

TRASPORTO PUBBLICO E DISABILITÀ

***Norme, offerta di servizi, meccanismi di
finanziamento: un Rapporto
introduttivo***

Gennaio 2015

A cura di Carlo Carminucci di Isfort ,Giacomo Lozzi e Annita Serio di Federmobilità

Federmobilità

Via VICENZA,26- 00185 Roma, tel 06 87672011-fax 06 42016427-
federmobilita@federmobilita.it-www.federmobilita.it

www.federmobilita.it - e-mail: federmobilita@federmobilita.it

INDICE

Obiettivi e perimetro dell'indagine (introduzione)	1
1. Il quadro generale della popolazione diversamente abile in Italia	4
1.2. Il contesto di riferimento: profili essenziali	4
1.2.1. Qualche cifra sulla disabilità	4
1.2.2. L'integrazione scolastica degli alunni disabili	6
1.3. Il rapporto tra servizi di trasporto pubblico e disabili	7
1.4. Interventi e servizi sociali per disabili	11
1.5. Le criticità generali delle politiche a favore dei disabili	12
2. Il quadro normativo	13
2.1. Le indicazioni a livello internazionale ed europeo	13
2.2. L'inquadramento a livello nazionale del trasporto disabili	15
2.3. La disciplina normativa del trasporto scolastico dei disabili: alcuni dubbi interpretativi	16
3. Competenze e meccanismi di finanziamento	19
3.1. Il trasporto scolastico	19
3.2. Il servizio di trasporto "a chiamata"	30
4. L'offerta dei servizi per il trasporto disabili negli Enti locali	32
4.1. Il trasporto scolastico	33
4.2. Il servizio di trasporto "a chiamata"	41
4.3. Le agevolazioni per le persone disabili nell'ambito dei servizi di TPL	51
4.3.1. Le agevolazioni tariffarie	54
4.3.2. L'accessibilità dei mezzi	54
4.3.3. L'offerta del servizio "a chiamata"	55
5. Gli strumenti per la tutela dei diritti dei passeggeri	56
5.1. Le Carte di servizio	56
5.2. I Contratti di servizio	58
6. Riepilogo e spunti conclusivi	60
6.1. Le maggiori criticità riscontrate	60
6.2. Il punto di vista delle associazioni	63
6.3. Indicazioni per le policy	66
<i>Bibliografia</i>	69
<i>Riferimenti normativi</i>	70
<i>Sitografia</i>	71

Obiettivi e perimetro dell'indagine *(introduzione)*

Sebbene da molto tempo abbia ormai piena cittadinanza nel consesso civile, il concetto di disabilità fatica a trovare una definizione universalmente condivisa. Nel 2001 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha introdotto un nuovo strumento di classificazione della disabilità: *La Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*, denominato ICF. Secondo l'ICF, la condizione di disabilità è determinata, oltre che dagli "specifici fattori patologici dell'individuo, anche dalla sua interazione con il contesto ambientale e culturale che lo circonda". Questo approccio multidimensionale tende a spostare l'attenzione, e le responsabilità connesse, dall'ottica puramente individuale a quella sociale. La condizione di disabilità non è quindi causata (solo) da limitazioni personali, ma (soprattutto) da carenze a livello di integrazione e inclusione sociale. In questo senso una persona affetta da disturbi fisici o mentali quanto più è nelle condizioni di esprimersi nel pieno delle sue capacità e aspirazioni, tanto più perde la connotazione di "disabile".

Oltre che di cure, infatti, le persone disabili necessitano di servizi. Ad oggi, il supporto offerto si limita principalmente a trasferimenti monetari, mentre le famiglie si occupano dell'assistenza. Ma questo sistema presenta gravi elementi di distorsione. Banalmente, si può osservare che una persona disabile abbiente non ha bisogno di un sostegno economico, ma non di meno è discriminata perché a causa del proprio handicap potrebbe non essere in grado di accedere agli stessi servizi (a partire da quelli pubblici) di cui usufruisce il resto della popolazione.

Tra i servizi pubblici, quello dei trasporti rappresenta senza dubbio uno dei settori nei quali maggiormente si mette in causa la capacità della pubblica amministrazione di assicurare una qualità adeguata dell'offerta, che sia prodotta da soggetti (aziende) pubbliche o da soggetti (aziende) private. Nei trasporti infatti la fruizione stessa del servizio presuppone un'interazione forte, "fisicamente" tangibile, tra servizio erogato ed utente (o cliente, come sarebbe meglio dire). Il passeggero che viaggia su un mezzo del trasporto pubblico lo deve fare in condizioni dignitose di comfort e di sicurezza, oltre che di rispetto dei parametri di prestazione attesa (puntualità, velocità, informazioni ricevute ecc.). Questa intensità di rapporto tra servizio erogato e fruitore è talmente rilevante che interessa direttamente la sfera dei diritti di cittadinanza e, più in generale, le politiche per la qualità della vita.

Non a caso, un grande sviluppo negli ultimi anni ha avuto il tema dei diritti dei passeggeri, a livello europeo come a livello nazionale, tema generale dentro il quale i diritti dei disabili trovano una specifica attenzione. In particolare, il Governo italiano ha di recente adottato due provvedimenti sui diritti dei passeggeri, ovvero:

- il dlgs 70/2014, che regola la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, riferito ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto

ferroviario, e il relativo regolamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti del 4 luglio 2014;

- e il dlgs 169/2014, che regola la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus¹ e il Regolamento dell'Autorità dei Trasporti del 20 gennaio 2015.

Questi atti legislativi, insieme all'ampio spazio da essi dedicato ai principi per la tutela degli utenti a mobilità ridotta, sono l'occasione per fare il punto sugli strumenti di regolazione e governo nel settore oggi vigenti, nonché sullo stato dell'arte delle competenze dei vari livelli istituzionali, degli assetti organizzativi dei servizi e i relativi finanziamenti, dell'articolazione e quantità dell'offerta realmente erogata.

I provvedimenti in questione fanno parte della numerosa famiglia di norme adottate negli ultimi venti anni con l'obiettivo-chiave di assicurare alle persone "la cui mobilità sia ridotta nell'uso del trasporto a causa di una disabilità fisica (sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea), disabilità o minorazione mentale, o per qualsiasi altra causa di disabilità, o per ragioni di età"², un servizio di trasporto a condizioni comparabili a quelle godute dagli altri utenti.

Le leve su cui puntano tali provvedimenti sono in particolare:

- il miglioramento della qualità del servizio con un forte impegno a eliminare o ridurre le cause dei disagi degli utenti;
- le garanzie per l'applicazione delle sanzioni a carico delle imprese di trasporto previste dalle norme comunitarie e nazionali sui diritti dei passeggeri.

Tenendo conto di queste premesse, un'indagine sullo stato dell'arte riguardante il trasporto delle persone disabili assume un'importanza cruciale.

Va subito precisato che il perimetro dell'analisi condotta è delimitato, per un lato, dall'attenzione particolare (ancorché non esclusiva) alle persone comprese nella fascia d'età che frequenta la scuola e, per un altro lato, al solo trasporto su gomma. L'intento di questo Rapporto è quindi quello di contribuire al dibattito sulla tematica analizzando la diversificata situazione organizzativa dei servizi e fornendo il quadro delle criticità di

¹ Il dlgs per regolare la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili è stato sottoposto all'esame preliminare nel Consiglio dei Ministri n. 41 del 12 Dicembre 2014.

Il dlgs 24/2009, che regola la disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n 1107/2006 sui diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, è stato approvato nel 2009.

La Direttiva (CE) n 2008/57 relativa alle specifiche tecniche di interoperabilità ferroviaria relativa alle persone a mobilità ridotta regola l'accessibilità delle infrastrutture ferroviarie (stazioni) e materiale rotabile. È stata recepita nell'ordinamento italiano con il dlgs 191/2010, Attuazione della direttiva 2008/57/CE e 2009/131/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario.

² Regolamento (UE) n 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili.

un sistema di TPL che dovrebbe garantire pari condizioni di accesso e qualità dei servizi su tutto il territorio nazionale e a tutti i cittadini, non solo ai cittadini a mobilità ridotta.

Il Rapporto è articolato in sei capitoli.

Nel primo capitolo si fornisce una panoramica generale sulla disabilità in Italia, negli aspetti sia qualitativi che quantitativi, per poi focalizzare l'attenzione sui "numeri" di base relativi al rapporto tra disabilità e trasporto.

Nel secondo capitolo si traccia il quadro normativo generale che regola la fornitura e la realizzazione dei servizi di trasporto (su gomma) per le persone disabili, cogliendo la sua evoluzione nel tempo e cercando di evidenziare gli aspetti controversi che a tutt'oggi persistono.

Nel terzo capitolo si affronta la delicata questione relativa al meccanismo di finanziamento di tali servizi, con un approfondimento particolare sul trasporto scolastico. Questo tema è strettamente legato a quello normativo, dal momento che le modalità di finanziamento vengono definite a livello regionale, per cui vengono analizzate e confrontate le differenti leggi regionali che regolano il settore.

Il quarto capitolo approfondisce nello specifico l'offerta di servizi relativi alle tre macro-aree di riferimento per il trasporto disabili: il trasporto scolastico, il trasporto specializzato "a chiamata"³ e i servizi per disabili nell'ambito del trasporto pubblico locale di linea (su gomma). L'analisi di dettaglio sul dimensionamento e l'articolazione dell'offerta di servizi è stata condotta nei 20 capoluoghi di Regione.

Il quinto capitolo è dedicato all'analisi degli strumenti per la tutela dei diritti dei passeggeri, segnatamente le Carte di servizio e i Contratti di servizio.

Il sesto capitolo infine riepiloga i principali risultati emersi dall'indagine e abbozza alcune proposte di policy per un migliore funzionamento del settore.

³ Nell'ambito del presente Rapporto, la definizione di servizio "a chiamata" include tutti i servizi di trasporto che rispondono specificatamente alle esigenze degli utenti disabili: quindi sono inclusi sia i pullmini ad hoc per i disabili che percorrono tragitti concordati, sia i taxi attrezzati. Si utilizza il termine "a chiamata" poiché i taxi rispondono a chiamate immediate, ma anche i pullmini devono essere riservati, di solito per via telefonica. Tale definizione sembra essere più calzante di "trasporto non di linea" (in contrapposizione al trasporto pubblico di linea), che rischia di circoscrivere questi servizi ai soli pullmini attrezzati per disabili.

1. Il quadro generale della popolazione diversamente abile in Italia

1.2. Il contesto di riferimento: profili essenziali

1.2.1. Qualche cifra sulla disabilità

L'ultimo rapporto ufficiale dell'Istat sulla disabilità in Italia risale al 2009⁴, ma i dati cui fa riferimento sono relativi al 2005, quindi il quadro statistico generale che è possibile ricostruire non è molto aggiornato. Nel 2005 le persone con disabilità⁵ di sei anni e più che vivevano in famiglia in Italia erano 2,6 milioni⁶, pari al 4,8% della popolazione complessiva. Secondo il Censis⁷, invece, che nel suo calcolo fa riferimento alla percezione soggettiva, il totale delle persone disabili in Italia si attesta sui 4,1 milioni, ovvero il 6,9% della popolazione, e raggiungerà quota 4,8 milioni nel 2020 (7,9%) e 6,7 milioni nel 2040 (10,7%). Secondo i dati dell'Istat, l'80% delle persone disabili ha più di 65 anni, e quasi la metà (44%) più di 80. Questo spiega le tendenze crescenti previste dal Censis: aumentando l'aspettativa di vita, un numero sempre più alto di individui andrà a ingrossare le fila di una fascia d'età che fisiologicamente si presta a raccogliere un'alta percentuale di persone che soffrono di disabilità acquisite a causa della vecchiaia.

Un altro dato significativo riguarda la differenza di genere, non solo in termini assoluti ma anche relativi: difatti, mentre fino ai 55 anni non si ravvisano particolari differenze legate al sesso, in seguito la percentuale di donne affette da patologie aumenta in maniera consistente, tanto da presentare un dato complessivo del 6,1% contro il 3,3% degli uomini (Tab. 1).

⁴ Istat, La disabilità in Italia. Il quadro della statistica ufficiale.

⁵ Secondo l'Istat, una persona è definita "disabile" se presenta gravi difficoltà in almeno una delle seguenti dimensioni: difficoltà nel movimento, difficoltà nelle funzioni quotidiane, difficoltà nella comunicazione (vista, udito o parola).

⁶ "Tale stima non include le persone istituzionalizzate, in quanto l'universo di riferimento dell'indagine campionaria sono le persone residenti in famiglia in Italia. Non sono inoltre incluse le persone disabili minori di 6 anni, e occorre evidenziare che lo strumento di rilevazione utilizzato, essendo stato costruito per studiare le limitazioni fisiche sul funzionamento della persona, ha il limite di sottostimare le persone con disabilità di tipo mentale" (Istat, Condizioni di salute, fattori di rischio e ricorso ai servizi sanitari).

⁷ Censis, Diario della transizione/3.

