

Progetto EU Mobility card – Disability card

Rilevazione preliminare – i risultati

Come noto l'obiettivo del Progetto, in linea con le indicazioni europee, è quello di facilitare l'accesso delle persone con disabilità al sistema dei trasporti e alle proposte e offerte di carattere culturale, sportivo e ricreativo in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale in coordinazione con le analoghe iniziative europee.

Sia FISH, titolare del progetto, che FAND, partner dello stesso, hanno raccolto nel corso degli ultimi decenni, pur in modo non sistematico, molte informazioni ed esperienze inerenti le agevolazioni e le modalità di accedervi riservate alle persone con disabilità.

Tale bagaglio esperienziale non riguarda solo gli ambiti più schiettamente inerenti il progetto ma investono anche criteri e modalità adottate per accedere ad altre agevolazioni, in particolare di natura fiscale e tributaria.

La costruzione di un monitoraggio, sia esso strutturato che informale, verte su tre quesiti di natura logica:

- in che cosa consiste il benefit?
- chi ha diritto a quel benefit?
- cosa fare per ottenere il benefit?

Usiamo il generico termine benefit intendendo agevolazioni tariffarie, sconti ma anche supporti e sostegni all'accesso di alcune opportunità.

Su queste informazioni sia FAND che FISH, assieme a molti altri soggetti gestori di sportelli informativi, hanno costruito e rivisto negli anni le proprie attività di divulgazione, informazione e supporto ai cittadini, rilevando spesso, nelle quotidiane esperienze, difformità, complicazioni burocratiche, scarsa diffusione della consapevolezza di diritti e opportunità profittabili.

Questo consolidato bagaglio di esperienze, come detto, è ampio ma non sufficientemente strutturato per garantire solidità anche metodologica al Progetto in parola.

Lo sforzo compiuto nella fase propedeutica della ricerca è stato duplice:

- rilevare alcuni dati significativi e analizzarli (obiettivo qualitativo);
- elaborare una serie di indicatori di riferimento anche per costruire successivamente alcune proposte operative (obiettivo strumentale).

Lo staff ha posto quindi particolare attenzione alla definizione dei blocchi di item, con l'intento di comprendere e descrivere i percorsi e le condizioni di accesso a specifici benefit, di delineare eventuali scartamenti da un ipotetico percorso standard, di descrivere la tipologia di benefit.

Volutamente, si è privilegiata la massima sintesi di ciascun item proprio per non esaltare ulteriormente le difformità microapplicative che poco interessano in una prospettiva per ora generale. Ad esempio: qualora vengano previsti per l'accesso ad un benefit dei limiti reddituali, la rilevazione non ha raccolto le informazioni sulle soglie o sugli importi, ritenendo già esaustiva la ricorrenza del limite reddituale.

Non sfugge, ai redattori di questa rilevazione, la ponderazione del valore di impatto dei singoli casi. Appare infatti del tutto evidente che, ad esempio, la singola scheda di rilevazione sulla Regione Emilia Romagna in materia di trasporto pubblico incide su un numero di territori e cittadini decisamente superiore a quelli che frequentano annualmente la Pinacoteca di Brera, oggetto di altra scheda.

Ma anche tale ponderazione è – in questa fase – marginale poiché in effetti si intende raffrontare modelli e percorsi che, almeno sotto il profilo logico, hanno pari dignità qualitativa.

Vediamo, per blocchi, gli item rilevati non per un motivo di trasparenza metodologica, quanto per volontà di esplicitare gli ambiti che potrebbero essere centrali nella successiva elaborazione progettuale.

Dati anagrafici generali

Sono raccolti i dati relativi alla denominazione dell'ente, alla sede con indicazione della regione e del comune; dati questi ultimi da non confondere con l'ambito territoriale di intervento.

Un primo discrimine di tipologia sull'ente è quello classico: pubblico; partecipato pubblico /privato; privato.

Fra gli enti pubblici vi sono ad esempio Regioni e Comuni. Fra i partecipati, ad esempio, Trenitalia. Gli enti privati invece rappresentano una platea molto più variegata: le aziende di trasporto private (relativamente poche rispetto a quelle partecipate), i tour operator, le società sportive e i gestori di musei, parchi, concerti ecc.

