

FORUM TERZO SETTORE EMILIA ROMAGNA

DOCUMENTO SU TRASPORTO SOCIALE E ACCOMPAGNAMENTO

PREMESSA

Con questo Documento il Forum Terzo Settore e le organizzazioni che ne fanno parte vogliono esprimere il proprio contributo e ampliare il confronto con la Regione rispetto al tema del **trasporto sociale** e del **diritto alla mobilità**.

Data la rilevanza del tema – che coinvolge da vicino molte delle organizzazioni del Forum del Terzo Settore– il Forum ha avviato da tempo un **gruppo di lavoro**, che vede la partecipazione e il coinvolgimento di esperti provenienti dal volontariato, dalla cooperazione sociale e da associazioni di tutela e promozione di diritti delle persone anziane e disabili. Questo per sviluppare il confronto interno e favorire quello con la Regione, con le Istituzioni e con gli altri attori sociali (sindacati, autonomie locali,...) al fine di migliorare la qualità del trasporto sociale nella nostra regione e la sua capacità di risposta alla domanda “espressa” e “inespressa” dell’utenza.

Un obiettivo condiviso e promosso anche dalla stessa Regione, che, in vista della IV Conferenza PAR (svoltasi lo scorso gennaio), ha promosso un **tavolo tecnico di confronto espressamente dedicato al tema del trasporto sociale, a cui hanno preso parte anche due esperti indicati dal gruppo di lavoro del Forum**.

Il presente Documento è dunque frutto del confronto all’interno del gruppo di lavoro e delle riflessioni emerse nell’ambito del tavolo tecnico del PAR e si propone di far luce sulle **principali criticità** e problematicità, rilevate da associazioni e cooperative che ogni giorno lavorano sul campo e operano in questo ambito, e lanciare alcune possibili **soluzioni** e **proposte**.

IL PROBLEMA DELLA MOBILITA’

La Rilevazione sul Trasporto Sociale presentata durante la III Conferenza Regionale PAR (2010) e ripresa nella IV (2012) ha rappresentato certamente un **ottimo punto di partenza**, perché ha consentito di effettuare una prima ricognizione sul “fenomeno trasporto sociale” e di trattare il

problema in **modo complessivo** e in un'ottica trasversale e interassessoriale. Tale indagine tuttavia non è certamente esaustiva dal momento che al questionario hanno risposto solamente il 6,9% delle ODV e il 5,2% delle cooperative sociali e i dati emersi offrono quindi una panoramica solamente parziale del fenomeno.

Proprio per contribuire alla raccolta di dati e informazioni, in vista della IV Conferenza PAR, il gruppo di lavoro del Forum Terzo Settore Emilia Romagna ha promosso un **questionario**, che è stato somministrato alle quattro associazioni più rilevanti del terzo settore che effettuano trasporto sociale (ANPAS, ANTEAS, ANCESCAO ed AUSER). In totale sono stati raccolti oltre cento questionari riassuntivi (che forniscono dati di carattere provinciale e territoriale), da cui si evince chiaramente il **ruolo integrativo fondamentale** svolto in questo ambito dalle organizzazioni del terzo settore e dal volontariato in particolare.

Anche in questo caso, tuttavia, non si tratta di un'indagine esaustiva perché ha coinvolto, come già detto, solamente le grandi reti associative regionali aderenti al Forum (restano dunque escluse le cooperative sociali e associazioni non aderenti al Forum).

Nonostante le due ricerche rappresentino certamente un'importante base di analisi e di riflessione, sarà dunque fondamentale **proseguire l'indagine su questo fenomeno**, aggiornando, integrando e completando i dati al fine di ottenere una panoramica complessiva, indispensabile per individuare nuove strategie per **rendere più efficace l'intervento** e favorire il **lavoro di rete** tra i diversi soggetti impegnati in questo campo.

Tale percorso si fa ancora più cogente alla luce della progressiva **crescita della domanda** in questo ambito, dovuta all'invecchiamento della popolazione, al progressivo ridimensionamento delle reti di protezione familiari, all'aumento delle famiglie unicellulari, all'estensione del diritto al lavoro, allo studio, alla vita sociale,...

