

## Interventi pubblici e privati per la promozione del turismo per i diversamente abili

Tiziana Cuccia

Professore di Politica Economica  
Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi  
Università di Catania

(Testo dell'intervento svolto nella giornata di studio "Sicilia Accessibile – l'offerta turistica per i diversamente abili in Sicilia" organizzata dalla Fondazione Giovanni Amato Onlus in collaborazione con il Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi Università di Catania. Venerdì 21 ottobre 2011 - Facoltà di Economia – Catania)

Il diritto dei diversamente abili al viaggio come esperienza di arricchimento culturale e relazionale è sicuramente meritevole di tutela e uno stato sociale, interessato al benessere dei propri cittadini, dovrebbe adoperarsi affinché questo diritto venga non solo tutelato ma anche effettivamente esercitato.

Sicuramente la garanzia di questo diritto rientra in una più ampia tutela della disabilità che ha anche altre priorità quali l'inserimento lavorativo e, nei casi più gravi, l'assistenza domiciliare. Purtroppo, la spesa pubblica per la disabilità costituisce una percentuale molto esigua all'interno del capitolo delle politiche sociali: il dato, piuttosto stabile in termini percentuali, è pari in Italia a quasi il 6% della spesa sociale, corrispondente all'1,6% del PIL, rispetto ad un dato medio dell'EU-27 dell'8% circa della spesa sociale, pari al 2% del PIL (dati Eurostat, 2011); ovviamente, considerata la brusca riduzione del PIL che si è registrata negli ultimi anni, al dato percentuale stabile corrisponde una cifra assoluta in forte diminuzione.

E' opportuno però precisare prima di tutto il concetto di disabilità a cui vogliamo fare riferimento in questa riflessione che riguarda specificamente la fruizione dei servizi turistici anche per cercare di quantificare il bacino di utenza, o segmento di domanda, cui facciamo potenzialmente riferimento. A tal fine, facciamo ricorso alla classificazione, oramai riconosciuta a livello europeo, proposta nell'ambito del Progetto Europeo OSSATE (*One-Stop-Shop for Accessible Tourism in Europe*), avviato nel 2005 da Grecia e Regno Unito, a cui hanno aderito anche Belgio, Svezia, Austria, Danimarca e Norvegia, con l'obiettivo di costituire il primo portale europeo per turisti diversamente abili, definiti anche "con esigenze specifiche". Le sette categorie di turisti individuate sono: persone con mobilità ridotta; persone non vedenti e ipovedenti; persone non udenti e ipo-udenti; persone con disabilità legate alla parola; persone con disabilità mentali/intellettuali; viaggiatori con disabilità nascoste (insofferenze alimentari, allergie, asma, ecc.); persone anziane che spesso presentano una o più delle disabilità precedentemente menzionate.

Da questo elenco possiamo trarre due prime conclusioni:

- 1) il segmento di domanda di riferimento, per quanto riguarda il potenziale incoming domestico italiano, è molto più ampio dei 2.600.000 diversamente abili censiti dall'ISTAT, che corrispondono al 4,8% della popolazione italiana di 6 anni e più che vive in famiglia ([www.disabilita-incifre.it](http://www.disabilita-incifre.it)), ed è tendenzialmente crescente se si considera il progressivo invecchiamento della popolazione;
- 2) le disabilità sono molto diverse e conseguentemente anche i servizi necessari a farvi fronte richiedono mix diversi di intervento pubblico e privato.

Mi spiego con un esempio.

Una disabilità fisica o mentale particolarmente grave, che limita fortemente la capacità, sia di chi ne soffre che dei suoi familiari di organizzare autonomamente la vacanza, anche per gli elevati costi in termini economici e organizzativi che questa comporta, non necessariamente deve tradursi nella negazione dell'esercizio di questo diritto. Tale diritto verrebbe peraltro negato non solo al soggetto diversamente abile ma a tutto il nucleo familiare, per come sono generalmente distribuite in Italia le responsabilità tra famiglia e servizio pubblico in materia di assistenza. Il soggetto pubblico, tipicamente l'ente locale di riferimento (municipalità), deve essere più direttamente coinvolto, attraverso i tradizionali strumenti di welfare. Non si può infatti trascurare che più la disabilità è grave, più è facile che ad un problema di accessibilità fisica si accompagni un problema di accessibilità economica, che deve essere adeguatamente accertato.