Tab. 1 - Persone con disabilità di 6 anni e più che vivono in famiglia per classe di età e sesso (valori percentuali rispetto alla popolazione normodotata) - Anni 2004-2005

	Classi di età											Totale
	6-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-69	70-74	75-79	65 e più	80 e più	
Maschi	1,61	0,6	0,66	0,96	1,37	2,21	4,29	7,66	13,41	61,19	35,83	3,32
Femmine	1,62	0,58	0,56	0,87	1,29	2,71	6,47	11,41	20,8	87,54	48,86	6,12
Totale	1,61	0,59	0,61	0,92	1,33	2,47	5,45	9,72	17,75	77,39	44,47	4,76

Fonte: Istat

Riguardo alle tipologie di disabilità, spesso non viene posta sufficiente attenzione alla distinzione tra le persone affette da handicap fisici e persone che presentano anche (o solamente) disturbi intellettivi e comportamentali. Gli interventi di sostegno, a seconda del tipo di patologia, hanno natura diversa: nel primo caso è necessario eliminare le barriere fisiche e introdurre dispositivi di supporto specifici, nel secondo si richiede la creazione di un ambiente favorevole affinché il disabile possa esprimersi massimizzando le proprie abilità. L'indagine Istat relativa alla disabilità in Italia, ad esempio, non rileva la presenza di handicap di natura mentale, limitandosi alla classificazione in base a disabilità nelle funzioni, difficoltà nel movimento e difficoltà in vista, udito e parola (Tab. 2).

Tab. 2 - Tipologia di disabilità: persone con disabilità di 6 anni e più che vivono in famiglia (valori percentuali rispetto alla popolazione normodotata) - Anni 2004-2005

Tipologia di disabilità	Classi di età										Totale
	6-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-69	70-74	75-79	80 e più	
Difficoltà in vista, udito e parola	0,16	0,13	0,10	0,25	0,22	0,37	0,37	1,08	1,37	1,90	0,40
Difficoltà nel movimento	0,12	0,13	0,17	0,19	0,50	0,90	2,24	3,22	5,39	9,65	1,28
Disabilità nelle funzioni	1,11	0,11	0,07	0,08	0,11	0,25	0,56	1,12	2,18	6,35	0,69
Due difficoltà	0,19	0,16	0,18	0,33	0,45	0,79	1,88	3,57	7,25	19,71	1,87
Tre difficoltà	0,04	0,06	0,08	0,06	0,04	0,15	0,39	0,73	1,57	6,87	0,53

Fonte: Istat

A livello territoriale, si evidenzia un quadro abbastanza disomogeneo: la disabilità è più diffusa nell'Italia insulare (5,7%) e nel Sud (5,2%), al Centro raggiunge quasi il 5%, mentre al Nord la percentuale di persone con disabilità si attesta intorno al 4%. Tra le Regioni i valori più alti si registrano in Sicilia (6,6%), Puglia (6,2%) e Calabria (6,1%), quelle con meno incidenza sono invece le Province di Bolzano (2,9%) e Trento (3%), l'Emilia-Romagna (3,8%), la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia e la Valle d'Aosta (4%).

Anche i tassi relativi alle persone disabili che vivono in istituto sono molto variabili a livello regionale⁸: dal 7 per mille del Nord-Est e il 6 per mille del Nord-Ovest si scende all'1 per mille del Sud e delle Isole. I tassi di istituzionalizzazione, ovvero la percentuale di disabili residenti in istituti, al Nord sono sei volte quelli del Sud e quattro volte quelli delle Isole. Da questi dati si evince la carenza di strutture abilitate al ricovero di disabili nel Sud Italia.

1.2.2. L'integrazione scolastica degli alunni disabili

Per quanto riguarda gli alunni della scuola italiana, il Miur⁹ fornisce una stima sull'intera popolazione scolastica, pari a 222.917 alunni disabili nell'anno scolastico 2012/2013.

La percentuale degli alunni con disabilità sul totale degli alunni si attesta intorno al 2,5%, con alcune differenze significative a seconda del grado: 1,3% nella scuola dell'infanzia, 3% nella scuola primaria, 3,7% nella scuola secondaria di primo grado e 2% nella scuola secondaria di secondo grado.

Le tipologie di disabilità individuate dal Miur sono tre: visiva, uditiva e psicofisica, divisa a sua volta in intellettiva, motoria e "altra disabilità"¹⁰. La disabilità intellettiva rappresenta la tipologia più diffusa, con oltre 148.700 alunni (66,7% del totale degli alunni con disabilità). Se sommata alle "altre disabilità" (24,6%), che includono altri disturbi psichiatrici o psicologici, si evince come la percentuale degli alunni che presentano disabilità prettamente fisiche rappresentino una quota residuale della popolazione scolastica disabile (8,7%).

La popolazione scolastica disabile è cresciuta del 3,2% rispetto all'anno precedente, con il tasso maggiore che si è registrato nella scuola secondaria di secondo grado (+4,3%). Se si prende in considerazione la sola scuola statale, risulta degno di nota l'incremento del 60% del numero degli alunni disabili rispetto all'anno scolastico 2000/2001, segno di una crescente integrazione scolastica. La crescita è stata disomogenea nelle diverse macroaree del territorio nazionale: +90% nel Nord-Ovest, +76% nel Nord-Est, +82% nel Centro, +34% nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda la distribuzione delle percentuali degli alunni con disabilità sul totale degli alunni a livello regionale, i dati si presentano in modo estremamente variabile: dall'1,9% della Basilicata, al 3,1% del Lazio e dell'Abruzzo, fino al 3,3% del Trentino Alto Adige.

⁸ Istat, Indagine sui presidi residenziali socio-assistenziali - Anno 2004.

⁹ Miur, L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità dati statistici - A.S. 2012/2013.

¹⁰ Nella tipologia "altra disabilità" vengono considerati gli alunni con problemi psichiatrici precoci, con disturbi specifici di apprendimento - qualora certificati in conformità con altri disturbi - e con sindrome da deficit di attenzione e iperattività (ADHD).

In generale, se si confrontano i tassi di disabilità con i tassi di presenza di alunni disabili per Regione, risulta evidente che, in maniera generalizzata, le regioni del Sud presentano una percentuale relativamente più bassa di disabili che frequentano la scuola rispetto al numero totale dei disabili, e quindi un livello inferiore di integrazione scolastica.

Con la legge 104/92¹¹, lo Stato italiano ha riconosciuto il “diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie”. Questo diritto viene assicurato con il supporto dell’insegnante di sostegno, un soggetto specializzato nella didattica per l'integrazione di alunni diversamente abili, il quale opera in stretta collaborazione con gli insegnanti di ruolo ma che rappresenta un elemento aggiuntivo in ogni classe in cui è presente un alunno portatore di handicap. Diversi Paesi europei negli anni hanno assimilato il modello italiano, cosiddetto “monodirezionale”, che punta all’inserimento generalizzato dei disabili nel sistema scolastico ordinario. Altri Paesi hanno invece adottato un approccio “bidirezionale”, istituendo scuole e classi speciali per i disabili. La maggior parte dei Paesi europei adotta soluzioni miste (approccio “multidirezionale”)¹² (Tab. 3).

Tab. 3 - Approccio all'integrazione dei disabili nei Paesi dell'Unione Europea

Monodirezionale (inserimento generalizzato dei disabili nel sistema scolastico ordinario)	Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Svezia, Islanda, Norvegia, Cipro
Bidirezionale (inserimento generalizzato dei disabili in scuole o classi speciali)	Svizzera, Belgio, Germania*, Paesi Bassi*
Multidirezionale (soluzione mista: inserimento dei disabili in una pluralità di servizi ordinari e differenziati)	Danimarca, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Finlandia, Regno Unito, Lituania, Austria, Liechtenstein, Repubblica Ceca, Estonia, Lituania, Polonia, Slovenia.

* in evoluzione verso approccio multidirezionale

1.3. Il rapporto tra servizi di trasporto pubblico e disabili

L'indagine dell'Istat sulla disabilità condotta nel 2009¹³ conferma come in Italia ci sia una difficoltà strutturale nell'assicurare il diritto alla mobilità ai portatori di handicap; lo testimonia innanzitutto il dato sul minor accesso dei disabili ai servizi di trasporto pubblico rispetto al totale della popolazione. L'indagine tiene conto della popolazione disabile maggiore di 14 anni, divisa nelle categorie “con limitazioni” e “con limitazioni gravi”, quindi per grado di autonomia. I mezzi pubblici più impiegati risultano essere

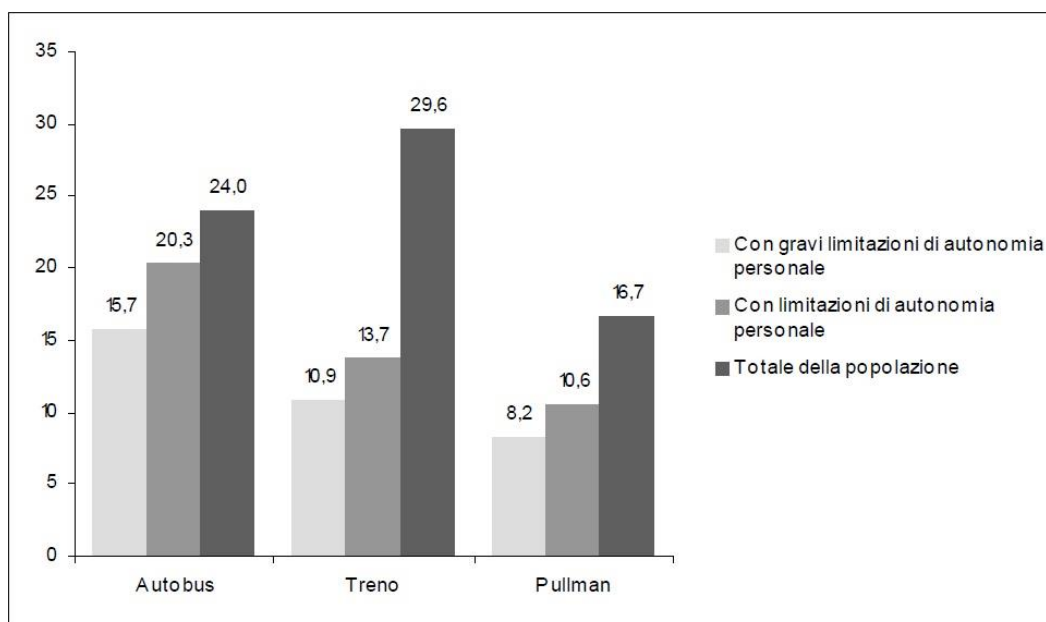
¹¹ Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

¹² Tuttoscuola.

¹³ Istat, La disabilità in Italia, 2009

quelli urbani (20,3% tra i disabili “con limitazioni”, 15,7% tra i disabili “con limitazioni gravi”), quindi per spostamenti a corto raggio, mentre l’utilizzo di treni (13,7% e 10,9% rispettivamente) e pullman (10,6% e 8,2% rispettivamente) è meno frequente (Graf. 1). La forbice tra la popolazione disabile e il totale degli utenti si presenta particolarmente ampia per quanto riguarda il treno, utilizzato dal 29,6% della popolazione totale, mentre è meno accentuata per quanto riguarda mezzi urbani (24%) e pullman (16,7%).

Graf. 1 - Persone di 14 anni e più per grado di autonomia e utilizzo dei servizi di trasporto: mezzi pubblici urbani, pullman, treno - Anno 2006



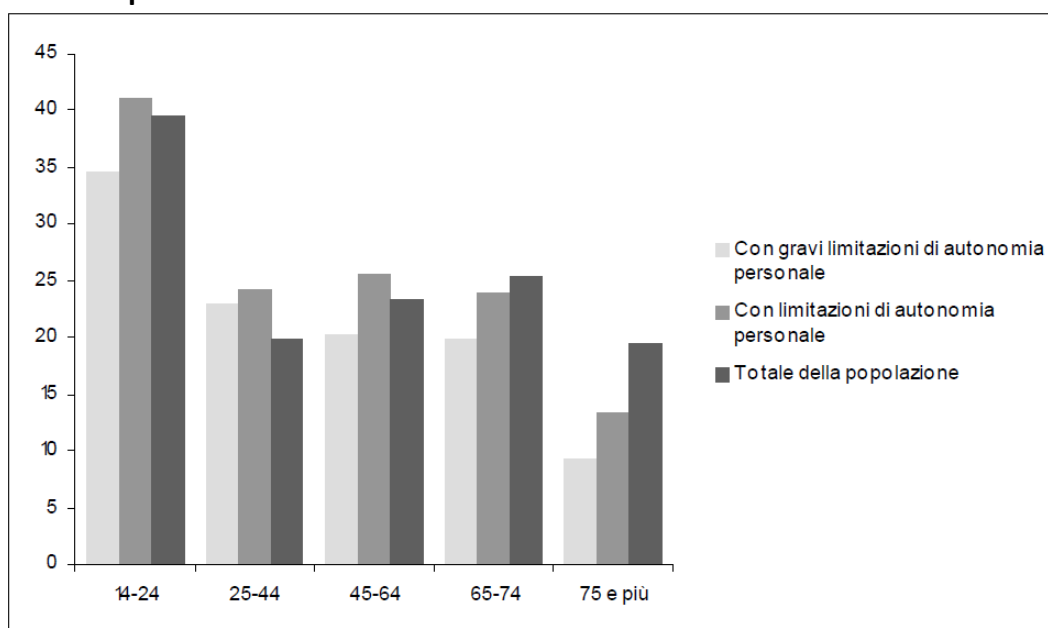
Fonte: Istat

Rispetto allo specifico segmento del trasporto pubblico urbano la distribuzione per età degli utenti mostra che i giovani tra i 14 e i 24 anni sono di gran lunga la categoria a più forte intensità d’uso anche tra i disabili (Graf. 2). La percentuale dei disabili “con limitazioni” che fa ricorso al mezzo pubblico urbano è persino superiore a quella del totale della popolazione (41% contro 39%).