DEFINIZIONE DI TRASPORTO SOCIALE E CRITICITA' AD ESSA CONNESSE

Una delle principali criticità rispetto al tema del trasporto sociale e dell'accompagnamento è rappresentata certamente dalla difficoltà di tracciare e declinare una definizione, **che ne fissi le caratteristiche e, di conseguenza, ne definisca il valore aggiunto e i confini con le altre tipologie di trasporto.**

In questa direzione il gruppo di lavoro del Forum, partendo dalla definizione, certamente condivisibile, espressa nella già citata Rilevazione regionale del 2010¹, ha elaborato (senza pretesa di esaustività) **una definizione ulteriormente approfondita**, mirata, per quanto possibile, a colmare le lacune sopracitate:

“Il trasporto sociale è un servizio di trasporto e **accompagnamento** di persone in condizioni di disagio (permanente o temporaneo), prevalentemente anziane o disabili o minori, prive di idonea rete familiare di supporto e/o non in grado di utilizzare i mezzi pubblici, finalizzato a garantire l'accesso a diverse tipologie di strutture (es. socio assistenziali, socio-sanitarie, ambulatoriali, centri diurni, istituzioni scolastiche, centri estivi, uffici, luoghi di lavoro,...) nonché alla rete di servizi socio-ricreativi ed aggregativi.

Il trasporto sociale può anche essere fornito in determinate occasioni (ad esempio durante le elezioni per garantire il diritto al voto o in occasione di qualche manifestazione/iniziativa,...). Il

¹ “Il trasporto sociale è un servizio di trasporto persone in condizioni di disagio (permanente o temporaneo), prevalentemente anziane o disabili o minori, prive di idonea rete familiare di supporto e/o non in grado di utilizzare i mezzi pubblici, finalizzato a garantire l'accesso a diverse tipologie di strutture (es. socio assistenziali, socio-sanitarie e sanitarie, centri diurni, istituzioni scolastiche, centri estivi, uffici) nonché alla rete di servizi socioricreativi ed aggregativi.” (Cfr. Prima Rilevazione Regionale sul trasporto sociale, 2010).

servizio può essere fornito o programmato sia in forma collettiva che individuale, a seconda delle esigenze degli utenti e in relazione alle diverse destinazioni.

La distinzione tra trasporto sociale e sanitario è certamente complessa e talvolta disomogenea. Per semplificare, tuttavia, è possibile assumere la seguente distinzione: è considerarsi trasporto sociale il servizio, anche fornito per conto dell'Ausl, per il quale è normalmente l'utente a sostenere il costo in quanto la prestazione sanitaria può essere erogata indipendentemente dal trasporto. Ovviamente, per determinate situazioni, l'amministrazione locale può eventualmente riconoscere la necessità e l'utilità sociale di sostenere l'utente perché possa più agevolmente fruire della prestazione sanitaria".

La sopracitata definizione non pretende certamente di essere esaustiva e "assoluta", ma piuttosto si pone l'obiettivo **di favorire e stimolare il confronto con la Regione e gli altri attori sociali**. Un confronto che, a nostro avviso, dovrebbe certamente tener conto di **tre aspetti/criticità** rispetto ai quali riteniamo fondamentale sviluppare un pensiero e proposte condivisi:

1. Innanzitutto riteniamo necessario chiarire se il trasporto sociale rappresenti in primo luogo un **servizio alla persona (così come viene inteso dalle stesse organizzazioni del terzo settore)** che viene **"accompagnata"** nell'accesso ad altri servizi e non semplicemente **"trasportata"**, oppure se esso rappresenti principalmente un **servizio di mobilità**, che va ad integrarsi con il trasporto pubblico e privato.