In questi casi, l'intervento pubblico nell'ambito del diritto ad un turismo accessibile si può configurare come una ulteriore forma di assistenza sociale che si può esplicare in forme diverse:

- a) in modo diretto, attraverso l'erogazione di servizi turistici in strutture pubbliche o private convenzionate, esattamente come attualmente vengono erogati i servizi sanitari;
- b) in modo indiretto, attraverso l'erogazione di voucher (sussidi) da destinare ai consumi turistici che i singoli percettori, se ne hanno le capacità, potranno gestire in modo autonomo oppure rivolgendosi a degli intermediari, quali sono tutte le organizzazioni del "terzo settore" del turismo sociale –laiche e religiose- che possono fungere, ad un tempo, sia da erogatori di servizi, se dotati di apposite strutture ricettive, ma anche da intermediari, coordinatori di una serie di servizi, così come i tradizionali tour operator, capaci di interpretare le esigenze specifiche dei loro utenti e di realizzare viaggi con quelle economie di scala tipiche dei viaggi di gruppo organizzati.

Di contro, l'ampia categoria di disabilità nascoste (intolleranze alimentari, allergie, asma, ecc.), forse anche perché considerate patologie strettamente connesse alla società del benessere e –non neghiamo- proprio perché non visibili, socialmente più facilmente accettabili, costituisce oggetto

d'interesse di un crescente numero di operatori privati, sia nel settore ricettivo che in quello della ristorazione, che colgono, nella capacità di soddisfare questo segmento di domanda, un'opportunità per differenziare la propria offerta, distinguersi per un livello di qualità più elevata e conseguire maggiori profitti. In tal caso, il mercato riesce a soddisfare le preferenze dei consumatori (che se lo possono permettere) e il ruolo dell'intervento pubblico può limitarsi a favorire l'incontro tra i due attori promuovendo la comunicazione, cioè favorendo l'accesso all'informazione.

Tra questi due casi estremi, si colloca un ampio e variegato segmento di turisti con esigenze specifiche di "media" gravità, che coinvolge il soggetto pubblico non solo nella sua qualità di ente assistenziale ma, in modo molto più trasversale, nella qualità di:

- 1) fornitore (diretto o indiretto, se si avvale della collaborazione di soggetti privati) di infrastrutture materiali e immateriali complementari all'industria turistica;
- 2) di erogatore di servizi anch'essi complementari alla fruizione turistica (trasporti, cultura);
- 3) di coordinatore e promotore di un'offerta turistica integrata che vede coinvolti ad un tempo operatori privati e pubblici che agiscono a diversi livelli di governo (nazionale, regionale, comunale).

Al di là dell'accessibilità economica, vi è un'accessibilità reale ai servizi minimi essenziali di cui si compone il viaggio (trasporti, accessibilità ai siti culturali e ambientali, alle strutture di accoglienza) in cui il soggetto pubblico è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale e cercherò di spiegare perché. Il perché in realtà è facile da comprendere per chiunque, normalmente o diversamente abile, abbia avuto una qualsiasi esperienza di fruizione turistica. Mi riferisco al fin troppo ovvio problema delle infrastrutture materiali: dove le condizioni della rete stradale, della rete ferroviaria richiedono tempi di percorrenza non giustificati dalle distanze chilometriche, l'accessibilità diventa difficile per tutti. In questo caso, l'intervento pubblico costituisce un intervento di carattere generale a favore del mercato e delle iniziative imprenditoriali. Le infrastrutture materiali (strade, ferrovie, aeroporti) costituiscono infatti la pre-condizione essenziale per qualsiasi attività economica, un tipo di investimento che genera numerosi *linkages* (legami) con le attività economiche private e su cui, proprio per questi motivi, secondo la teoria di Hirschman (1968), dovrebbe concentrarsi l'intervento pubblico.

Nell'ambito del settore turistico, il coinvolgimento diretto o indiretto (attraverso società a capitale misto, pubblico e privato) dell'ente pubblico locale (comune, provincia, regione) riguarda anche l'erogazione di servizi specifici (trasporti, cultura) che servono non solo a garantire ma ad arricchire e a differenziare l'offerta turistica del proprio territorio, rendendo realmente accessibili i siti culturali (musei, siti archeologici) e paesaggistici (parchi naturali). Se è vero che anche in Italia

il numero di siti accessibili, da parte di specifici segmenti di domanda turistica, si va arricchendo e sicuramente, anche nel corso di questo incontro, verremo a conoscenza di alcune positive esperienze, tutto sembra ancora rimanere nell'ambito dell'"eccezionalità"; si procede così a rilento da non riuscire a generare una offerta ricca e articolata tale da giustificare lunghi spostamenti e periodi di soggiorno che contribuiscono ad ammortizzare i costi di trasferimento per i fruitori e a generare entrate adeguate per i fornitori.