Se si passa all’analisi del grado di soddisfazione degli utenti, in un quadro generale con diverse criticità, la popolazione dei disabili evidenzia tuttavia profili di risposta non molto dissimili alla media complessiva per i diversi fattori di qualità del servizio (Tab. 4). In effetti, le percentuali di persone soddisfatte sono abbastanza basse, con punte per il costo del biglietto (35,5% del totale della popolazione, quota che sale al 37,4% tra i disabili con riduzione elevata dell’autonomia e al 39,3% tra quelli con riduzione parziale), la comodità dell’attesa alle fermate (valori simili a quelli precedenti) e la pulizia della vettura (37,3% di soddisfatti nella media, valore che però sale significativamente tra i disabili gravi). Migliore è la percezione del servizio, anche tra i disabili, considerando la velocità della corsa, la possibilità di trovare posto e la frequenza delle corse. Tra i fattori presi in considerazione, solo la “possibilità di

collegamento tra zone del Comune” evidenzia indici di soddisfazione più alti nella media complessiva rispetto ai segmenti dei disabili. È da sottolineare che la percentuale di coloro che sono soddisfatti per “la possibilità di trovare posto a sedere” si attesta intorno al 60%, un valore in verità troppo basso se si pensa che nella maggior parte dei casi questo rappresenta un requisito essenziale affinché un portatore di handicap possa usufruire del servizio di trasporto pubblico.

Graf. 2 - Persone di 14 anni e più per grado di autonomia, utilizzo dei mezzi pubblici urbani e classe di età



Fonte: Istat

Tab. 4 - Livelli di soddisfazione per i diversi aspetti del servizio di trasporto espressi dai disabili e dalla popolazione nel suo complesso (percentuale di persone soddisfatte)

	Persone con riduzione di autonomia elevata	Persone con riduzione di autonomia parziale	Complesso della popolazione
Frequenza corse	56,7	55,0	56,1
Puntualità	50,2	49,6	49,5
Possibilità di trovare posto a sedere	59,8	59,6	57,2
Velocità della corsa	67,5	67,7	64,7
Pulizia delle vetture	65,7	40,6	37,3
Comodità dell'attesa alle fermate	38,3	37,5	35,5
Possibilità collegamento tra zone del Comune	49,4	52,4	54,9
Comodità degli orari	54,6	54,3	52,8
Costo del biglietto	37,4	39,3	35,5
Informazioni sul servizio	50,7	47,7	47,9

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

I dati forniti dall'Istat prendono in considerazione il trasporto pubblico nel senso più ampio del termine, fornendo un quadro molto generale sul rapporto dei disabili con i mezzi di trasporto collettivi. Nella realtà, le situazioni differiscono in maniera considerevole per ogni Regione, se non per ogni Comune, e i mezzi di trasporto considerati nell'indagine sono categorizzati molto genericamente, senza tenere conto delle differenze soprattutto a livello urbano – come ad esempio la presenza di servizi a chiamata. Anche i tipi di disabilità prese in esame non restituiscono un'immagine completa dell'universo dei disabili, limitandosi a individuare due categorie di disabilità (con limitazioni e con gravi limitazioni di autonomia personale).

Tuttavia, questi dati ci permettono di inquadrare il problema in termini generali e di analizzare le macro-tendenze dei servizi di trasporto per quanto riguarda l'utenza disabile. Innanzitutto risulta evidente che i cittadini disabili fanno un uso limitato dei mezzi di trasporto pubblico rispetto al resto della popolazione. Ciò può essere ricondotto a cause dirette e indirette. Tra le prime si annovera un livello non sempre costante di attenzione da parte delle aziende di trasporto, e quindi – in molti casi - l'assenza di standard adeguati per la fruizione del servizio da parte dei disabili. Le cause indirette dipendono dalle scarse possibilità offerte dalla società ai disabili in termini di attività di studio, lavorative e ricreative: se le persone disabili non hanno un luogo in particolare in cui recarsi, è difficile che utilizzino i mezzi di trasporto (anche pubblici)!

I disabili riscontrano i problemi maggiori per i viaggi sulle lunghe tratte: il treno rappresenta di gran lunga il mezzo meno utilizzato. Per gli spostamenti in ambito urbano invece, è sorprendente notare che per alcune fasce d'età la percentuale di disabili che fanno uso degli autobus è relativamente maggiore di quella delle persone normodotate. Questo può dipendere da diversi fattori, tra cui la possibilità per i normodotati di avvalersi più facilmente di altri mezzi di trasporto, segnatamente l'auto e la moto. Ma il dato sembra testimoniare anche la forte volontà delle persone disabili di essere parte attiva di una vita comunitaria che ha nella mobilità un cardine imprescindibile.

Pur riguardando un'area territoriale circoscritta, molto interessante risulta l'indagine conoscitiva “Domanda/offerta di trasporto per cittadini disabili” della Provincia di Trieste¹⁴. Questo studio prende in considerazione una serie di variabili non indagate dall'indagine nazionale Istat, fornendo indicazioni molto utili sulle esigenze degli utenti del trasporto disabili.

Da questo studio emerge innanzitutto che il mezzo di trasporto più utilizzato dagli intervistati rimane l'auto privata (45% degli intervistati), guidata prevalentemente dai familiari del disabile. Segue il trasporto privato sociale convenzionato, utilizzato nel 35% dei casi, di cui 20% in modo esclusivo e 15% abbinato ad altri mezzi (mezzo proprio 8%, taxi 5%, trasporto pubblico 2%). Per quanto riguarda la frequenza degli spostamenti, più di un terzo degli intervistati (38%) effettua spostamenti quotidiani, uno su quattro (26%) più di una volta a settimana, mentre il 18% si muove con frequenza settimanale. Solo il

¹⁴ Provincia di Trieste - Area Servizi alla Comunità e alla Persona Ufficio Politiche e Progetti di promozione sociale (2012), Indagine conoscitiva Domanda/offerta di trasporto per cittadini disabili.

18% degli intervistati quindi si sposta raramente: l'82% ha esigenze di movimento che richiedono una certa sistematicità nell'offerta dei servizi di trasporto.

Quanto alle difficoltà e agli impedimenti alla mobilità, dall'indagine emergono due fattori principali, uno legato all'accesso al mezzo di trasporto e l'altro alla conformazione della città e alle infrastrutture che la caratterizzano. Nel primo caso, i passeggeri disabili che presentano gravi limitazioni motorie non riescono ad accedere al mezzo che deve trasportarli, sia esso l'auto privata, il taxi o il pullman del servizio sociale. Non sempre i familiari, per impossibilità fisica, o gli operatori, per assenza o perché mancano regole precise, garantiscono il supporto per l'accesso. Ma oltre a questo tipo di ostacoli, i cittadini disabili devono fare i conti con le barriere architettoniche presenti in città, dalle difficoltà di discesa dal mezzo ai parcheggi selvaggi degli automobilisti, dalla mancanza di segnaletica dedicata ai marciapiedi sconnessi.

1.4. Interventi e servizi sociali per disabili

Per quanto riguarda la spesa per le politiche sulla disabilità, l'Istat ha presentato dei dati nell'ambito di un rapporto sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni¹⁵. Ne risulta che le risorse destinate dai Comuni agli interventi a favore dei disabili¹⁶ ammontavano nel 2010 a 1 miliardo e 596 di euro, pari al 22,4% della spesa per gli interventi e i servizi sociali. Rispetto all'anno precedente, la cifra risultava incrementata del 4,6% e così suddivisa: 51% per interventi e servizi (inclusi il sostegno socio-educativo scolastico per 47 mila utenti e trasporto sociale per 68 mila persone), 24,7% per trasferimenti in denaro e 24,3% per copertura dei costi di gestione delle strutture.

La spesa media da parte dei Comuni per una persona disabile residente in Italia si attesta intorno ai 2.834 euro, ma le disparità a livello territoriale sono macroscopiche: si passa dai 769 euro l'anno nel Sud ai 5.547 nel Nord-Est.

Il trasporto sociale per i disabili nel 2010 ha interessato 67.725 utenti, impiegando risorse per 129 milioni di euro circa (1.913 euro pro capite), ovvero l'8% circa della spesa totale dei Comuni per le politiche a favore degli utenti disabili.

¹⁵ Istat, Interventi e servizi sociali dei comuni, 2011.

¹⁶ La popolazione di riferimento per l'area disabili, stimata sulla base dell'ultimo anno disponibile, rappresenta le persone disabili con età inferiore a 65 anni ed è ottenuta dalla proiezione del numero di disabili che vivono in famiglia, quali risultano dall'indagine Multiscopo sulle "Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari, anni 2004-2005" e del numero di disabili ospiti nelle strutture residenziali, quali risultano dalla "Rilevazione sui presidi residenziali socio-assistenziali, anno 2006".

1.5. Le criticità generali delle politiche a favore dei disabili

L'analisi del quadro normativo verrà approfondito nel prossimo capitolo, tuttavia già in questa sezione introduttiva di descrizione sintetica del contesto generale occorre sottolineare (ci si tornerà più volte) come gli interventi legislativi a favore delle persone disabili in Italia presentino tratti contraddittori. Da un lato esistono leggi nazionali specifiche, come le leggi n. 104/92 e n. 328/2000¹⁷, che pongono l'Italia all'avanguardia rispetto alle politiche sulla disabilità nel contesto europeo. Dall'altro, queste stesse leggi contengono formulazioni spesso vaghe e non circostanziate, che permettono agli Enti Locali (EELL) responsabili dell'attuazione di "eludere". D'altra non c'è accordo nemmeno in dottrina sull'esatta assegnazione delle competenze in materia, rispetto alle diverse tipologie di servizi (ad es. per il trasporto scolastico) che dovrebbero essere erogati. Come spesso accade in Italia, anche in altri ambiti di regolazione, l'attuazione della normativa è farraginosa e macchinosa.

Questa opacità fa sì che il sostegno a favore dei disabili sia insufficiente, e che buona parte di esso passi attraverso sussidi economici. L'attività assistenziale viene invece delegata alle famiglie, provocando diverse distorsioni: i familiari sottraggono tempo alla propria attività lavorativa, e questo comporta alti costi sociali; non tutti i disabili hanno bisogno di supporto economico, ma tutti necessitano di servizi; destinare fondi a singoli individui risulta inefficiente rispetto alla possibilità di destinarli in maniera uniforme e coerente a una determinata politica o servizio.

Un altro aspetto critico delle politiche a favore delle persone disabili è la questione legata ai cosiddetti diritti "esigibili". I diritti esigibili sono quelli che l'ente preposto ha il dovere di soddisfare. Quando un diritto è esigibile è anche oggetto di norme, e quindi, nonostante tutti i limiti applicativi, può essere rivendicato in sede di giudizio, anche se l'inciso "nei limiti delle risorse finanziarie disponibili" che si trova in alcune leggi che prevedono attività di supporto socio-assistenziali permette all'ente preposto all'istituzione del servizio di appellarsi alla carenza di risorse per giustificare eventuali inadempienze.

Per questo motivo, alcune strutture di sostegno ai disabili, che potrebbero presentare una configurazione di assistenza sociale, più snella e meno dispendiosa, assicurando in questo modo con lo stesso importo il servizio a un bacino di utenti più ampio, preferiscono fare riferimento al diritto alla salute per garantirsi il finanziamento pubblico. Un esempio emblematico è rappresentato dai Centri diurni, luoghi atti a favorire l'inclusione sociale dei disabili attraverso la partecipazione a varie attività ed alla vita di gruppo. Molte associazioni per i diritti dei disabili sostengono che il finanziamento pubblico a strutture ed agenzie così costose non sia sempre adeguatamente motivato: in molti casi, infatti, l'assistenza domiciliare rappresenterebbe una valida alternativa, molto più economica ed efficiente. A queste argomentazioni si contrappone la posizione di chi sostiene che sia importante per i cittadini disabili essere a contatto con altre persone, affinché non rimangano confinati in casa e sperimentino una dimensione di vita collettiva.

¹⁷ Legge 328/2000 "Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

2. Il quadro normativo

Prima di entrare nel dettaglio dell'offerta dei servizi di trasporto per le persone disabili e dei meccanismi che ne regolano il funzionamento, è essenziale tracciare un quadro normativo che permetta di decifrare come nel corso degli anni il legislatore ha regolato la materia.

Si comincerà discutendo brevemente di come viene definita la disabilità a livello internazionale e quali sono le indicazioni da parte dell'Unione Europea verso una strategia comune e inclusiva per aumentare il benessere e l'integrazione dei cittadini disabili. Successivamente si passerà ad analizzare l'inquadramento a livello nazionale della disciplina del trasporto per le persone disabili, che viene ampiamente trattata nella legge 104/92 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

Infine, particolare attenzione verrà posta nei confronti del controverso argomento riguardante il trasporto scolastico degli alunni disabili, con diverse interpretazioni che attribuiscono ai Comuni o alle Province il compito di organizzare e gestire il servizio per la scuola superiore di secondo grado.

