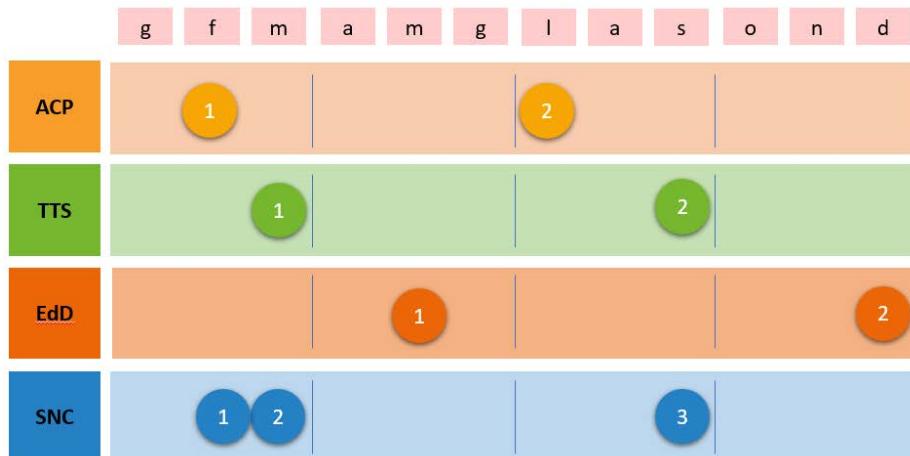
- **SNC - Sperimentazione di nuovi contesti operativi**

Organizzazione di attività legate alla didattica come ad esempio: percorsi PTCO con scuole superiori o workshop universitari.

Un ruolo speciale in questo senso sarà svolto dall'**Ambito di consultazione permanente sull'accessibilità cittadina** che assumerà il ruolo di mediazione tra il gruppo di lavoro, le Associazioni e gli Enti interessati ai temi dell'accessibilità e dell'inclusione.



Schema della distribuzione delle quattro linee di azione nel 2025



Ipotesi della distribuzione degli eventi/attività nel 2025



IL COORDINAMENTO E LA COMPATIBILITÀ DEL PIANO CON GLI ALTRI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE DELLA CITTÀ

Il Piano dell'Eliminazione delle Barriere Architettoniche ha, tra le diverse peculiarità, quella di identificarsi come un piano interdisciplinare che necessita di integrarsi e di interagire con altri Piani che investono il territorio comunale.

Questo implica che il PEBA debba necessariamente porsi in un'ottica di interlocuzione con gli strumenti di pianificazioni già adottati.

Inoltre, è bene ricordare che tale Piano interviene sulla città consolidata con lo scopo di favorire fruibilità, comfort, benessere ambientale, inclusione e partecipazione attiva alla vita comunitaria ed ha il compito di evidenziare alcune criticità che si reiterano all'interno del territorio. Criticità che possono essere modificate attraverso la revisione di altri piani adottati.

Esistono una molteplicità di strumenti di pianificazione che l'Amministrazione ha approntato che possono riferirsi ai temi propri del PEBA. L'avvio della fase di redazione della Variante Generale al Piano di Governo del Territorio rappresenta un riferimento imprescindibile specie con riferimento alla scala di lavoro ed alla volontà, più volte richiamata, di interpretare la fase di redazione del PEBA come momento di ripensamento della complessa ed articolata relazione che si instaura tra cittadino e città, e quindi un ripensamento su come un cittadino riesce a vivere a pieno gli spazi della città.

L'AMBITO DI APPLICAZIONE E LE AZIONI DA PROMUOVERE INSIEME AL PIANO

Il Documento d'indirizzo ha l'obiettivo di prefigurare la struttura del PEBA e facilitare l'interazione tra i differenti soggetti che sono chiamati, nei termini previsti dalle Linee Guida regionali, a dare un contributo alla redazione dello strumento.