Proprio perché l'offerta turistica di un territorio coinvolge soggetti pubblici e privati, è necessario che vi sia chi coordina un prodotto così complesso in cui il comportamento dei singoli operatori genera effetti, positivi o negativi, sugli altri operatori e il loro coordinamento massimizza non solo il benessere di chi produce ma anche di chi consuma e quindi della società nel suo complesso. Per essere più esplicita, anche in questo caso, l'azione del soggetto pubblico dovrebbe essere orientata al miglior funzionamento del mercato: alla realizzazione di un'offerta, qual è quella turistica, che si basi sulla differenziazione del prodotto e sulla riduzione dei costi di transazione che limitano gli scambi. Tutti problemi che più in generale caratterizzano i processi di sviluppo turistico di un territorio. Faccio ricorso nuovamente ad un esempio. A prescindere dallo specifico segmento di utenti, l'offerta turistica è di per sé un'offerta complessa che si compone di un insieme di servizi destinati all'accoglienza, alla ristorazione, alla mobilità e alla fruibilità del patrimonio culturale e ambientale. Nei casi di consumatori diversamente abili, per quanto il singolo fornitore di un servizio turistico possa attrezzarsi, anche per rispetto degli obblighi di legge o su incentivo dell'operatore pubblico (mi riferisco in particolare all'abbattimento delle barriere architettoniche), l'azione del singolo costituisce solo una tessera del mosaico. Il singolo operatore può essere effettivamente in grado di accogliere ospiti con disabilità motorie, ma il costo di coordinamento di una offerta turistica integrata non può che essere sostenuto da un'autorità pubblica locale che metta in collegamento una rete di servizi diversi e complementari tra loro in grado di trasformare il trasferimento in una località a fini turistici in effettiva esperienza di viaggio.

In realtà, il problema del coordinamento di una rete mista, composta da operatori pubblici e privati che concorrono alla programmazione dell'offerta turistica di un territorio, è un problema più ampio che stenta a realizzarsi, a prescindere dal segmento di domanda da soddisfare. È un problema di approccio, perché noi tutti sappiamo che l'accessibilità a molti siti culturali dipende, ad esempio, dalla poca autonomia e flessibilità gestionale (ad esempio, la flessibilità d'orario) e da altri aspetti organizzativi che tutti abbiamo sperimentato almeno una volta nella nostra vita. Nel caso di esigenze specifiche il problema diventa più stringente se ancora nel 2005 (fonte Indagine Censis-Servizi Fiaba, 2005) risulta che, su un campione di oltre 3.000 musei, meno della metà (46,8%) è accessibile a coloro che hanno problemi motori. La consapevolezza degli operatori privati di trarre

beneficio da un approccio di rete non può esonerare il soggetto pubblico dal promuovere – non necessariamente gestire- un’azione di coordinamento che permetta di massimizzare il benessere per il territorio e per coloro che ne fruiscono. Non è un caso che dove questo approccio è stato adottato (Trentino, Sud Tirolo, aree territoriali già strategicamente orientate al turismo familiare, che esprime esigenze molto simili a quelle del segmento di domanda in questione) sarà più facile venire incontro alle richieste di turisti con disabilità motorie proponendo passeggiate e itinerari culturali in cui è indicata in modo puntuale la rete integrata di servizi di supporto di cui potranno avvalersi.

L’accessibilità turistica diventa quindi una delle “parole chiave” attorno alla quale costruire un progetto di sviluppo locale in grado di migliorare la qualità della vita dei turisti e dei residenti. E’ noto che le località dove migliore è la qualità della vita risultano più attrattive sia per i normalmente che per i diversamente abili.

Espletato il ruolo di erogatore e coordinatore di servizi turistici, l’autorità pubblica a diversi livelli, sia locale che nazionale, deve assolvere ad una delle fasi fondamentali di ogni processo produttivo: quella della promozione e comunicazione del prodotto realizzato. Sollevare gli operatori privati, almeno parzialmente, dai costi di promozione e commercializzazione è sicuramente uno dei fattori che facilita il processo di aggregazione e la condivisione di un progetto di sviluppo turistico differenziato per segmenti di domanda. Anche in questo caso l’intervento pubblico è orientato al migliore funzionamento del mercato e serve a trasmettere un’informazione credibile e completa che faciliti gli scambi.