2.1. Le indicazioni a livello internazionale ed europeo

Il 13 dicembre 2006 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (ONU) ha adottato la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD), entrata in vigore il 3 maggio 2007, un mese dopo la ventesima ratifica. La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante che stabilisce norme minime per una serie di diritti civili, politici, sociali, economici e culturali per le persone con disabilità in tutto il mondo. Nel giugno 2014, 158 Stati avevano firmato la Convenzione e 147 l'avevano ratificata. Il Parlamento italiano ha ratificato la Convenzione con la legge di ratifica n. 18 del 3 marzo 2009.

La Convenzione è entrata in vigore per quanto riguarda l'Unione europea (UE) il 22 gennaio 2011 e rappresenta la prima convenzione globale sui diritti umani cui ha preso direttamente parte, vincolandosi limitatamente alle sue competenze. Con la firma della Convenzione l'UE e tutti gli stati membri si sono impegnati a creare un'Europa senza barriere; anche se i paesi dell'UE mantengono le principali responsabilità, l'azione dell'UE è necessaria per integrare gli sforzi nazionali.

I Trattati europei prevedono la lotta contro la discriminazione delle persone con disabilità (artt. 10 e 19 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – TFEU) e la Carta dei diritti fondamentali (artt. 1, 21, 26) sancisce il loro diritto di beneficiare di

misure volte a garantirne l'autonomia, l'integrazione e la partecipazione sociale e professionale alla vita della comunità.

La Strategia Europea per la Disabilità per il periodo 2010-2020¹⁸, adottata il 15 novembre 2010, è un documento di indirizzo che impegna la Commissione ad adottare tutti i provvedimenti che permettano alle persone con disabilità di godere dei loro pieni diritti e di rimuovere gli ostacoli nella vita di tutti i giorni. La Strategia subentra al Piano d'azione europeo sulle pari opportunità per le persone con disabilità (2004-2010).

La Commissione ha individuato 8 aree di intervento principali e per ognuna di esse identifica le azioni-chiave necessarie. Il servizio di trasporto per le persone disabili rientra nell'area "Accessibilità", intesa come "la possibilità per le persone disabili di avere accesso, su una base di uguaglianza con gli altri, all'ambiente fisico, ai trasporti, ai sistemi e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nonché ad altri servizi e strutture". Tuttavia, la Strategia definisce solo in maniera generale le linee d'azione che devono essere perseguite nel realizzare le politiche a favore dei disabili nel contesto dell'Unione Europea. Non sono quindi indicate azioni specifiche, che dovranno essere sviluppate successivamente e nel quadro della legislazione nazionale ed europea.

Nel 2011 la Commissione Europea ha avviato la redazione di un "Atto europeo sull'accessibilità: iniziativa legislativa per migliorare l'accessibilità di beni e servizi nel mercato interno"¹⁹. La Commissione ha deciso di utilizzare il mercato interno come principale base giuridica per la legge (art. 114 TFEU). La data di adozione prevista era settembre 2012, tuttavia l'iniziativa non è stata ancora attuata.

I diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus sono trattati a livello europeo dal Regolamento n. 181/2011²⁰. Rispetto ai temi specifici riguardanti i disabili, si parla di non discriminazione fra i passeggeri riguardo alle condizioni di trasporto offerte dai vettori e l'assistenza nei confronti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta. In particolare, per i servizi di lunga percorrenza è prevista l'assistenza specifica gratuita nei confronti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta sia presso le stazioni che a bordo degli autobus, nonché, ove necessario, il trasporto gratuito per gli accompagnatori. Per tutti i servizi, inclusi quelli per percorrenze inferiori ai 250 km, è garantito il trattamento non discriminatorio nei confronti di persone con disabilità e a mobilità ridotta, nonché il risarcimento finanziario per perdita o danni subiti dalle attrezzature per la mobilità in caso di incidente.

¹⁸ Commissione Europea, Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere, Bruxelles, 15.11.2010 - COM(2010) 636 definitivo

¹⁹ Commissione Europea, European Accessibility Act: legislative initiative to improve accessibility of goods and services in the Internal Market

²⁰ Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

2.2. L'inquadramento a livello nazionale del trasporto disabili

La Costituzione italiana all'articolo 3 sancisce l'impegno da parte dello Stato di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'esercizio di pari dignità tra i cittadini, inclusi quelli con disabilità.

Lo strumento normativo di riferimento per quanto riguarda i servizi alle persone disabili è la legge 104 del 5 febbraio 1992 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate". L'obiettivo della legge è di promuovere ogni provvedimento che favorisca la rimozione degli ostacoli che impediscono alla persona disabile di integrarsi appieno nel contesto sociale.

I destinatari delle misure previste dalla legge sono le persone diversamente abili, intese come coloro che presentano "una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione".

Nel testo della norma compaiono anche provvedimenti a favore dei familiari delle persone con disabilità. L'accertamento dell'handicap di una persona avviene attraverso un esame effettuato dalla Asl di competenza tramite un'apposita commissione medica, in cui sono presenti anche un operatore sociale, un esperto per i vari casi da esaminare e un medico INPS (art. 4).

Per quanto riguarda le misure relative ai servizi di trasporto, si fa riferimento agli articoli 8, 26, 27 e 28. Alla lettera g), comma 1 dell'articolo 8 ("Inserimento ed integrazione sociale"), vengono assicurati "l'inserimento e l'integrazione sociale della persona handicappata [...] mediante provvedimenti che assicurino la fruibilità dei mezzi di trasporto pubblico e privato e la organizzazione di trasporti specifici".

Gli articoli dal 26 al 28 si occupano in maniera specifica di mobilità, e in particolare l'art. 26 si sofferma sui trasporti collettivi. La norma delega alle Regioni la disciplina delle modalità con cui i Comuni organizzano gli interventi per garantire il diritto di mobilità ai disabili, tramite servizi di trasporto collettivo adattati alle loro esigenze o servizi alternativi. Qualora essi non siano in grado di servirsi dei mezzi pubblici, gli stessi Comuni assicurano modalità di trasporto individuali, nell'ambito delle proprie ordinarie risorse di bilancio. Le Regioni sono tenute ad elaborare specifici piani di mobilità delle persone disabili, nell'ambito dei piani regionali di trasporto. Ovviamente, i piani di mobilità predisposti dalle Regioni devono essere coordinati con i piani di trasporto predisposti dai Comuni. Le Regioni quindi vengono investite di un ruolo di coordinamento e organizzazione delle modalità in cui il servizio viene erogato a livello regionale, ma i Comuni sono tenuti a occuparsi direttamente della realizzazione del servizio attraverso le proprie risorse economiche.

2.3. La disciplina normativa del trasporto scolastico dei disabili: alcuni dubbi interpretativi

Gli articoli 3, precedentemente citato, e 34 della Costituzione, che sancisce il principio di universalità e non discriminazione della scuola (“la scuola è aperta a tutti”) e allo stesso tempo definisce l’obbligatorietà e gratuità dell’istruzione inferiore per almeno otto anni, rappresentano le fondamenta su cui si basa l’assicurazione del diritto allo studio per tutti i cittadini. La predisposizione del servizio di trasporto scolastico per gli alunni disabili viene considerato un prerequisito essenziale per garantire il diritto allo studio; in quanto diritto esigibile, esso presuppone l’imprescindibile realizzazione, da parte degli enti preposti, dei servizi e gli interventi che ne assicurano il godimento.

Il primo provvedimento legislativo che si è occupato di trasporto scolastico per le persone disabili è la legge 118/71²¹, che all’art. 28 garantisce il trasporto gratuito dalla propria abitazione alla sede della scuola o del corso e viceversa per i mutilati e gli invalidi civili non autosufficienti che frequentano la scuola dell’obbligo o i corsi di addestramento professionale finanziati dallo Stato. Tuttavia, riguardo ai disabili frequentanti le scuole medie superiori e universitarie, lo stesso articolo, al terzo comma, si limitava a disporre che la loro frequenza andasse “facilitata”, e non assicurata. La Corte Costituzionale, con sentenza 215/87²², ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del comma, che è stato successivamente abrogato dall’art. 43 della legge 104/92 (insieme al secondo comma, che prevedeva la possibilità di escludere dalle classi normali i disabili con patologie particolarmente gravi). La stessa legge 104/92, agli articoli 12 e 13, garantisce agli alunni disabili il sostegno necessario, inclusi i trasporti, per assicurare il diritto all’educazione e all’istruzione e l’integrazione scolastica (“L’esercizio del diritto all’educazione e all’istruzione non può essere impedito [...] da difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all’handicap”).

L’art. 1 del D.P.R. 3/72²³ aveva inizialmente trasferito alle Regioni le funzioni amministrative relative all’assistenza scolastica, tra cui il trasporto gratuito (e relativi oneri assicurativi) degli alunni della scuola materna, della scuola dell’obbligo e degli istituti professionali. Successivamente, il D.P.R. 616/77²⁴, nello specificare tali funzioni

²¹ Legge 30 marzo 1971, n. 118, "Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili".

²² Sentenza della Corte Costituzionale - 3 giugno 1987, n. 215. Oggetto: "Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale art. 28, terzo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118: Scuola - mutilati ed invalidi civili - soggetti portatori di handicaps - diritto alla frequenza delle scuole secondarie superiori - effettiva e concreta realizzazione del diritto - mancata assicurazione - violazione degli artt. 3.30.31 e 34 della Costituzione - Illegittimità costituzionale parziale".

²³ Decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3, "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici".

²⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 24 Luglio 1977, N. 616, "Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382", artt. 42 e 45.

amministrative, tra cui i servizi a favore degli alunni che facilitano l'assolvimento dell'obbligo scolastico, le attribuisce ai Comuni, che le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale. Quasi vent'anni più tardi, il d.lgs. 297/94²⁵ conferma quanto stabilito dal D.P.R. 616/77, aggiungendo un ruolo di coordinamento per le Regioni, che promuovono "le opportune forme di collaborazione tra i Comuni interessati". Il TAR delle Marche nel 2003²⁶ chiarisce che non è necessaria una specifica legge regionale in materia per procedere all'assolvimento delle dette funzioni, ma è sufficiente l'adozione da parte della Giunta regionale di regolamenti e deliberazioni in materia di trasporto scolastico indirizzati ai Comuni.

L'ancora discusso decreto legislativo 112/1998²⁷, che ha introdotto profondi cambiamenti in merito alla redistribuzione delle funzioni pubbliche tra Stato, Regioni ed Enti locali, ha assegnato alle Province, per l'istruzione secondaria superiore, e ai Comuni, per gli altri gradi inferiori di scuola, i servizi di supporto organizzativo (incluso il trasporto scolastico) del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio. Questa attribuzione di competenze è in linea con quanto precedentemente stabilito dal già citato decreto legislativo 297/94, che aveva già introdotto la dicotomia Province-Comuni nella gestione dei servizi di supporto organizzativo per gli alunni disabili (art. 312 e ss.). Occorre precisare che le Regioni hanno facoltà, attraverso apposite norme, di attribuire la realizzazione del servizio anche ad altri enti diversi da Comuni e Province, come ad esempio le ASL. Quindi rientra nella potestà legislativa regionale la possibilità di ripartire le competenze in materia di servizi per i disabili in modo diverso da quanto stabilito dal decreto 112, che entra in vigore solo nel momento in cui le Regioni non abbiano provveduto a legiferare in materia. Tuttavia, fin quando le Regioni non interverranno in questo senso, ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, sarà la Provincia a farsi carico del servizio di trasporto²⁸. La Corte dei Conti della Lombardia, inoltre, ha stabilito che il costo del servizio è a carico della Provincia, alla quale il Comune chiederà il rimborso della spesa sostenuta sino al momento in cui la prima non provvederà direttamente al servizio²⁹. Quindi i Comuni sono comunque tenuti ad assicurare la continuità del supporto ai ragazzi disabili.

Tuttavia, nonostante i suddetti dettami normativi, alcune Province³⁰ non hanno provveduto all'organizzazione del servizio di trasporto per gli alunni disabili che frequentano la scuola secondaria di secondo grado.

²⁵ Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297 "Testo unico in materia di istruzione" (Testo coordinato ed aggiornato con le modifiche introdotte dalla Legge 28 marzo 2003, n. 53 (c.d. "Riforma Moratti") e dai D.P.R. 30 marzo 2004, n. 121 e D.P.R. 30 marzo 2004, n. 122).

²⁶ T.A.R. Marche, 29 dicembre 2003, n. 1934.

²⁷ Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59".

²⁸ Consiglio di Stato, parere n. 213/08 del 20 febbraio 2008.

²⁹ Corte dei Conti Lombardia, parere n. 5/2008 del 18 febbraio 2008.

³⁰ Vedi capitolo 4.