Ambito territoriale

Uno specifico gruppo di item mira a descrivere l'ambito territoriale su cui vige il beneficio oggetto della rilevazione: Nazionale, Regionale, Sovraregionale, Locale, Struttura o strutture o singolo luogo/spazio o evento.

L'ultima voce è relativa in particolare ai musei, agli stadi, ai teatri, alle occasioni di concerti e spettacoli di varia natura.

Consente di raffrontare le diverse impostazioni di requisiti e percorsi per ambito in modo combinato con il blocco di item seguente.

Ambito del beneficio

In questo caso la rilevazione differenzia per ambito a cui afferisce il benefit, tenendo presenti gli obiettivi del progetto che privilegiano mobilità, cultura, sport.

Alla mobilità è dedicato il primo blocco di item: trasporti urbani; trasporti urbani ed extraurbani; trasporti ferroviari; trasporti aerei; trasporti navali.

Si è scelto di mantenere sia la voce "urbani" che "urbani ed extraurbani" pur avendo chiara la preminenza quasi assoluta, ma non totale, della seconda tipologia.

Alla cultura è riservato il secondo blocco di due item: strutture museali o altri beni culturali; eventi culturali. Fra i "beni culturali" rientrano siti e zone archeologiche e strutture non strettamente museali ecc.

Fra gli item relativi allo sport sono state distinte le strutture sportive (ove si può praticare sport) e gli eventi sportivi (partite, campionati, gare...).

L'ultimo blocco rileva le attività del tempo libero: eventi musicali o spettacolo; parchi divertimento o tematici; parchi e percorsi naturalistici; tour, viaggi, escursioni.

Agevolazioni e benefici aggiuntivi

Con i due blocchi centrali della rilevazione si è tentato di circoscrivere da un lato le agevolazioni di natura tariffaria per comprendere se fossero previste, se si trattasse di riduzioni o di esenzioni, e se tali formule riguardassero direttamente la persona con disabilità oppure il suo accompagnatore o entrambi. La scelta riflette ovviamente una diversa impostazione e atteggiamento anche se questa è una considerazione da elaborare a valle della rilevazione.

Dall'altro lato si è concentrata l'attenzione sull'attivazione di benefici aggiuntivi e cioè sostegni (facilitatori) per la fruizione di un servizio, di un evento, di una opportunità. Sono elementi non trascurabili anche per la loro funzione di accomodamento ragionevole, il che innesca potenzialmente altre riflessioni di sistema.

Si è chiesto quindi se fossero previsti: riserva del posto; servizio di assistenza; servizio di interpretariato in lingua dei segni; ausili o prodotti di supporto alla mobilità; ausili o prodotti di supporto all'orientamento (ciechi o ipovedenti); ausili o prodotti di supporto alla comprensione (es. audio/video guide, app) oppure altro.

È stata espressamente prevista anche la risposta "nessuno" in tal caso significativo.

Limitazioni

Questo gruppo di item è stato inserito per circoscrivere le principali limitazioni delle funzioni e delle strutture corporee considerate per la concessione del benefit. Si è scelto un linguaggio non perfettamente aderente alla codificazione ICF per evitare fraintendimenti e per maggiore continuità con i sistemi "classificatori" ancora adottati.

Quindi: disabilità motoria con impedimento o riduzione della deambulazione; disabilità motoria a prescindere dalla limitazione della deambulazione; disabilità visiva; disabilità intellettiva o relazionale; sordità. Il campo è, ovviamente, a risposta multipla.

Sono stati aggiunti ulteriori item non strettamente connessi alle limitazioni delle funzioni e delle strutture corporee, poiché è noto che in taluni casi vi si ricorre come condizione limitativa aggiuntiva e cioè: i limiti reddituali; il limite anagrafico; il limite della residenza.