Pur essendo fondamentale, in ogni caso, affrontare il problema in un'ottica complessiva, come è stato fatto nell'ambito del PAR, tale chiarimento ci pare necessario per poter collocare il trasporto sociale all'interno di un preciso contesto, **contestualizzando così anche l'operato** delle tante organizzazioni e soggetti che lavorano in questo ambito, che necessitano certamente di **punti di riferimento istituzionali precisi** nei diversi territori della regione.

2. In secondo luogo riteniamo sia fondamentale che si affermi una definizione di trasporto sociale inteso non solo come "ulteriore servizio di mobilità" reso al cittadino, ma come **vero e proprio diritto**. Il trasporto sociale rappresenta un diritto in quanto spesso **unica chiave d'accesso ad altri diritti fondamentali**: l'esercizio del diritto alla salute, al lavoro, alla istruzione, alla socializzazione e, in generale, all'accesso ai servizi pubblici.

In questo senso occorre inoltre, non solo dar peso all'importanza del trasporto sociale come strumento per il superamento delle disuguaglianze **nell'accesso ai servizi sanitari e socio-sanitari**, ma anche (come emerge dalla definizione stessa) al ruolo che esso può e deve assumere come strumento di prevenzione del rischio di solitudine e canale di accesso a **diritti altrettanto fondamentali** quali appunto l'istruzione, il lavoro, l'apprendimento permanente, la socializzazione e l'aggregazione.

Non si può infatti non notare come, dalla sia Rilevazione regionale del 2010 che da quella svolta dal Forum, emerga invece, almeno per quanto riguarda le ODV, una nettissima prevalenza di servizi di trasporto di carattere sanitario e socio-sanitario (accompagnamento a strutture, visite specialistiche, terapie, riabilitazione,...), rispetto a quelli di carattere socio-aggregativo.

Questo naturalmente non significa (come vedremo meglio in seguito) che le due tipologie di trasporto sociale debbano essere messe sullo stesso piano. Ma certamente dimostra come le azioni delle tante organizzazioni che operano sul territorio tendano a concentrarsi prevalentemente sull'**emergenza e sulla necessità di accesso a servizi indispensabili per garantire i Livelli Essenziali di Assistenza** (quali le cure, le terapie,...), piuttosto che sulla **promozione di diritti importanti** come l'aggregazione, la socializzazione, la formazione.

3. Un altro importante aspetto, già posto in evidenza nella sopracitata definizione proposta dal Forum, riguarda la necessità di entrare nel merito delle singole tipologie di servizio e **fare chiarezza su quali servizi di trasporto facciano parte del trasporto sociale** e quali invece

rientrino piuttosto nel trasporto sanitario o in altre tipologie di trasporto. In molti casi, infatti, la situazione nei diversi territori e distretti della nostra regione è piuttosto **disomogenea** e necessita certamente di maggiore chiarezza e uniformità. Un esempio può essere il caso dei dializzati il cui servizio di trasporto in alcuni distretti è considerato sanitario e gestito in convenzione con l'Azienda USL, mentre in altri è considerato sociale e svolto per lo più dalle organizzazioni di volontariato.

TRASPORTO SOCIALE E ACCOMPAGNAMENTO

Un altro tema certamente connesso alla definizione di trasporto sociale è quello dell'**accompagnamento**.

Nella grande maggioranza dei casi, come accennato in precedenza, le associazioni di volontariato non si limitano a trasportare l'utente (come farebbe ad esempio un taxi o un mezzo pubblico), ma svolgono una vera e propria attività di **servizio alla persona**, accompagnandola sin davanti alla porta del servizio e, spesso, aiutandola ad accedervi.

Dall'altro lato, soprattutto nell'ambito dei servizi rivolti alle persone disabili, il trasporto rappresenta una **parte integrante servizio stesso**: infatti l'attività di sostegno rivolta alla persona con disabilità inizia sin dal momento del trasporto (cioè quando la persona disabile "si stacca" dalla famiglia) e il servizio, in buona parte dei casi, deve essere realizzato con il supporto e l'accompagnamento di **operatori qualificati** (non sanitari). Non a caso, come emerge dai dati presentati nella Rilevazione regionale del 2010, il 79,5 % delle cooperative sociali che effettuano trasporti sociali nella nostra regione, trasportano persone con disabilità.