La questione si articola su due livelli distinti che è bene non confondere: da un lato l'offerta del servizio, dall'altro la sua gratuità. In entrambi i casi le Province hanno spesso manifestato pareri contrastanti. Per quanto riguarda l'effettiva realizzazione del servizio, alcune Province sostengono che tale funzione rientri tra i servizi a tutela della persona e della comunità, intestate al Comune (ad esempio la Provincia di Venezia, che, pur erogando il servizio, ritiene che ci siano problemi di carattere interpretativo della normativa su quale sia l'ente responsabile del servizio³¹). Rispetto alla gratuità del servizio, la normativa (legge 118/71) parla esplicitamente di trasporto gratuito per la scuola dell'obbligo, mentre per quella superiore prevedeva che la sua frequenza andasse "facilitata". Successivamente il comma contenente questa disposizione è stato abrogato, lasciando però un vuoto nella normativa. Secondo alcune interpretazioni, la Provincia dovrebbe assicurare il servizio di trasporto scolastico agli alunni disabili delle scuole superiori, ma potrebbe altresì chiedere una compartecipazione economica in base al reddito familiare o all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). Secondo altri, la già citata sentenza 215/87 della Corte Costituzionale, che non solo dichiara incostituzionale il comma successivamente abrogato, ma stabilisce la necessità di "assicurare" la possibilità di frequenza della scuola secondario di secondo grado, rappresenta un elemento sufficiente per determinare la gratuità del servizio (Giacobini³²). Un'ulteriore lettura sostiene che l'accesso al servizio di trasporto scolastico rappresenta un interesse legittimo e non un diritto soggettivo. Per questo motivo, la gratuità del servizio di trasporto non implica l'automatica implementazione del servizio, subordinato alla disponibilità delle risorse di bilancio e quindi a una valutazione discrezionale dell'amministrazione competente (Sciancalepore, 2012).

La questione tuttavia rimane aperta, e lo sarà finché non verrà promulgata una disposizione che dichiari in maniera esplicita l'attribuzione e il costo del servizio.

Come accennato precedentemente, l'articolo 139 del d.lgs. 112/98 delega alle Province, per la scuola superiore di secondo grado, e ai Comuni, per altri gradi inferiori di scuola, "i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio", quindi implicitamente anche il servizio di trasporto scolastico. Tuttavia, nel momento in cui le Regioni promulgano delle leggi in materia, sia riguardanti il diritto allo studio che alla mobilità, sono queste ultime a prevalere. La situazione si presenta in maniera variegata: molte Regioni hanno semplicemente trasposto nell'ordinamento normativo regionale i dettami del d.lgs. 112/98, alcune non hanno legiferato in materia, altre hanno ridistribuito diversamente le competenze, affidandole anche ad enti diversi da Province e Comuni (ad esempio le Asl). Nel prossimo capitolo si analizzerà il meccanismo di finanziamento dei servizi di trasporto per disabili e si entrerà nello specifico delle disposizioni dettate dalle legislazioni regionali.

³¹ <http://www.servizisociali.provincia.venezia.it/html/servizi.asp?cat=2>

³² <http://www.handylex.org/schede/trasportoscolastico.shtml>

3. Competenze e meccanismi di finanziamento

I servizi di trasporto per le persone disabili, come già accennato nei capitoli precedenti, nella maggior parte dei casi rientrano in settori amministrativi nettamente separati. In particolare, il servizio scolastico per gli alunni disabili è demandato al settore riguardante il diritto allo studio, mentre il servizio di trasporto individuale per persone con disabilità fa parte dei servizi di assistenza sociale. I due aspetti verranno quindi affrontati in due paragrafi distinti.

3.1. Il trasporto scolastico

Il servizio di trasporto scolastico per alunni disabili rientra nella disciplina del trasporto scolastico generale e fa parte dei servizi di integrazione scolastica che favoriscono il diritto allo studio. Il servizio di scuolabus per i ragazzi disabili è lo stesso destinato agli alunni normodotati; la specificità risiede nel fatto che per i disabili il servizio spesso è espletato in forma gratuita e prevede la presenza di un accompagnatore dedicato. Come si vedrà nel capitolo successivo, che analizza più in dettaglio l'offerta di trasporto per le persone disabili, se nel Comune o Provincia sono presenti diversi studenti che necessitano di un servizio di trasporto speciale, la risposta a questo bisogno maggiormente adottata è quella di attrezzare gli scuolabus in maniera adeguata, o di acquistarne alcuni dedicati. Altrimenti, se la domanda è esigua, l'ente interessato fornisce alle famiglie dei sussidi per adattare il mezzo privato o dei buoni per l'utilizzo di taxi attrezzati.

In ogni Regione esiste una legge specifica sul diritto allo studio che disciplina il conferimento di compiti e risorse agli EELL. L'elenco delle leggi per Regione è dettagliato nella Tav. 1 a seguire. Per quanto riguarda il conferimento dei compiti, come si è visto nel capitolo 2, nella maggior parte dei casi le Regioni si sono limitate a trasporre il d.lgs. 112/98, demandando la realizzazione dei servizi organizzativi (e quindi del trasporto scolastico) ai Comuni per gli alunni delle scuole di primo e secondo grado inferiore e alle Province per quelli delle scuole di secondo grado superiore.

Per quanto riguarda il conferimento delle risorse, invece, la situazione è molto complessa, anche perché la disponibilità di fondi a disposizione di Regioni ed EELL soprattutto negli ultimi anni è stata esigua e molto variabile. In generale la procedura più seguita è quella di cofinanziare con fondi regionali i servizi realizzati a livello locale. Le leggi regionali in materia di diritto allo studio nella maggior parte dei casi prevedono esplicitamente l'erogazione di fondi a copertura, quasi sempre parziale ma a volte anche totale, delle spese per la realizzazione e la gestione del servizio di trasporto scolastico. In alcuni casi prevedono esplicitamente che il servizio includa l'integrazione

degli alunni in condizione disagiata, tra cui i disabili. In altri, le misure relative ai servizi loro rivolti sono oggetto di disposizioni normative dedicate.

Spesso la previsione di stanziamento delle risorse da parte dell'Amministrazione regionale rientra nel Piano triennale regionale per il diritto allo studio, che viene ormai varato da diverse Regioni. Le risorse erogate agli EELL non sono sostitutive di ciò che gli stessi sono chiamati a investire per far fronte alle proprie responsabilità dettate dalle norme nazionali e regionali in materia.

Nella maggior parte dei casi il meccanismo segue un iter piuttosto standardizzato, anche se poi in ogni Regione l'applicazione presenta calibrature diverse. Come già accennato, in ogni Regione esiste una legge regionale di riferimento, di solito riguardante il diritto allo studio, che determina la partecipazione della Regione alle spese riguardanti i servizi di assistenza scolastica, tra i quali il trasporto degli alunni disabili. Questi fondi vengono trasferiti agli EELL in maniera proporzionale secondo due criteri principali: il numero di alunni presenti in quel territorio e la spesa sostenuta dall'ente negli anni precedenti per realizzare lo stesso servizio. Nel caso in cui le Province siano gli enti destinatari di tali contributi, queste a loro volta trasferiscono ai Comuni i fondi, integrandoli con proprie risorse. In alcuni casi la percentuale di cofinanziamento dovuta dalle Province è fissata dalla legge regionale (es. 50% in Abruzzo, 15% in Puglia), in altri non si fissa una quota ma si parla di "integrazione" da parte delle Regioni, lasciando intendere la connotazione residuale di questo contributo. Dunque, se da un lato il sistema di cofinanziamento sembra essere quello prevalente nella stragrande maggioranza delle Regioni, dall'altro la sua entità proporzionale varia significativamente. Di conseguenza, risulta complicato stabilire su quale ente in particolare ricada l'onere del finanziamento del trasporto degli alunni disabili. Per legge quest'obbligo ricade sugli EELL, ma il finanziamento regionale risulta in alcuni casi molto consistente.

Le leggi regionali sono supportate da delibere della Giunta regionale che determinano le modalità e l'entità del trasferimento, su base annuale o triennale (se è previsto un Piano triennale). Di solito le Province e i Comuni devono fornire, entro un termine stabilito dalla delibera o dalla legge regionale, una rendicontazione di tutte le spese effettuate per provvedere al servizio di trasporto per gli alunni disabili. Se le risorse non sono state interamente spese nell'anno precedente, quella quota verrà sottratta dalla successiva attribuzione. Questa attività di rendicontazione spesso si inserisce all'interno del Piano annuale per il diritto allo studio che le Regioni richiedono agli EELL per contestualizzare tutte le attività (e quindi le risorse necessarie) previste per assicurare il diritto allo studio agli studenti. In alcuni casi sono previsti, nell'ambito delle leggi regionali, protocolli d'intesa o accordi di programma (Emilia, Liguria, Piemonte, Puglia), che regolano e coordinano gli interventi in materia di integrazione scolastica degli alunni, per garantirne la coerenza evitando sovrapposizioni o dispute tra i diversi livelli di *governance*.

Analizzando e confrontando le normative regionali, si possono evidenziare alcuni punti significativi di omogeneità o, al contrario, di diversità (Tav. 1).

Cinque Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Sicilia) e la Provincia di Bolzano prevedono disposizioni specifiche per gli alunni disabili in leggi dedicate alla tutela e al supporto delle persone diversamente abili. Le modalità generali di erogazione del servizio di trasporto sono invece demandate alle leggi regionali sul diritto allo studio. Nelle restanti Regioni, ovvero la maggioranza, le particolari modalità di fruizione del servizio per gli alunni disabili sono illustrate direttamente all'interno della legge generale sul Diritto allo Studio. Riguardo a Sardegna e Molise, infine, non sono state trovate disposizioni riguardanti il servizio per i disabili, ma esclusivamente sul trasporto scolastico in generale. In alcune Regioni le leggi che disciplinano il diritto allo studio elencano esplicitamente quali sono gli interventi che gli EELL possono finanziare attraverso il contributo regionale, o a quali finalità devono puntare. Queste Regioni sono cinque:

- *Basilicata*. I fondi regionali devono essere utilizzati per l'abbattimento degli oneri finanziari a carico dell'utenza;
- *Calabria*. Facilitazioni di viaggio per gli studenti che frequentano istituti scolastici in località diverse da quelle di residenza e contributi ai Comuni per l'acquisto di scuolabus;
- *Lazio*. Il servizio può essere costituito anche da rimborsi totali o parziali delle spese di viaggio o da altre facilitazioni;
- *Marche*. Attivazione e potenziamento dei servizi di trasporto scolastico, acquisto di pullmini attrezzati, rimborso trasporto con propri mezzi, installazione di ausili tecnici;
- *Puglia*. Acquisto di scuolabus da parte dei Comuni.

Nelle altre Regioni le modalità d'impiego dei fondi vengono rinviate ai regolamenti attuativi o agli indirizzi definiti nei Piani annuali comunali e provinciali e nel Piano triennale regionale. Tenzialmente, le leggi indicano che le Regioni contribuiscono, direttamente o (quasi sempre) indirettamente, alla realizzazione del servizio di trasporto scolastico, con lo stanziamento di fondi dedicati a Province e Comuni. In otto casi viene stabilito esplicitamente che gli EELL devono provvedere al servizio e che il contributo regionale deve rappresentare semplicemente un'integrazione di risorse per potenziare il servizio (Abruzzo, Basilicata – che differenzia anche tra contributo ordinario per i Comuni e straordinario per le Province -, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta); negli altri, spesso, anche se non in maniera diretta, si lascia intendere che il contributo regionale non è istituito per coprire totalmente le spese degli enti locali.

La Regione Trentino-Alto Adige rappresenta un'eccezione: l'organizzazione a statuto speciale conferisce alle Province di Trento e Bolzano competenze esclusive in diverse materie, tra cui il servizio scolastico. Di conseguenza, i servizi di trasporto scolastico connessi sono gestiti a livello provinciale. In entrambi i casi, è la Provincia, e non il Comune, che si fa carico della gestione e del finanziamento del servizio.

In Valle d'Aosta non esiste l'istituzione provinciale, dal momento che Aosta è l'unico capoluogo della Regione: la legge regionale 29/1997 stabilisce che i servizi integrativi di trasporto per disabili sono forniti gratuitamente con onere a carico della Regione.

Un caso particolare di finanziamento del trasporto scolastico per gli alunni disabili è rappresentato dal recente decreto legge 104/2013 "Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca", e dal conseguente D.M. 184 del 21/02/2014.

Il decreto ha stanziato 15 milioni di euro per favorire l'accesso e la frequenza dei corsi nell'anno scolastico 2013-2014 (sembra quindi trattarsi di risorse stanziate *una tantum*), destinando il finanziamento direttamente alle famiglie come contributo per i costi di trasporti dello studente disabile. Le risorse, ripartite tra le Regioni sulla base del numero degli studenti, sono state definite con un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Successivamente ciascuna Regione ha pubblicato un bando per l'erogazione dei benefici agli studenti, e le risorse sono state attribuite sulla base delle graduatorie regionali fino al loro esaurimento.

Il D.M. 184/2014 ha quindi definito la tipologia dei benefici e contributi concessi agli studenti che non abbiano ricevuto altri analoghi benefici erogati da pubbliche amministrazioni per le medesime finalità:

- a) servizi di trasporto urbano ed extraurbano finalizzato al raggiungimento della sede scolastica anche con riferimento alle peculiari esigenze degli studenti con disabilità;
- b) servizi di assistenza specialistica, anche attraverso mezzi di trasporto attrezzati con personale specializzato in riferimento alle peculiari esigenze degli studenti con disabilità, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 104/ 1992.

Questa normativa quindi si prefiggeva l'obiettivo di sostenere economicamente con un contributo *una tantum* le famiglie che non sono riuscite ad ottenere dalla Provincia – come invece prevede la normativa attualmente in vigore (art. 28 Legge 18/1971, Corte Costituzionale 215/1987) – l'erogazione diretta del servizio di trasporto scolastico nelle scuole superiori oppure un contributo per il servizio effettuato con i propri mezzi.