L'ambito di applicazione dello strumento può essere descritto secondo due differenti accezioni:

- l'ambito di applicazione geografico – inteso come la porzione di territorio investita dalle iniziative del Piano;
- l'ambito di applicazione istituzionale – inteso come il perimetro dei soggetti chiamati a partecipare alle iniziative di pianificazione.

Con riferimento all'ambito di applicazione geografico il PEBA è chiamato a fornire strategie ed indicazioni di intervento capaci di interessare l'intero territorio comunale.

Per quanto attiene l'ambito di applicazione istituzionale si è ricordato di come l'Amministrazione Comunale abbia provveduto, con deliberazione n. 187 del 10 settembre 2024, alla costituzione dell'Ambito di consultazione permanente sull'Accessibilità cittadina.

L'Ambito di consultazione permanente sull'accessibilità cittadina è un interlocutore fondamentale per la definizione di un programma di iniziative condiviso e partecipato. Nel corso degli incontri di avvio

dell'attività dell'ambito si sono sottolineate due importanti caratteristiche proprie dell'Ambito:

- il termine “consultazione” evidenzia il ruolo propositivo che svolgerà l'Ambito nel compito di proporre, promuovere e animare le differenti iniziative ritenute di interesse per il raggiungimento degli obiettivi del PEBA e, più in generale, per dare un contributo concreto al progetto di una “città inclusiva”.
- il termine “permanente” sottolinea la volontà di attivare una collaborazione continua e capace di alimentarsi nel corso del processo di redazione.

AZIONI E PROGETTUALITÀ DA PROMUOVERE PER NON REALIZZARE E NON COSTRUIRE “NUOVE BARRIERE”

Appare scontato ricordare che l'unica direzione da percorrere per non realizzare e non costruire “nuove barriere” è rappresentata dalla formazione di una nuova sensibilità intorno a cosa OGGI rappresenta una barriera e su come noi OGGI si debba operare per intraprendere un percorso di riconoscimento e di traduzione coerente dei valori propri dell'inclusione.

La redazione del PEBA deve promuovere la formazione dei tecnici e di progettisti capaci di promuovere la qualificazione dei progetti in chiave di accessibilità e implementare le consapevolezze proprie dell'Universal Design.

Alla base della progettazione inclusiva non c'è più l'idea di dover “eliminare qualcosa”, quanto piuttosto la volontà di “aggiungere qualità” alle iniziative che si realizzano. A questa considerazione, legata all'attenzione che deve caratterizzare l'approccio progettuale, si aggiungono due ulteriori riflessioni relative alla necessità di utilizzare queste esperienze di pianificazione come opportunità per ripensare alla natura del vivere nella propria città. Come sottolineato nelle “Linee guida su politiche integrate per città accessibili a tutti” elaborate dall'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 2019 “... Accogliere la sfida di rendere le città accessibili a tutti significa sapersi confrontare con questioni di natura multidisciplinare, attinenti all'architettura, all'urbanistica, al sociale e alla sanità, alla cultura e all'economia. Nutrire

e aggiornare le competenze dei tecnici del settore pubblico e dei professionisti privati costituisce perciò un passaggio fondamentale. Nuove sinergie devono essere attivate tra università, associazioni ed enti pubblici, al fine di praticare forme congiunte di formazione, e di promuovere campagne di sensibilizzazione sui temi della città inclusiva. In questa direzione dovrebbe andare la realizzazione di attività pratiche preliminari alla concezione degli interventi, in cui operazioni di sopralluogo con tecnici delle istituzioni, professionisti e persone con disabilità si configurino come occasioni per condividere sia percezioni e linguaggi, sia e soprattutto le difficoltà connesse alla fruizione quotidiana della città, e quindi per riflettere insieme sulle misure più idonee a superarle.”. Un secondo elemento intorno a cui riflettere potrebbe essere condensato nell'esortazione al “fare rete” propria dell'Obiettivo 17 degli SDG's 2030. Fare rete tra soggetti istituzionali, progettisti, associazioni, ma anche tra imprese e singoli cittadini, si configura come una opportunità importante per consentire il crescere della consapevolezza, l'ampliamento della visibilità delle singole azioni, accumulare le lezioni apprese e favorirne la replicabilità, costruire quel clima collaborativo indispensabile alla costruzione di interventi più efficaci. In quest'ottica una particolare attenzione verrà posta al coordinamento delle iniziative di formazione dei tecnici. L'Amministrazione Comunale promuoverà forme di coinvolgimento attivo delle associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità, anche in collaborazione con gli Ordini professionali e con l'Università.