La realizzazione di un’offerta turistica complessa che soddisfa esigenze specifiche diventa quindi la condizione necessaria ma non sufficiente per soddisfare la domanda. E’ necessario che la domanda sia informata adeguatamente: anche l’informazione deve essere accessibile. Per informazione accessibile intendiamo un’informazione attendibile che proponga l’offerta nella sua complessità, una sorta di “pacchetto turistico” o itinerario integrato che anticipi e risolva tutti i possibili problemi che coloro che presentano esigenze specifiche debbono fronteggiare in vacanza. A tal scopo, entrano in gioco le infrastrutture immateriali quali, ad esempio, i canali di informazione che si avvalgono della rete internet, in particolare: a) i portali turistici esplicitamente destinati a tutti coloro che possono avere specifiche difficoltà di accesso ai servizi turistici (*Sud-Tirolo per tutti; Trentino per tutti*; c’è anche un *Siciliapertutti*, non confrontabile purtroppo con gli altri siti menzionati), sorti recentemente su incentivo della Legge n.4 del 9/01/2004 (cosiddetta Legge Stanca concernente disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici); b) i portali istituzionali più generalisti che si rivolgono a tutti i potenziali visitatori e che individuano in modo chiaro i percorsi all’interno del sito, che permettono di acquisire informazioni affidabili sulla reale accessibilità della destinazione turistica. Attualmente, la

comunicazione che ha luogo nei siti istituzionali recentemente costituitisi a livello nazionale (ad esempio, il portale del Ministero del Turismo) si configura più come una “vetrina” pubblicitaria di singoli operatori privati, soprattutto albergatori, disposti ad accogliere ospiti con disabilità motorie che come un’offerta integrata di servizi pubblici e privati disponibile nelle diverse destinazioni. Cosa possa fare, ad esempio, nella località prescelta il disabile motorio e quali tipi di barriere architettoniche incontrerà nei trasferimenti non è dato sapere: si fornisce un’informazione incompleta che dovrà poi il singolo disabile, o chi per lui, ricostruire affannosamente consultando i singoli siti o contattando direttamente gli altri operatori pubblici del settore dei trasporti, musei, parchi naturali. Inoltre, nei canali telematici istituzionali, l’accessibilità alle informazioni su come soddisfare le esigenze specifiche connesse alle diverse forme di disabilità non è generalmente garantita: come può un non vedente sapere quali istituzioni culturali può visitare con apposito servizio di supporto? Dove esistono dei servizi di guida turistica per persone non udenti?

Trascurare questo tipo di canale informativo da parte dell’autorità pubblica è doppiamente dannoso: da un lato, disattende le aspettative degli operatori privati del settore; dall’altro, impedisce ad una potenziale domanda, che sempre più, nei limiti della diversa abilità, interagisce con l’esterno, anche grazie ai nuovi canali di informazione telematica, di programmare e organizzare in modo autonomo la propria vacanza (cosa che di per sé può costituire un piacere ed essere una modalità di espressione del proprio grado di autonomia). Non bisogna dimenticare che tra i diversamente abili, soprattutto tra coloro che rientrano nella fascia d’età 18-44, l’uso di internet è crescente: dal 2008 al 2010 la percentuale è aumentata dal 50.8% al 65.5%, raggiungendo quote molto vicine a quelle dei normalmente abili (rispettivamente 65,5% e 68%) (Fonte Istat, [www.disabilita-incifre](http://www.disabilita-incifre)). Se opportunamente intercettato, questo segmento di domanda può essere funzionale agli obiettivi economici degli operatori turistici, come risulta da un’indagine dell’ENEA (pubblicata nel 1999, ma, tuttora, sulla base delle mie conoscenze, l’ultima condotta sull’argomento): i turisti con esigenze specifiche esprimono infatti una maggiore disponibilità a muoversi durante l’anno, una preferenza per una più lunga permanenza nella destinazione e una tendenza alla destagionalizzazione della vacanza. Ove non fosse possibile al diversamente abile l’accesso diretto alle informazioni in rete, sicuramente potranno avere accesso alle informazioni necessarie i familiari o le associazioni, sia di categoria (Fish, Fiaba, Aias), sia di turismo sociale e religioso che si propongono come organizzatori di viaggi di gruppo “accessibili”.