Il provvedimento non ha modificato la disciplina vigente, ma si è limitato a integrare le risorse riconoscendo l'esistenza di una problematica che riguarda principalmente i servizi offerti dalle Province, come abbondantemente discusso nel capitolo 2. Infatti, i contributi sono stati diretti agli alunni delle scuole superiori, riconoscendo implicitamente la necessità di intervenire per cercare di arginare, almeno temporaneamente, una mancanza strutturale nell'ambito di questa tipologia di servizio. Dal momento però che ogni Regione presenta una situazione differente, a livello di programmazione, di risorse dedicate e di risultato finale, il legislatore ha voluto lasciare un certo grado di discrezionalità agli organi legislativi regionali, affinché essi intervengano laddove i servizi offerti dalle loro Province presentano le necessità maggiori. Questa scelta ha prodotto risultati spesso disomogenei. Una delle differenze maggiori è rappresentata dal fatto che mentre alcune Regioni hanno deciso di includere nella graduatoria tutti gli alunni potenzialmente eleggibili, altre hanno deciso di limitare i possibili candidati alla categoria degli studenti con grave

disabilità (non autonomi) frequentanti le scuole superiori oppure gli Istituti di formazione professionale.

L'esempio fornito dal suddetto decreto risulta emblematico per dimostrare come, anche partendo da un approccio comune, le tipologie e le modalità di intervento in questo settore risultano estremamente variegata a livello locale. In questa sede preme principalmente individuare a grandi linee un meccanismo che mostra un'impronta comune. Tuttavia, il fatto che le modalità di erogazione dei fondi siano stabilite principalmente a livello regionale non significa che gli standard siano gli stessi all'interno di quella Regione. Infatti, in particolare quando i fondi passano per le Province, e un cofinanziamento è richiesto da parte di queste ultime, i risultati possono presentarsi in maniera estremamente variegata. Questo anche a causa della questione irrisolta dell'attribuzione alle Province della gestione del servizio di trasporto degli alunni disabili della scuola di secondo grado superiore (vedi capitolo 2).

La Tav. 1 individua alcune caratteristiche del meccanismo di finanziamento del trasporto scolastico degli alunni disabili. Spesso i fondi hanno origine statale o regionale, ma non essendo trasferiti in maniera vincolata per una destinazione d'uso specifica (in questo caso il trasporto scolastico), assumono la connotazione di fondi provinciali o comunali di parte corrente. In altri casi, invece, i fondi vengono trasferiti agli EELL per una specifica attività, con richiesta di rendicontazione: in questo caso tali risorse vengono riconosciute come finanze regionali o statali (come nel caso del decreto 104/2013).

A prescindere da questi aspetti formali, comunque, desta preoccupazione il fatto che nonostante questi meccanismi siano previsti per legge, spesso i trasferimenti di risorse non avvengono, o hanno una portata decisamente insufficiente. Gli EELL sono quindi obbligati a provvedere al servizio esclusivamente con risorse proprie, ma in molti casi questa soluzione non è sostenibile, con il risultato che il servizio, anche se viene comunque erogato, non rispetta un livello adeguato o si trova continuamente a rischio sospensione o ridimensionamento.

Anche per questo motivo è estremamente complicato quantificare le cifre dedicate al servizio. In alcuni casi, nonostante l'anno scolastico in corso sia abbondantemente iniziato, non è ancora chiara la quantità di risorse su cui gli EELL potranno contare per erogare i servizi di trasporto per disabili.

Tav. 1 – I meccanismi di finanziamento per il trasporto disabili nelle Regioni

Regione	Contributo trasporto scolastico	Entità finanziamento	Disp. specifiche disabili	Descrizione meccanismo di finanziamento	Leggi e regolamenti di riferimento
Abruzzo	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	Nd	Sì (legge dedicata: l.r. 15/2004)	Le Province sono responsabili del trasporto degli studenti in situazione di handicap o di svantaggio che frequentano la scuola secondaria superiore; per quanto riguarda la modalità di gestione del servizio, è il Comune che se ne fa carico, e la Provincia eroga ai Comuni le somme necessarie. La Giunta regionale garantisce, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa, un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province; la restante parte viene garantita da ciascuna Provincia. La Provincia, per poter accedere al finanziamento regionale, deve elaborare e deliberare il “Piano degli interventi per gli studenti in situazioni di handicap o di svantaggio che frequentano le scuole superiori”, Piano da inviare alla Regione entro il 30 giugno.	L.r. 78/1978 L.r. 11/1999 (art. 79). L.r. 15/2004 (art. 88)
Basilicata	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	La Regione ha assegnato, sulla base dei criteri stabiliti dal "Piano Integrato per il Diritto allo studio 2012/2013", la somma di € 225.619,55 alla Provincia di Potenza e la somma di € 154.380,45 alla Provincia di Matera per un totale complessivo di € 380.000,00 a titolo di contributo straordinario.	Sì	La Regione contribuisce al cofinanziamento delle spese sostenute dai Comuni, nell'esercizio delle loro funzioni, con l'obiettivo di garantire a tutti i destinatari pari opportunità nell'accesso ai servizi per il diritto allo studio. I contributi regionali sono riservati al finanziamento degli oneri relativi alle funzioni richiamate dal d. lgs. 112/1998, con esclusione degli altri interventi comunali diretti al sostegno del reddito delle famiglie in difficoltà economiche. I contributi per tali servizi devono intendersi come sostegno a quelli di competenza dei Comuni a vantaggio dei cittadini utenti dei servizi di mensa e trasporto, e devono essere utilizzati per l'abbattimento degli oneri finanziari a carico dell'utenza. Al fine di sostenere le Amministrazioni Provinciali nell'attuazione dei piani provinciali di supporto organizzativo per il trasporto per gli studenti diversamente abili o in situazioni di svantaggio, la Regione può decidere di destinare, di anno in anno, un contributo straordinario. I Comuni sono tenuti a rispettare l'ISEE max di 11.305,72 euro per individuare i beneficiari dei contributi regionali (possono superarlo con fondi del proprio bilancio).	L.r. 21/1979 (art. 13) D.d. n. 294 del 25/03/2013
Calabria	Sì (Fondi regionali + comunali)	La Regione Calabria, con DGR 3/2014, ha approvato il Piano Annuale degli Interventi per il Diritto allo Studio, anno 2014, stanziando la somma di € 5.000.000,00 ripartendola tra le Province sulla base della popolazione scolastica dell'anno precedente. Ogni Comune deve produrre, entro il 30 aprile, il Piano Comunale annuale per il diritto allo studio.	Sì	Ai Comuni compete l'esercizio del trasporto scolastico per gli alunni frequentanti la scuola dell'obbligo. Riguardo al contributo economico per il servizio di trasporto scolastico, si fa riferimento solo a quello generico per tutti gli alunni. A questo proposito, gli interventi regionali si configurano in facilitazioni di viaggio per gli studenti che frequentano istituti scolastici in località diverse da quelle di residenza e contributi ai Comuni per l'acquisto di scuolabus. Anche per l'anno scolastico 2014/2015 sono ritenuti ammissibili contributi per: - garantire l'accesso e la frequenza del sistema scolastico da parte degli alunni portatori di handicap per le facilitazioni di viaggio; - sostenere le spese per il trasporto scolastico attraverso la sostituzione di mezzi obsoleti e usurati. Nel piano di riparto viene riconosciuta priorità per l'assegnazione di contributi in presenza di esigenze di trasporto di alunni disabili.	L.r. 27/1985 DGR 3/2014

(continua)

(segue) **Tav. 1 – I meccanismi di finanziamento per il trasporto disabili nelle Regioni**

Regione	Contributo trasporto scolastico	Entità finanziamento	Disp. specifiche disabili	Descrizione meccanismo di finanziamento	Leggi e regolamenti di riferimento
Campania	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	Nd	Sì	Gli interventi di supporto per gli alunni disabili sono attuati dagli enti locali all'interno della rete realizzata con i piani di zona approvati in attuazione della legge n. 328/00. Le Province trasmettono alla Regione una relazione annuale, comprensiva delle relazioni elaborate dai singoli Comuni, sull'utilizzo dei fondi regionali e sul raggiungimento degli obiettivi della programmazione provinciale, nonché sulle esigenze e le particolarità del loro territorio. La Regione assume le relazioni trasmesse dalla Province a fondamento dei successivi indirizzi triennali. La Giunta regionale approva il riparto tra le Province, sulla base degli indirizzi triennali, dei fondi destinati all'attuazione degli interventi.	L.r. 4/2005, art. 4 DGR 680/2015
Emilia-Romagna	Sì (Fondi regionali + provinciali / comunali)	Per l'a.s. 2013/14 con propria deliberazione n. 642/13 si è provveduto ad assegnare, ai sensi della L.R. 26/01, alle Province risorse regionali pari a € 3.000.000,00 per interventi finalizzati a facilitare l'accesso e la frequenza alle attività scolastiche e formative, riferiti a servizi di trasporto	Sì (legge dedicata: L.r. 26/2001)	Gli interventi per l'integrazione dei soggetti in situazione di handicap vengono attivati nel quadro di accordi di programma, stipulati fra Enti locali, organi scolastici ed Aziende Unità sanitarie locali, finalizzati ad una programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività gestite sul territorio da enti pubblici e privati. Nell'ambito degli accordi di programma, in particolare i Comuni provvedono - nei limiti delle proprie disponibilità e sulla base del piano educativo individualizzato predisposto con l'Amministrazione scolastica e le Aziende Unità sanitarie locali - agli interventi diretti ad assicurare l'accesso e la frequenza al sistema scolastico e formativo attraverso la fornitura di servizi di trasporto speciale. La Regione esercita funzioni di programmazione e coordinamento, e il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali e la Consulta regionale per i problemi dell'handicap, approva gli indirizzi triennali, determinando complessivamente le risorse regionali, che si sommano con quelle dello Stato e degli Enti locali, raccordandone le modalità di impiego.	L.r. 26/2001
Friuli-Venezia Giulia	Sì (Fondi regionali + comunali)	Comune di Trieste: € 51.150 (trasporto scolastico, 15 studenti) + € 20.250 (altri disabili, 13 utenti)	Sì (legge dedicata: L.r. 41/1996)	Ferme restando le competenze in materia previste dall'articolo 6, comma 1, lettera c), la Regione continua ad assicurare il sostegno contributivo ai soggetti che gestiscono servizi di trasporto, istituiti e funzionanti sul territorio. A tal fine la Regione è autorizzata a concedere sovvenzioni ai Comuni e (...) alle Province, nonché ai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere d), l) e m). Entro il 31 gennaio di ciascun anno, tali soggetti inoltrano alla Direzione regionale dell'assistenza sociale apposita istanza di finanziamento corredata del programma e del relativo preventivo di spesa. L'erogazione viene disposta ogni anno in via anticipata fino all'intero ammontare del finanziamento concesso. I beneficiari del contributo sono tenuti a presentare i rendiconti. Il Comune di Trieste aveva in passato stipulato delle convenzioni con alcune associazioni, ma la gestione si era rivelata molto costosa e poco soddisfacente in generale. Per queste convenzioni si erano utilizzati i finanziamenti previsti dalla LR 41/96. Attualmente i trasporti sono finanziati con fondi comunali; la richiesta arriva all'Unità disabili dal Servizio sociale territoriale al quale la persona/famiglia si rivolge su domanda individuale. Il fondo è concesso, quindi, alla persona/famiglia che si rivolge alle ditte autorizzate per il trasporto disabili (cooperative di taxi o cooperative sociali).	L.r. 41/1996 (artt. 6 e 15)

(continua)

(segue) **Tav. 1 – I meccanismi di finanziamento per il trasporto disabili nelle Regioni**