BARRIERE E SOLUZIONI INCLUSIVE

Per rispondere alla domanda “Per chi si progetta?” è importante sviluppare un quadro conoscitivo dell’utenza che, oltre a soffermarsi sulle relative caratteristiche fisiche e culturali delle persone, dovrà concentrarsi anche sulle esigenze, i desideri e le aspirazioni che hanno per fare la differenza tra un semplice progetto accessibile ed un progetto che migliori la qualità della vita delle persone. Per progettare oggi uno spazio accessibile ed inclusivo è necessario fare riferimento ad un’utenza reale senza dover ricorrere a soluzioni speciali. Molto importante in questi termini è il concetto di “utenza limite”, cioè quella che presenta le maggiori difficoltà di fruizione in modo autonomo nella totalità delle situazioni e che, se considerata, garantisce un progetto che soddisfi le esigenze dei soggetti più deboli e risulti più abilitante per tutti. A livello operativo si tratta di capovolgere il percorso progettuale partendo da una progettazione per utenze specifiche ad una progettazione che assume le esigenze, le aspettative ed i desideri di persone col minore livello di capacità, sia motoria, percettiva o cognitiva, come normale componente nel panorama dei bisogni a cui il progetto deve rispondere. Queste diverse esigenze rappresentano un riferimento per l’individuazione di un insieme articolato di soluzioni progettuali funzionali ad adeguati livelli di accessibilità ed inclusione.



CONCLUSIONE. O FORSE PREMESSA

L'idea che ci ha guidato in questo primo anno di lavoro è che il progetto di rendere la città più inclusiva non potrà concludersi con l'approvazione di un documento. La convinzione che abbiamo maturato è che il cambiamento potrà essere innescato e generato da un crescere di consapevolezza che dovrà (ri)trovare lungo il percorso eventi e iniziative capaci di farci volgere lo sguardo altrove, in modo che ogni occasione possa trasformare il valore del cammino che abbiamo percorso.