Alla luce di queste considerazioni riteniamo che, quando si parla di "trasporto sociale", non si possa non tenere conto anche **del tema dell'accompagnamento nelle sue diverse tipologie**. E' necessario quindi operare **una distinzione** tra:

- servizi di trasporto sociale che necessitano un servizio di accompagnamento **altamente qualificato** (sia che venga svolto da operatori che da volontari opportunamente formati) e **quindi dovrebbero essere "normati"** attraverso regole precise e condivise.
- servizi che implicano un **accompagnamento di "base"**, che può essere svolto anche da personale/volontari senza specifiche qualifiche.

LA COMPARTECIPAZIONE DEGLI UTENTI ALLA SPESA

Già dal quadro brevemente delineato in precedenza emergono nell'ambito del trasporto sociale alcune forti **disomogeneità** tra i diversi distretti e territori della nostra regione.

Un'altra forte criticità in questo senso riguarda certamente la **compartecipazione degli utenti alla spesa**, che risulta essere estremamente disomogenea da realtà a realtà, con grandi disomogeneità anche a livello dello stesso distretto.

Da questo punto di vista la scelta della Regione di non ricomprendere i costi dei trasporti nelle **tariffe dei servizi semi-residenziali per disabili** accreditati transitoriamente (DGR 219/10), se da un lato consente di valutare il costo del trasporto sulla base delle specifiche caratteristiche dei diversi territori e dell'utenza, dall'altro **non favorisce l'omogeneità** relativamente alla compartecipazione dei cittadini alla spesa (inoltre disciplinare il trasporto sociale all'interno dell'accreditamento consentirebbe di operare quella prima distinzione, citata nel precedente paragrafo, tra i servizi di trasporto sociale che necessitano di un accompagnamento altamente qualificato e servizi che implicano un accompagnamento di "base").

Pur ritenendo che la contribuzione economica da parte degli utenti non rappresenti una forma di

discriminazione, ma piuttosto un fattore di equità (in un'ottica di parità di diritti e doveri), riteniamo altresì necessario che i cittadini contribuiscano alla spesa dei servizi di trasporto sociale **secondo criteri equi, chiari e omogenei** rispetto ai diversi territori e distretti. Riteniamo infatti assolutamente **discriminante** che in alcuni distretti gli utenti fruiscano gratuitamente di tali servizi, mentre in altri siano chiamati a contribuire alla spesa sulla base di criteri spesso difformi. Per questo riteniamo fondamentale – come evidenziato anche nel documento sul trasporto sociale prodotto dal gruppo tecnico regionale nell'ambito della Quarta Conferenza PAR – che **vengano promossi orientamenti di carattere regionale mirati ad un'omogenizzazione tariffaria e comportamentale tra i vari distretti.**

ALTRE CRITICITA'

Ai problemi sottolineati in precedenza si aggiungono poi alcune **difficoltà pratiche**, la cui risoluzione agevolerebbe certamente l'operato di volontari e operatori.

Tali criticità riguardano: **l'accesso alle zone a traffico limitato** munite di telecamere (in cui è necessario, per poter entrare, fare di volta in volta una segnalazione preventiva); la difficoltà a **raggiungere i punti di accesso ai servizi** e alle strutture ospedaliere; la difficoltà, in particolare da parte delle piccole organizzazioni, di dotarsi di mezzi propri, vista l'impossibilità di fruire delle **agevolazioni fiscali** (Iva al 4%, detrazione Irpef, l'esenzione del bollo, oggi prevista solo per le organizzazioni di volontariato che acquistano automezzi adattati..) o degli **specifici contributi regionali** (LR 29/97, articolo 10) riservati esclusivamente ai singoli utenti con disabilità.