Regione	Contributo trasporto scolastico	Entità finanziamento	Disposizioni specifiche per disabili	Descrizione meccanismo di finanziamento	Leggi e regolamenti di riferimento
Lazio	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	La Regione Lazio stanZIA 11,5 milioni di euro previsti dal bilancio 2013. Sono tre gli ambiti interessati. Il primo, con 4,5 milioni, è quello dell'integrazione scolastica degli alunni disabili delle superiori (dal 2011 la Regione non finanziava alle Province, ovvero gli enti competenti, i servizi di assistenza educativa per questi ragazzi).	Sì	Il servizio trasporto deve essere attuato in favore degli alunni che frequentano le scuole materne, le scuole dell'obbligo, residenti in zone svantaggiate, e appartenenti alle categorie di portatori di "handicaps" protetti dalla legge. Il servizio può essere costituito, in tutto o in parte, anche da rimborsi totali o parziali delle spese di viaggio o da altre facilitazioni e provvidenze. I fondi relativi alle funzioni attribuite ai Comuni sono annualmente ripartiti dalla Giunta regionale tenendo anche conto della somma assegnata allo stesso titolo nell'anno precedente, dei frequentanti le scuole in ogni ordine e grado ubicate nel territorio comunale, della popolazione residente in età scolare. La Giunta regionale, entro il mese di luglio, approva il "Piano annuale degli interventi per il diritto allo studio e per l'educazione permanente" per l'anno scolastico successivo.	L.r. 77/1975 (artt. 2, 3, 16) L.r. 29/1992 (art. 8)
Liguria	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	a.s. 2013/2014: € 765.000 (da settembre al 31 agosto compreso il trasporto per i centri estivi), per 171 studenti.	Sì	La Regione, al fine di garantire l'integrazione nel sistema scolastico e formativo di alunni disabili, sentita la Consulta regionale per i problemi dell'handicap, emana indirizzi agli Enti locali ed alle A.S.L. competenti per coordinarne le azioni specifiche sulla base di protocolli d'intesa. La Regione, attraverso la programmazione pluriennale, definisce la natura e la quantità di risorse che il sistema integrato sociosanitario deve impegnare per contribuire a rendere effettivo il diritto all'integrazione scolastica e formativa degli alunni disabili o non autosufficienti. Alle Province sono assegnate le risorse per l'integrazione degli alunni disabili nella secondaria superiore e nei corsi di formazione professionale. Ai Comuni sono assegnate risorse per l'integrazione degli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado. Le risorse erogate agli enti locali non sono sostitutive di ciò che gli stessi sono chiamati a investire per far fronte alle responsabilità proprie dettate dalle norme nazionali e regionali in materia, devono pertanto essere orientate ad una maggior possibilità di inserimento scolastico e di apprendimento, quindi finalizzate all'assolvimento vero e proprio del diritto allo studio.	L.r. 15/2006
Lombardia	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	Nd	Sì	L'erogazione dei servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per alunni portatori di handicap o in situazione di svantaggio è attribuito alle Province in materia di istruzione secondaria superiore, e ai Comuni in relazione agli altri gradi dell'istruzione scolastica. La Regione interviene a sostegno delle Province per consentire l'erogazione a livello territoriale dei servizi sopra richiamati. La Regione eroga anche un contributo per spese di trasporto individuale nel Comune di Milano. Si tratta di un'integrazione alle spese di trasporto, sostenute da cittadini con problemi motori, finalizzate al raggiungimento del luogo di lavoro, della sede scolastica, del servizio diurno della struttura ospedaliera e/o riabilitativa.	L.r. 19/2007 (art. 6)

(continua)

(segue) **Tav. 1 – I meccanismi di finanziamento per il trasporto disabili nelle Regioni**

Regione	Contributo trasporto scolastico	Entità finanziamento	Disp. specifiche disabili	Descrizione meccanismo di finanziamento	Leggi e regolamenti di riferimento
Marche	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	Nd	Sì (legge dedicata: L.r. 18/1996)	La Regione Marche assegna contributi per l'attivazione e potenziamento dei seguenti servizi ed interventi: servizio di trasporto (nel caso di frequenza della scuola d'infanzia, formazione professionale, scuola superiore, università) e acquisto, da parte dei Comuni, di pulmini attrezzati trasporto svolto da familiare o dallo stesso disabile con propri mezzi ausili tecnici: acquisto di mezzi adattati per il trasporto di disabili motori gravissimi ed installazione di ausili tecnici su una autovettura normale guidata da terzi. Il fondo regionale, messo a disposizione ogni anno dalla Regione Marche, viene ripartito in percentuale tra gli Ambiti Territoriali Sociali e le Province in maniera proporzionale alle spese realmente sostenute e rendicontate entro il 28 Febbraio dell'anno successivo a quello di riferimento.	L.r. 18/1996, art. 12 DGR 41/2012
Molise	Sì (Fondi provinciali/comunali)	Nd	Nd	Un diversamente abile che frequenta le scuole superiori può ricevere un contributo mensile dalla Provincia che gli permette di coprire le spese del trasporto a scuola. Può essere ad es. accompagnato da un familiare a cui vengono rimborsate le spese di trasporto o da un operatore a cui vengono pagate le spese del servizio I diversamente abili residenti nel territorio di Campobasso vengono accompagnati a scuola gratuitamente.	nd
Piemonte	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	Il trasferimento di risorse finanziarie per l'anno finanziario 2014 dalla Regione alle Province ammonta a circa 2.600.000,00 euro. L'assegnazione è ridotta rispetto a quella del precedente anno, pari a circa un quarto dell'assegnazione effettuata il primo anno del secondo piano triennale regionale (2012/2014).	Sì	Per gli allievi disabili certificati, nell'ambito dei protocolli d'intesa, i Comuni e le Province provvedono (sulla base delle disponibilità finanziarie assegnate con il piano triennale regionale e sulla base del piano educativo individualizzato, predisposto con le famiglie, le istituzioni scolastiche e le ASL) agli interventi diretti ad assicurare l'accesso e la frequenza del sistema educativo di istruzione e formazione attraverso la fornitura di servizi di trasporto speciale, di materiale didattico e strumentale, nonché di personale aggiuntivo. La Regione, con le disponibilità finanziarie stanziare dal piano triennale, contribuisce alla realizzazione dei progetti. Sono esclusi dalla contribuzione degli utenti gli interventi per l'assistenza ed il trasporto degli allievi disabili fino all'assolvimento dell'obbligo d'istruzione.	L.r. 28/2007 Atto provinciale n. 347 - 16006 del 30.05.2014

(continua)

(segue) **Tav. 1 – I meccanismi di finanziamento per il trasporto disabili nelle Regioni**

Regione	Contributo trasporto scolastico	Entità finanziamento	Disp. specifiche disabili	Descrizione meccanismo di finanziamento	Leggi e regolamenti di riferimento
Puglia	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	Nd	Sì	La Giunta regionale approva gli indirizzi programmatici triennali, determinando le priorità nell'utilizzo delle risorse regionali, statali e/o comunitarie che si rendono disponibili nel periodo di programmazione. La Regione assicura la realizzazione di interventi di rilevanza regionale, direttamente o mediante l'attribuzione delle necessarie risorse agli enti locali che sono sede dell'intervento e che accettano di gestirlo. La Regione, nei limiti di apposito stanziamento di bilancio favorisce l'acquisto di scuola-bus da parte dei Comuni. I fondi messi a disposizione dalla Regione Puglia per il trasporto di alunni diversamente abili della scuola secondaria di II grado, cui dovranno aggiungere una integrazione non inferiore al 15 per cento le sei Province, sono ripartiti tra le Province stesse, che poi li assegneranno a loro volta ai Comuni, secondo un protocollo siglato tra Anci e Upi.	L.r. 31/2009
Sardegna	Sì (Fondi regionali + comunali)	Nd	Nd	Le funzioni concernenti il trasporto degli alunni delle scuole materne, dell'obbligo e della scuola secondaria superiore sono esercitate dai Comuni nel cui territorio risiedono gli alunni stessi. La Regione eroga ai Comuni i finanziamenti per l'attuazione degli interventi.	L.r. 31/1984
Sicilia	nd	Nd	Sì (legge dedicata: L.r. 68/1981)	Esiste una legge regionale specifica che regola i servizi per i cittadini disabili, inclusi i servizi di trasporto gratuiti per la frequenza degli asili-nido, della scuola di ogni ordine e grado, dei corsi di formazione professionale e dei centri educativo-riabilitativi a carattere ambulatoriale e diurno, la cui istituzione è attribuita ai comuni. Tuttavia, il meccanismo di finanziamento non viene specificato, e la ricerca in tal senso non ha prodotto risultati chiari	L.r. 68/1981
Toscana	Sì (Fondi regionali/comunali)	Contributo regionale: a.s. 2012-13: € 1 mln a.s. 2013-14: € 1,25 mln a.s. 2014-15: € 1,25 mln (per 3500 alunni circa)	Sì	In considerazione dell'elevato impegno economico complessivo degli Enti Locali per la realizzazione di interventi di inclusione degli studenti disabili iscritti alle scuole secondarie di secondo grado, in particolare per i costi del trasporto scolastico e dell'assistenza socioeducativa, il finanziamento regionale costituisce un parziale contributo a fronte di un crescente fabbisogno.	L.r. 32/2002
Provincia di Bolzano	Sì (Fondi provinciali)	nd	Sì (legge dedicata L.p. 20/1983)	L'amministrazione provinciale provvede all'accompagnamento e trasporto - anche individualizzato - delle persone in situazione di handicap dalle loro abitazioni al plesso scolastico e formativo di frequenza, anche per le attività extrascolastiche, e viceversa. I limiti e le modalità degli interventi, anche a favore del singolo, sono determinati nel regolamento di esecuzione della legge.	L.p. 21/1979, art. 13 L.p. 20/1983, art. 16
Provincia di Trento	Sì (Fondi provinciali)	nd	Sì	La Provincia promuove gli interventi per prevenire situazioni di difficoltà e consentire la piena partecipazione alle attività educative degli studenti con bisogni educativi speciali. La Provincia e le istituzioni scolastiche e formative curano l'assistenza organizzativa a mezzo di personale proprio o attraverso convenzioni con soggetti privati accreditati. Con regolamento sono stabilite le modalità e le procedure per l'attuazione delle misure e dei servizi, anche individualizzati, per gli studenti con bisogni educativi speciali.	L.p. 5/2006, art. 74

(continua)

(segue) **Tav. 1 – I meccanismi di finanziamento per il trasporto disabili nelle Regioni**

Regione	Contributo trasporto scolastico	Entità finanziamento	Disp. specifiche disabili	Descrizione meccanismo di finanziamento	Leggi e regolamenti di riferimento
Umbria	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	nd	Sì	È affidata ai Comuni di residenza la titolarità degli interventi per il diritto allo studio per gli alunni delle scuole di ogni ordine e grado; il Programma annuale per il diritto allo studio della Regione stabilisce le somme che annualmente la Regione destina ai Comuni per i servizi necessari ad assicurare il diritto allo studio, con voce specifica per gli alunni disabili. Fra questi si evidenziano i contributi per i trasporti.	L.r. 28/2002
Valle d'Aosta	Fondi regionali + comunali	nd	Sì	I servizi integrativi di trasporto per disabili sono forniti gratuitamente con onere a carico della Regione. Sono definiti per disabili i servizi effettuati, generalmente su prenotazione, sia con automezzi attrezzati sia con autovetture ordinarie e piccoli autobus riservati esclusivamente alle persone residenti in Valle d'Aosta che rientrino in specifiche categorie di invalidità. La Giunta regionale è autorizzata a stabilire le modalità di affidamento dell'esercizio, nonché i criteri di accesso e di fruizione del servizio. Il Servizio contempla anche le esigenze di studio dei propri utenti, ma, deve intendersi come un servizio integrativo dei servizi di trasporto locale forniti dai Comuni.	L. r. 29/1997 (Artt. 24 e 56)
Veneto	Sì (Fondi regionali + provinciali/comunali)	a.s. 2012/13: spesa complessiva, a carico della Provincia, di 314.571,28 €, per 45 utenti serviti (245.303,28 € per 34 utenti del Comune di Venezia e 69.268,00 € per 11 utenti degli altri Comuni): una spesa media per utente, di 7.214,80 € a Venezia e di 6.297,09 € nei rimanenti Comuni.	Sì	In Veneto c'è una forte integrazione dei servizi sociali con quelli sanitari, con l'attribuzione delle spese sociali integrate con quelle sanitarie. Di conseguenza le spese gravanti sugli Enti Locali per l'assistenza scolastica agli alunni con disabilità vengono sostenute dalle ASSL, (la cui sigla compare con due SS, cioè sociosanitarie, a differenza di quasi tutte le altre Regioni italiane), ovviamente a seguito dell'assegnazione dei fondi corrispondenti da parte della Regione.	L.r. 19/1996 L.r. 25/1998

3.2. Il servizio di trasporto “a chiamata”

Il servizio di trasporto “a chiamata”³³, a differenza del trasporto scolastico, come si vedrà nel prossimo capitolo, presenta caratteristiche estremamente diversificate da Regione a Regione, per quanto riguarda la tipologia di offerta, i destinatari, gli operatori coinvolti. Risulta quindi complesso individuare un meccanismo di finanziamento per questo genere di servizi, perché a seconda del tipo di mezzo utilizzato, o del destinatario che ne beneficia, per fare due esempi, la provenienza e la quantità di risorse varia sensibilmente.

In generale, comunque, la legge di riferimento per il servizio di trasporto a chiamata è la più volte citata legge quadro sull'handicap 104/92, che disciplina il settore all'art.26, commi 1, 2, 3 e 4. Secondo la norma, le Regioni devono disciplinare le modalità con le quali i Comuni dispongono gli interventi per consentire alle persone con disabilità la possibilità di muoversi liberamente sul territorio. I Comuni devono assicurare, nell'ambito delle proprie risorse di bilancio, iniziative per trasporti individuali "per le persone handicappate non in grado di servirsi dei mezzi pubblici". Le Regioni sono tenute a elaborare, nell'ambito di piani regionali di trasporto e dei piani di adeguamento delle infrastrutture urbane, piani di mobilità delle persone disabili da attuare anche mediante la conclusione di accordi di programma. "I suddetti piani devono prevedere servizi alternativi per le zone non coperte dai servizi di trasporto collettivo"³⁴.