Documentazione richiesta

L'ultimo blocco di item è quello che ha comportato maggiore riflessione e attenzione orientata a raggruppare il più possibile le fattispecie. Le esperienze sul campo ci insegnano che in taluni casi (esempio per alcune agevolazioni tariffarie sui trasporti) sono richieste una variegata articolazione di condizioni e di status. Al contempo la normativa italiana in materia di "status" di condizioni invalidanti vive una notevole frammentazione e differenziazioni per eziopatogenesi, per commissioni deputate all'accertamento degli stati invalidanti, per tipologia di minorazioni. Tale situazione, senza anticipare le conclusioni, influenzerà anche le proposte pratiche e operative circa la titolarità di una futuribile disability card.

Si è pertanto prevista una gamma ristretta ma ragionata di documentazione verosimilmente richiesta dagli enti concessori dei benefit: verbale di invalidità, handicap, inabilità ecc. con soglie (percentuali) specifiche; contrassegno disabili (per circolazione o sosta); autocertificazione (si pensi ad esempio all'ambito aeroportuale), a discrezione degli operatori; altra documentazione. Anche in questo caso i campi sono a risposta multipla.

È stata espressamente prevista anche la voce "nessuna documentazione".

I rilevatori hanno assunto informazioni direttamente presso gli enti, in taluni casi avvalendosi di documentazione o deliberazioni già disponibili in rete, cioè già redatte in forma divulgativa per il cittadino.

Tutti i rilevatori coinvolti hanno condiviso gli scopi e gli obiettivi della ricerca e di ogni singola domanda al fine di garantire il massimo della omogeneità delle risposte.

I primi risultati della rilevazione

Il campione

La rilevazione è stata condotta dal 17 maggio al 25 giugno 2016.

Prudenzialmente la rilevazione proseguirà accentuando ulteriormente il focus sull'ambito del trasporto locale, anche se già dalla prima rilevazione si profila un modello di percorso sufficientemente consolidato ed omogeneo: criteri e regole sono solitamente fissati da delibere regionali che a ricaduta investono tutte le aziende di trasporto pubblico urbano ed extraurbano di riferimento territoriale. Ciò rende superfluo effettuare – per gli scopi della ricerca – la rilevazione su ciascuna azienda di trasporto urbano/extraurbano che a quella delibera deve attenersi.

Sono stati mappati complessivamente 218 enti, tra istituzioni pubbliche e organizzazioni private, distribuiti su tutto il territorio nazionale. La quota più consistente è collocata nel Nord-ovest (31,7%) e, di seguito, nel Centro (27,5%). Le Regioni più coinvolte risultano il Lazio (con 34 enti interessati) e la Lombardia (con 33).

Nel 61,9% dei casi si tratta di enti e strutture private: musei, monumenti storici, cinema, teatri, società sportive, stadi, parchi di divertimento. Nel 34,9% sono stati, invece, censiti enti e strutture pubblici: istituzioni, musei, monumenti storici, siti archeologici. Nel restante 3,2% ci si riferisce a enti a compartecipazione pubblica e privata, come ad esempio Trenitalia o l'Acquario di Genova.

Nella maggioranza gli ambiti di gestione degli enti analizzati riguardano la Cultura (48,2% dei casi) e il Tempo libero (40,4%). Si parla quindi di benefici rivolti alle persone con disabilità in relazione, soprattutto, all'accesso alle strutture museali o ad altri beni culturali (46,8%) e alla fruizione di eventi musicali o spettacoli (36,7%). Segue lo sport con il 9,6% degli enti che gestiscono strutture e manifestazioni sportive.

Tale distribuzione non deve tuttavia trarre in inganno. Se infatti dal punto di vista del numero degli enti analizzati l'ambito della Mobilità risulta, in questa rilevazione, del tutto minoritario, al contrario in riferimento agli utenti potenzialmente coinvolti registriamo un impatto decisamente più significativo. Incrociando i campi di gestione degli enti coinvolti con l'ambito territoriale di vigenza dei benefici rilevati, possiamo constatare che l'insieme degli enti afferenti agli ambiti Cultura, Sport e Tempo possiedono un raggio di azione strettamente legato al luogo/evento/servizio di cui sono gestori. Mentre, in riferimento all'ambito della Mobilità, i benefici concessi dai relativi enti esercitano un impatto nazionale (es. Trenitalia) o regionale (con ricaduta su decine di aziende di trasporto partecipate), coinvolgendo un numero di persone con disabilità sicuramente più consistente.