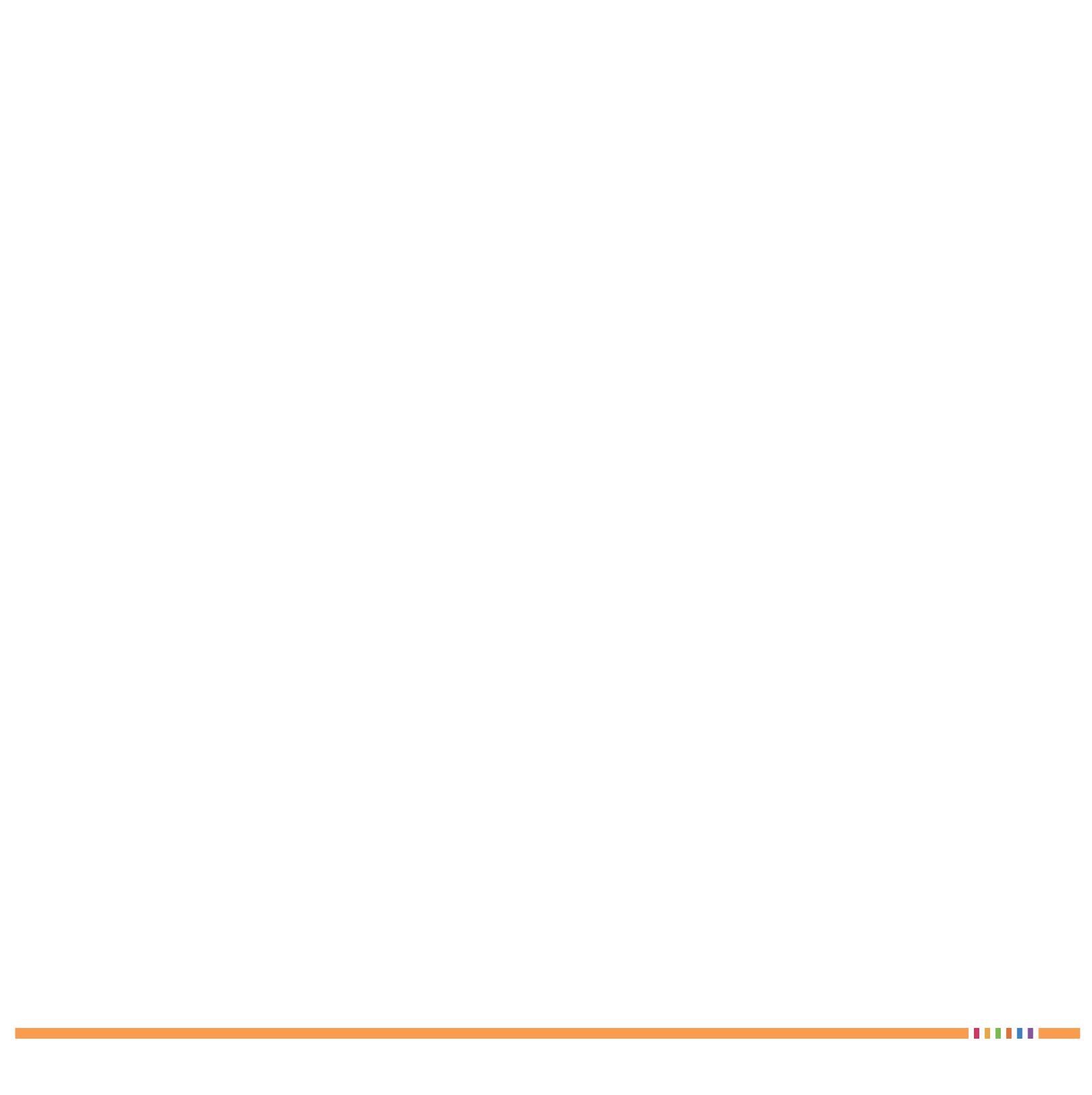
Ciascun interlocutore porterà con sé riflessioni singolari capaci di generare una chiave di lettura diversa. In questo senso parlare di "non conclusioni" può sembrare paradossale al termine di un documento che tratta la progettazione accessibile in termine di "eliminazione delle barriere".

In questo senso giungere "a conclusioni" esprime al contempo la consapevolezza che spesso ciò che appare come fine è solo un nuovo inizio. L'accessibilità (e ancor di più l'inclusione) non rappresenta una condizione da raggiungibile e detenibile nel tempo, al contrario rappresenta l'esito di un processo elaborativo continuo in cui la formazione e la condivisione rappresentano elementi fondamentali per capire e comprendere i cambiamenti dei bisogni delle persone che vivono i diversi luoghi della città. Il nostro compito è quello di metterci al servizio di questo percorso fornendo suggerimenti e indicazioni a coloro che progettano e vivono questi luoghi.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'egualanza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Articolo 3 della Costituzione della Repubblica Italiana



FEBBRAIO 2025



PIANO ELIMINAZIONE BARRIERE ARCHITETTONICHE

Progettiamo una città
più inclusiva e sostenibile

EDIZIONE FEBBRAIO 2025