Ci si potrebbe chiedere, a questo punto, perché è opportuno dal punto di vista economico che l’informazione venga trasmessa, o quanto meno garantita da un’autorità pubblica, e non siano sufficienti le numerose iniziative private menzionate che provengono sia dai produttori che dai consumatori. Dal lato dei produttori, si osservano diverse esperienze di certificazione volontaria: a

livello europeo, la certificazione ENAT (*European Network for Accessible Tourism*); lo stesso progetto OSSATE, citato in precedenza, propone uno screening degli operatori che rendono effettivamente fruibile gli oltre 1000 siti che dovrebbero essere consultabili sul sito; più recentemente, a livello nazionale, il marchio “Ospitalità italiana”, nato dalla collaborazione tra Isnart (Istituto nazionale ricerche turistiche) e Isitt (Istituto italiano per il turismo per tutti). Come in tutti i casi di certificazione volontaria, si corrono rischi di auto-referenzialità, vi è difficoltà di distinguere il controllato dal controllore, e la presenza di un soggetto “terzo”, quale può essere un’ autorità pubblica, può essere pertanto opportuna. Essa svolgerà il ruolo di supervisore, analogo a quello attualmente svolto nella classificazione delle strutture alberghiere ed extra-alberghiere per categoria. Dal lato dei consumatori, si contano in internet numerosi siti delle associazioni del cosiddetto “terzo settore” che dedicano ampio spazio alle sezioni dedicate al tempo libero e alle vacanze. Esse costituiscono in questo ambito, ma più in generale in tutti i servizi di cura, uno dei soggetti fondamentali su cui si fonda l’azione pubblica anche se, allo stato attuale, si trovano in molti casi a sopperire all’assenza di questa. E’ da menzionare, infine, l’importante ruolo, non solo a fini informativi ma anche emulativi, delle comunicazioni individuali in rete, nei social network, delle esperienze vissute in prima persona da disabili, che fungono da esempio per coloro che hanno accesso alle nuove tecnologie.

Proprio per evitare che l’eccessiva e confusa informazione disponibile in rete generi maggiori costi di transazione, è necessario l’intervento di un’ autorità pubblica che faciliti l’accesso all’informazione ma al tempo stesso funga da garante di ciò che si comunica, cioè della effettiva accessibilità al servizio e della qualità dello stesso, mettendo in gioco la reputazione non di un singolo ma di un territorio nel suo complesso. Non è necessario che il canale informativo istituzionale sostituisca i canali privati, ma è opportuno che coloro che promuovono l’offerta turistica di una località, garantiscano la qualità di ciò che promuovono in rete: ad esempio, nel sito del Sud Tirolo si garantisce che gli itinerari proposti per i diversamente abili siano effettivamente praticabili grazie a controlli periodici effettuati da volontari. Una maggiore interattività dei servizi in rete sarebbe inoltre di supporto a tutti i visitatori, offrendo la possibilità di effettuare on-line la prenotazione di servizi alberghieri e culturali e di comunicare eventualmente la necessità di un particolare servizio che faciliti l’accessibilità.

Dalla descrizione delle problematiche inerenti alla promozione del turismo dei diversamente abili, emerge che l’intervento pubblico non è riconducibile solamente nell’ambito delle politiche sociali ma è molto più trasversale: richiede competenze e scelte coordinate di politica pubblica locale che riguardano i trasporti, la mobilità, i servizi per la cultura, l’ambiente e i servizi sanitari. Da una logica per funzioni, l’intervento pubblico passa ad una logica di progetto, e, nel caso

dell'offerta turistica, questo passaggio dovrebbe realizzarsi a prescindere dallo specifico segmento di domanda che si intende soddisfare. Il diritto ad una migliore qualità della vita per i diversamente abili deve diventare occasione per il decisore pubblico di rivedere le modalità del proprio intervento, di coinvolgere i soggetti direttamente interessati che esprimono le loro esigenze specifiche (associazioni che aggregano i diversamente abili e i loro familiari) e rendere quindi più efficace e mirata la propria azione. Ciò costituirebbe un utile esempio di come coniugare la crescita economica con lo sviluppo economico, di come sia importante rilevare non solo la quantità ma anche la qualità di ciò che si produce e come ciò contribuisca a migliorare la qualità della vita di tutti e in particolare delle fasce più deboli della popolazione.

Ottobre 2011

fonte: [www.siciliaccessibile.it](http://www.siciliaccessibile.it)