I benefit

Come già detto per quanto riguarda la tipologia dei benefici concessi, questi sono stati scomposti in agevolazioni di natura tariffaria e servizi aggiuntivi di natura non monetaria, ossia supporti per l'accessibilità e fruibilità di una struttura, un luogo, uno spettacolo, una manifestazione sportiva o un servizio rivolti alla collettività.

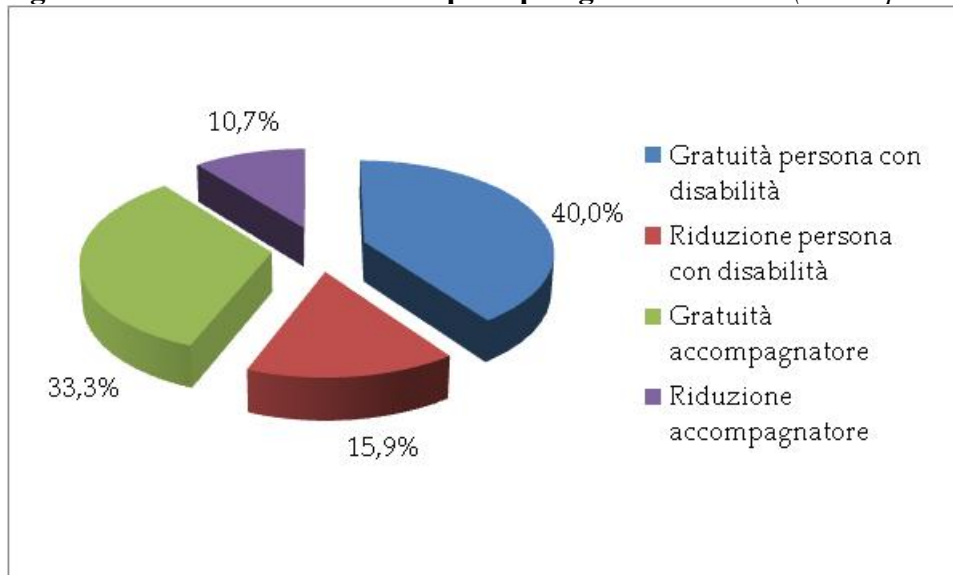
Tutti gli enti analizzati prevedono una qualche forma di agevolazione sul prezzo del biglietto o sul costo del servizio fornito. Oltre il 70% dei benefici previsti riguardano la gratuità per la persona con disabilità (da parte di 161 enti) e/o per il suo accompagnatore (da parte di 134 enti). In quote minoritarie di casi (rispettivamente il 15,9% e il 10,7%) i benefit si riferiscono invece a riduzioni del prezzo praticato alla persona (da parte di 64 enti) e/o all'accompagnatore (da parte di 43 enti).

Di solito i benefici economici riguardano contemporaneamente sia la persona con disabilità che il suo accompagnatore, ma vi sono 5 enti che non prevedono né la gratuità né riduzioni per la persona con disabilità, ma solo per l'accompagnatore, e ben 45 enti che non contemplano agevolazioni per quest'ultimo. Vi sono infine 16 enti in cui formule di gratuità e riduzione risultano compresenti, a

seconda dei casi, o per la stessa persona con disabilità (ad esempio in base a percentuali diverse di invalidità) o per il suo accompagnatore.

A monte la scelta di applicare la riduzione al solo accompagnatore (esempio, Trenitalia) vi è verosimilmente la considerazione che questi rappresenti un costo aggiuntivo strettamente necessario alla persona con disabilità, spesa compensata dal gestore.

Agevolazioni tariffarie concesse per tipologia di beneficio (valori percentuali)



I servizi aggiuntivi

In riferimento ai servizi aggiuntivi, ossia ai supporti, ausili e facilitatori forniti per garantire alle persone con disabilità pari opportunità di accesso e fruizione, a fronte di 37 enti che non erogano tali benefici, ve ne sono 181 che ne prevedono 1 o più.