Per far fronte a queste difficoltà sarebbe fondamentale che **la Regione emettesse una direttiva che consentisse ai veicoli che fanno trasporto sociale di accedere alle zone a traffico limitato** (come avviene peraltro per i veicoli che scaricano merci) **ed alle strutture ospedaliere e sanitarie.** Sarebbe inoltre necessario, oltre naturalmente a favorire il coordinamento e l'ottimizzazione dell'uso dei mezzi esistenti, aprire un confronto con la Regione al fine di agevolare l'acquisto dei mezzi da parte delle organizzazioni con scarsa disponibilità economica, **prevedendo qualche forma di agevolazione o contributo.**

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Pur accogliendo positivamente quanto fatto negli ultimi anni dalla Regione attraverso le Linee Guida per i Piani di Zona e il PAR, il tema "trasporto sociale" presenta ancora **forti criticità e disomogeneità**, che, se non adeguatamente affrontate, rischiano di acuirsi sempre più, a fronte dell'aumento della domanda e del progressivo calo delle risorse umane ed economiche disponibili (calo di volontari disponibili, dimezzamento del Servizio Civile, ridimensionamento dei trasferimenti agli Enti Locali, ritardo dell'erogazione del 5x1000 e riduzione del gettito massimo,...)

Per evitare che questo accada è fondamentale una **maggiore integrazione e coordinamento delle attività e degli interventi tra il pubblico e il privato sociale** in un'ottica di pianificazione e messa in rete delle risorse umane e materiali.

Nel nuovo **Piano socio-sanitario regionale** sarà quindi necessario porre forte attenzione rispetto a questo tema e sostenere maggiormente i distretti, **affinché rafforzino il riconoscimento del trasporto sociale nei Piani per il Benessere** (che rappresentano il luogo dove si può praticare l'integrazione degli interventi e offrire una nuova base al rapporto tra pubblico e privato, oltre che alla razionalizzazione delle risorse).

Pare infine necessario valorizzare e, se possibile, **trasferire e replicare quelle esperienze positive**

(buone prassi), realizzate in alcuni territori e distretti, che vanno in questa direzione, operando cioè in un'ottica di messa in rete, coordinamento, ottimizzazione delle risorse e valorizzazione dell'apporto fondamentale delle organizzazioni della società civile.

Sulla scorta di quanto sottolineato chiediamo quindi alla Regione di **perseguire, rafforzare e rendere permanente** il confronto sul trasporto sociale già avviato nell'ambito del PAR, con l'obiettivo sia **di elaborare nuove proposte condivise** (anche in risposta alle criticità/tematiche evidenziate nel presente documento), che **di concretizzare le prime richieste di impegno elaborate dal gruppo tecnico regionale e presentate nella IV Conferenza PAR** (cfr. Regione Emilia Romagna, Materiali IV Conferenza PAR, documento "Trasporto sociale", Conclusioni):

a) Impegni politici – istituzionali richiesti

- chiarimento e declinazione precisa del TRASPORTO SOCIALE rispetto alle varie tipologie di TRASPORTO sia pubblico che privato.
- Inserimento del TRASPORTO SOCIALE nei piani di zona e del benessere sociale ed incentivazione al coordinamento distrettuale fra le associazioni di volontariato.
- Inserimento del TRASPORTO SOCIALE nel nuovo piano socio sanitario regionale.

b) Richieste operative alla regione ed agli EE.LL.

- direttive ed interventi per favorire l'accesso dei mezzi utilizzati per i servizi di trasporto sociale nelle zone a traffico limitato, nei centri storici e nelle aree di sosta dei presidi socio-sanitari.
- Interventi agevolativi per superare eccesso di burocrazia nei confronti del volontariato.

c) Impegni del G.T.M. del PAR

- aggiornamento e implementazione dei dati raccolti sia dal Terzo Settore sia all'Assessorato alla Sanità, ed avvio di una completa rilevazione certificata d'intesa con gli Enti Locali, con l'impegno di avanzare proposte innovative che tendano alla razionalizzazione delle risorse dei diversi soggetti e quindi ad un maggiore soddisfacimento dell'utenza in costante aumento.