Tra quelli presenti con maggiore frequenza troviamo la riserva del posto (31,4%) per la persona e/o il suo accompagnatore e gli ausili e prodotti a supporto della mobilità (29,4%), come ad esempio pedane fisse o mobili, carrozzine elettriche o manuali, montascale, ascensori volti a rendere fruibili spazi o servizi.

Percentuali molto basse (3,2%) si registrano invece riguardo la presenza di interpreti per i sordi nella lingua dei segni (LIS).

Anche se tra gli ausili o i prodotti di supporto alla comprensione, troviamo anche video guide in LIS; mentre solo due tra gli enti analizzati prevedono la sottotitolazione: un cinema per la visione dei film e un museo per la fruizione della relativa video guida.

Per le persone cieche o ipovedenti, in alcuni casi (7,1%), vengono forniti ausili e supporti per l'orientamento, come mappe tattili, segnaletica in rilievo, testi in Braille, ma sono anche previste in alcuni casi visite guidate per persone con disabilità visive o percorsi tattili all'interno dei musei o di altri beni culturali.

Di rado si rilevano servizi aggiuntivi per il superamento degli ostacoli e delle barriere che incontrano le persone con disabilità psichiche, intellettive e relazionali: in un caso si tratta di una guida con "linguaggio semplificato", in un altro di specifici percorsi museali e laboratori, in un altro ancora di una classificazione delle attrazioni in base alle sensazioni ed emozioni che esse sono in grado di suscitare.

La rilevazione riporta, sul fronte del miglioramento della fruibilità di servizi, buone prassi sicuramente esistenti ma alquanto rare.

Servizi aggiunti erogati per tipologia di beneficio (valori assoluti e percentuali)

Servizi aggiuntivi	v.a.	%
Riserva del posto	97	31,4
Assistenza	19	6,1
Interpretariato in lingua dei segni	10	3,2
Ausili o prodotti supporto mobilità	91	29,4
Ausili o prodotti supporto orientamento	22	7,1
Ausili o prodotti supporto comprensione	32	10,4
Altro	38	12,3
Totale	309	100,0

Limitazioni funzionali e agevolazioni

E veniamo ad uno degli aspetti più rilevanti ai fini del Progetto su Disability Card: a quali limitazioni delle funzioni e delle strutture corporee sono rivolti i diversi benefit?

Il 77,1% degli enti considerati riconosce benefici alle persone con disabilità indipendentemente dal tipo di limitazioni nelle strutture e funzioni corporee. Nel restante 22,9% i benefici sono invece concessi solo in relazione ad alcune tipologie di disabilità.

Le limitazioni di natura motoria e visiva sono quelle cui si associano più frequentemente le agevolazioni e i servizi previsti. Mentre quelle che ricevono comparativamente meno attenzione sono le disabilità intellettive e relazionali.

Limitazioni nelle strutture e funzioni corporee che danno accesso ai benefici previsti (valori assoluti e percentuali)

Limitazioni	v.a.	%
Disabilità motoria con limitazione deambulazione	216	99,1
Disabilità motoria senza limitazione deambulazione	199	91,3
Disabilità visiva	208	95,4
Disabilità intellettiva o relazionale	181	83,0
Sordità	195	89,4
TOTALE ENTI CENSITI	218	100,0

La rilevazione, a margine della considerazione delle limitazioni delle funzioni e delle strutture corporee, poneva come ulteriori item la “residenza” e “i limiti reddituali”.

Si conferma anche nella rilevazione come questi due elementi restrittivi dei benefit già noti a chi ha condotto la ricerca riguardino praticamente in modo esclusivo la concessione di abbonamenti o biglietti a tariffe agevolate in ambito di trasporto urbano ed extra urbano, anche se su tali aspetti le Regioni hanno adottato scelte diversificate.

Ad esempio la Regione Sardegna e la Regione Lombardia prevedono un articolato sistema di diversificazione delle agevolazione correlandole sia a limite reddituale che al grado di invalidità. Altre Regioni ammettono le agevolazioni a prescindere dal reddito, applicando tale restrizione solo agli ultra65enni. Anche su tali aspetti le scelte regionali sono piuttosto differenziate per grado di dettaglio di indicazione dei beneficiari, giungendo in taluni casi ad indicare anche specifiche situazioni sanitarie (portatori di pace-maker).

La documentazione richiesta

Per beneficiare delle agevolazioni e dei servizi contemplati, solo 9 enti non richiedono alcuna documentazione attestante la condizione di limitazione delle funzioni e delle strutture corporee.

113 prevedono la presentazione vincolante di un unico tipo di documento, mentre 37 ne indicano più tipologie. Significativa è poi la quota di enti (ossia 59 pari al 27,1% del campione) che non rendono disponibili informazioni in merito il che lascia intendere una certa discrezionalità.

Tra la documentazione più frequentemente richiesta vi è il verbale che certifica la presenza di stati invalidanti (56,3%), segue il contrassegno disabili per la circolazione e la sosta dei veicoli al loro servizio (22,3%).

Ne deriva che gran parte della documentazione (78,6%) deriva da un precedente accertamento da parte di una commissione pubblica preposta alla valutazione degli stati invalidanti (siano essi per minorazione civile o handicap, o inabilità lavorativa, per servizio, INPS ecc.). Il che presuppone la capacità di lettura da parte degli operatori dei verbali in questione. Su tale ultimo aspetto e su eventuali difficoltà la rilevazione non ha raccolto elementi qualitativi.

Da ultimo nell'item "Altra documentazione" (che interessa 12 enti) rientra, ad esempio, l'indicazione da parte dei gruppi classe della presenza di uno o più alunni con disabilità, cioè documentazione o dichiarazioni aggiuntive che vengono richieste, ad esempio, quando sono attivate agevolazioni per gruppi.

Documentazione richiesta per l'accesso ai benefici previsti (valori assoluti e percentuali)

Documentazione	v.a.	%
Verbale di invalidità, handicap, inabilità ecc.	111	56,3
Contrassegno disabili	44	22,3
Autocertificazione	11	5,6
A discrezione operatori	10	5,1
Altra documentazione	12	6,1
totale	197	100,0

Considerazioni finali

I primi dati rilevati, al netto degli ulteriori approfondimenti di cui si cennava nelle pagine precedenti, consentono già di delineare uno scenario connotato da alcuni elementi sufficientemente consolidati:

- il corpus dei benefit sono sostanzialmente riconducibili a servizi pubblici essenziali o a servizi di natura commerciale (includendo in essi anche l'accesso a strutture museali);
- si rileva un maggior rigore nell'individuazione dei criteri relativi ai potenziali beneficiari relativamente ai servizi pubblici essenziali (trasporti);
- i benefit sono ancora prevalentemente di natura tariffaria o monetaria, mentre rimangono marginali facilitazioni che consentano una migliore fruizione di un servizio (sia esso di mobilità o culturale o sportivo);
- nell'ambito dei benefit di tipo economico è frammentata la scelta del tipo di agevolazione da applicare: alla persona con disabilità, all'accompagnatore, ad entrambi;
- nel complesso dei benefit risulta inferiore l'attenzione alle persone con disabilità intellettiva o relazionale;
- non esiste un modello prevalente nel percorso "indicazione dei criteri" – "presentazione della documentazione"; la criteriologia adottata è solitamente una scelta politica del singolo ente o dell'azienda o della struttura;
- la documentazione richiesta è prevalentemente di origine pubblica (commissioni); essendo la gamma dei possibili verbali o certificati molto variegata ne deriva la necessità di specifiche competenze da parte degli operatori coinvolti;

- il panorama dei benefit non presenta alcun elemento di interoperabilità o di trasferibilità delle agevolazioni (es. la documentazione presentata per l'accesso allo stadio di San Siro non consente di godere di identiche agevolazioni presso un altro stadio se non dietro presentazione della medesima documentazione).

A questo si aggiunga una ultima annotazione che segnala alcune tendenze:

- alcune Regioni (ambito trasporti pubblici) hanno già previsto una specifica tessera;
- Trenitalia (e RFI) adottano una specifica “carta blu”;
- il “contrassegno disabili” – nel nuovo formato Europeo – viene talora usato come “card” per l'accesso ad alcuni benefici che non riguardano la mobilità;
- **alcune aziende riconoscono benefici (in particolare sconti) dietro presentazione di tessere di socio di alcune associazioni.**