Le Regioni sono quindi responsabili della pianificazione e del coordinamento del servizio, mentre i Comuni provvedono alla sua realizzazione e finanziamento. Come anticipato, le modalità di attuazione del servizio si declinano in maniera molto diversa in ogni Regione, dal momento che la legge 104/92 prevede solo la necessità di assicurare iniziative per il trasporto dei disabili non in grado di utilizzare il servizio di trasporto pubblico. Anche all'interno dello stesso territorio comunale spesso sono previsti differenti generi di servizi che spesso si sovrappongono. Data anche la sempre più esigua quantità di risorse a disposizione dei Comuni, alcune Province e Regioni stanno introducendo dei sistemi di coordinamento di questi servizi, cercando di evitare sovrapposizioni e inefficienze del sistema di supporto al trasporto delle persone disabili. La Provincia di Trieste, ad esempio, ha da poco lanciato

³³ Per la definizione di servizio di trasporto “a chiamata” nel contesto di questo studio vedi nota 3

³⁴ Art. 26, legge 104/92.

il progetto “Trasporto Facile” (vedi box nel capitolo 4), che ha previsto l’istituzione di un call center che coordina tutti i servizi di trasporto dedicati ai disabili, e a cui l’utente si rivolge direttamente indicando le proprie necessità di spostamento. L’operatore quindi concorda con l’utente il servizio che meglio risponde alle sue esigenze. La Regione Veneto, invece, con deliberazione della Giunta Regionale n. 1967 del 28 ottobre 2014, ha pubblicato un bando per favorire il trasporto sociale in un sistema di rete territoriale. Si è voluto con ciò favorire un'organizzazione in rete ed evitare il possibile sottoutilizzo dei numerosi mezzi già presenti sul territorio, molti dei quali finanziati con contributi regionali.

Quindi, nel caso dei servizi a chiamata, la legge nazionale prevede che i Comuni provvedano con le proprie risorse, ma nel limite delle proprie disponibilità di bilancio, alla fornitura di servizi per le persone disabili. Le Regioni invece sono responsabili della pianificazione del trasporto a livello regionale, e quindi spetta a loro indicare le linee guida che i Comuni devono seguire nello sviluppo della propria politica di trasporto. Ogni Regione o Provincia, sulla base della propria legislazione, può integrare le risorse impiegate dai Comuni con fondi propri, con il principale obiettivo di finanziare i progetti che prevedono un coordinamento e un'integrazione dei servizi per macroaree, per evitare sprechi di risorse e ottimizzare il servizio stesso.

4. L'offerta dei servizi per il trasporto disabili negli Enti locali

L'analisi sull'effettivo dimensionamento dell'offerta dei servizi di trasporto per i disabili è esercizio ostico, sia per l'eterogeneità del quadro delle competenze nel settore - di cui si è ampiamente detto -, sia per le specificità delle politiche locali attuate dagli Enti locali.

Per poter costruire una panoramica sufficientemente robusta sulla "situazione di fatto" si è quindi scelta la strada di indagare in profondità lo stato dell'arte nelle principali città, prendendo come campione i 20 capoluoghi di Regione e.

La raccolta dei dati è stata portata avanti su più livelli e ha presentato alcune difficoltà per il reperimento delle informazioni necessarie. Innanzitutto, gli uffici responsabili dei servizi oggetto di indagine sono diversi da Comune a Comune, e rientrano a grandi linee in tre settori distinti: diritto allo studio (educazione), servizi di assistenza sociale, servizi di mobilità. Il servizio di trasporto scolastico rientra solitamente nel primo o nel secondo, quello "a chiamata" nel secondo o nel terzo, quello di trasporto pubblico nel terzo. Le problematiche derivanti da questi approcci differenti si sono esplicitate da un lato nella difficoltà di individuazione dell'ufficio competente, dall'altro nel quasi sistematico moltiplicarsi di diversi referenti, a seconda della tipologia del servizio. Gli uffici comunali sono stati contattati per e-mail richiedendo la compilazione di un piccolo questionario riguardante sia il servizio di trasporto scolastico che "a chiamata". Nella maggior parte dei casi, si è proceduto ad un successivo contatto telefonico per sollecitare la compilazione dei questionari. Questa linea diretta di raccolta delle informazioni è stata inoltre sistematicamente integrata con una ricerca on-line sui siti istituzionali, in diversi casi con successo (le informazioni sui servizi sono facilmente reperibili e sufficientemente chiare). Va tuttavia sottolineato che in pochi, circoscritti casi non è stato possibile recuperare informazioni esaustive in nessun modo.

In generale, si ravvisa che il trasporto scolastico disabili per la scuola dell'obbligo, per legge affidato ai Comuni, viene svolto in maniera abbastanza regolare. Per quanto riguarda il trasporto scolastico per la scuola superiore, è presente una controversia relativa all'ente di competenza, come ampiamente discusso nel capitolo 2: la legge sembra

indicare le Province, tuttavia a volte queste ribaltano la responsabilità sui Comuni. In questo caso, il servizio non sempre viene garantito. Rispetto invece ai servizi “a chiamata”, che devono essere assicurati nel rispetto della legge 104/92, il tipo di servizio offerto varia sensibilmente a seconda del Comune di riferimento, principalmente sulla base di criteri di costo, livelli di disabilità e reddito per l’ammissibilità al servizio, tipo di spostamenti ammissibili (servizio continuativo/occasionale), attore responsabile del servizio (Comune, azienda TPL, cooperativa).

Il capitolo è diviso in tre paragrafi, ciascuno riferito a una tipologia di servizio: trasporto scolastico, trasporto “a chiamata” e trasporto pubblico.

4.1. Il trasporto scolastico

Il trasporto scolastico rientra tra i servizi necessari ad assicurare il diritto allo studio, non solo per persone con disabilità. Il servizio di trasporto scolastico nelle città più grandi viene solitamente fornito per mezzo di bus speciali, dotati di pedana e personale specializzato, oltre all’autista, che si occupa di aiutare i ragazzi a salire, li supervisiona durante il tragitto e si assicura che scendano e vengano accolti nella scuola di appartenenza. In altri Comuni più piccoli, in cui i casi di alunni disabili sono numericamente molto ridotti e non risulterebbe sostenibile istituire un servizio di trasporto collettivo, vengono erogati dei contributi alle famiglie a copertura dei costi di trasporto, al fine di assicurare la gratuità del trasporto sul percorso casa-scuola. In generale, anche secondo il parere di alcune associazioni per i diritti dei disabili e consulte dei disabili istituite in seno agli EELL, il servizio di trasporto scolastico concernente la scuola dell’obbligo è soddisfacente nella stragrande maggioranza dei casi.

I problemi si ravvisano per i servizi di trasporto a favore degli alunni della scuola secondaria superiore, la cui gestione è affidata alle Province. L’organizzazione del servizio in questo caso varia considerevolmente. A volte le Province contribuiscono alle spese dei Comuni con un trasferimento di fondi, in altri casi organizzano un servizio separato, gestito direttamente. In altri ancora, sono sempre i Comuni che si accollano *in toto* il servizio per le scuole di ogni ordine e grado, sollevando le Province dal compito. Spesso però si sono verificati numerosi episodi di negligenza da parte delle Province, che nella quasi totalità dei casi sono state condannate in sede di giudizio (T.A.R. Campania, Sezione di Salerno, T.A.R. Lombardia, Sezione di Brescia). Tuttavia, come già visto nel capitolo 2 la legge non

prevede l'esplicita gratuità del servizio, e le Province fanno leva su questo vuoto legislativo per non erogare il servizio stesso.

Di seguito si propone una tavola (Tav. 2) in cui sono state schematizzate le caratteristiche del servizio di trasporto scolastico per alunni disabili in tutte le città capoluogo di Regione (ad eccezione di Catanzaro e Potenza, dove non è stato possibile reperire le informazioni necessarie).

Tav. 2 - Tavola riassuntiva dei servizi di trasporto scolastico nelle città capoluogo di Regione

Città	Presenza servizio	Gratuito	Numero alunni e lista d'attesa	Grado d'istruzione	Provincia per il grado superiore	Ente responsabile	Ufficio comunale competente	Note
ANCONA	sì	no	nd	Ogni ordine e grado	no	Cooperativa o impresa privata	Servizi sociali educativi	Il servizio viene erogato per il trasporto scolastico, per il raggiungimento di asili nido, scuole, sedi formative, centri estivi, centri ricreativi. I destinatari del servizio sono individuati sulla base dell'accertamento dell'handicap effettuato ai sensi della legge 104/1992. L'utente concorre al costo del servizio. Il costo sociale a carico dell'utenza è definito dall'Amministrazione comunale ed è rapportato alle tariffe del trasporto scolastico. Il servizio trasporto disabili viene realizzato dal Comune di Ancona mediante l'apporto di soggetti del privato sociale e del volontariato. Al Comune di Ancona sono affidati in ogni caso il coordinamento generale, il controllo e la verifica del servizio. Il servizio trasporto disabili può effettuarsi in modo individuale o collettivo e viene svolto mediante mezzi idonei attrezzati anche per la grave disabilità motoria. I mezzi sono provvisti di autista e, in caso di necessità, di accompagnatore.
AOSTA	sì	Dipende dal reddito	nd	Ogni ordine e grado	Non esiste la Provincia	Cooperativa o impresa privata	Ufficio Trasporto Disabili (Regionale)	Il servizio di trasporto per persone disabili è effettuato, su prenotazione, con autoveicoli attrezzati e non attrezzati ed è riservato esclusivamente alle persone residenti in Valle d'Aosta. Il servizio può essere richiesto per le seguenti esigenze: sanitarie, di studio e di lavoro, di frequenza di centri a carattere diurno, personali.
BARI	sì	sì	nd	I grado e II grado inferiore	sì	nd	Ufficio Trasporto Alunni	Per ogni anno scolastico la Ripartizione Politiche Educative Giovanili del Comune di Bari predispone il servizio di trasporto per gli alunni disabili che frequentano le scuole materne, elementari e medie della Città di Bari.
BOLOGNA	sì	sì	nd	Ogni ordine e grado	no	Cooperativa o impresa privata (Fondazione Catis/Cooperativa sociale Croce Azzurra)	Servizi scolastici integrativi	Trasporto scolastico individuale alunni disabili. È rivolto agli alunni con handicap che frequentano le scuole di ogni ordine e grado. L'amministrazione si assume per intero il costo del servizio, che copre il tragitto casa-scuola-casa. I punti di erogazione del servizio e di competenza sono dei vari quartieri.

(continua)

(segue) **Tav. 2 - Tavola riassuntiva dei servizi di trasporto scolastico nelle città capoluogo di Regione**

Città	Presenza servizio	Gratuito	Numero alunni e lista d'attesa	Grado d'istruzione	Provincia per il grado superiore	Ente responsabile	Ufficio comunale competente	Note
CAGLIARI	sì	sì	nd	Ogni ordine e grado	no	nd	Politiche Sociali - Settore disabili	È un servizio che concorre a garantire il diritto allo studio e l'integrazione di tutti gli alunni in situazione di handicap, frequentanti le scuole cittadine di ogni ordine e grado. L'integrazione scolastica è affiancata da interventi a domicilio finalizzati a sostenere il processo di socializzazione del minore.
CAMPOBASSO	sì	sì	nd	I grado e II grado inferiore	sì	nd	Area n. 6 - Settore Servizi Sociali e Politiche Giovanili	Nel Comune di Campobasso il trasporto è attuato nei confronti di alunni e studenti disabili residenti che frequentano la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado. Per richiedere il servizio di trasporto scolastico si deve essere in possesso della certificazione medica attestante la disabilità e/o invalidità. Il servizio è gratuito ed è valido per tutta la durata dell'anno scolastico.
FIRENZE	sì	sì	73	Ogni ordine e grado	no	In parte il Comune con mezzi propri; In parte Cooperativa o impresa privata (modalità prevalente)	Servizi alla Scuola	Il servizio viene effettuato con automezzi autorizzati al trasporto di soggetti disabili, deambulanti o in carrozzina a seconda dei casi. Su ogni automezzo oltre all'autista è previsto un accompagnatore che non ha qualifica medica o paramedica. Il servizio garantisce il tragitto abitazione-scuola e viceversa; non sono previsti trasferimenti per centri, strutture di riabilitazione ecc. Nell'anno 2013 il costo complessivo è stato di € 586.190,13. Nel costo sono comprese, oltre alle spese di appalto anche le spese relative al personale autista e personale amministrativo comunale, le spese per alimentazione, manutenzione e ammortamento automezzi comunali. Sono stati impiegati 10 automezzi di cui 7 attrezzati per il trasporto di alunni non deambulanti.
GENOVA	sì	sì	171; non c'è lista d'attesa	I grado e II grado inferiore	sì	Il servizio è stato affidato tramite accordo quadro ad un raggruppamento temporaneo d'impresе.	Ufficio Sostegno all'Handicap	Il servizio comprende due corse giornaliere da casa a scuola e ritorno da scuola a casa. Sono previste variazioni di percorso per la frequenza presso i Centri Riabilitativi, purché una delle due corse sia "da" o "per" la scuola. Le variazioni di percorso possono essere effettuate esclusivamente all'interno del normale orario scolastico. Durante l'estate il servizio è garantito per gli alunni disabili che frequentano i centri estivi LET.

(continua)

(segue) **Tav. 2 - Tavola riassuntiva dei servizi di trasporto scolastico nelle città capoluogo di Regione**

Città	Presenza servizio	Gratuito	Numero alunni e lista d'attesa	Grado d'istruzione	Provincia per il grado superiore	Ente responsabile	Ufficio comunale competente	Note
L'AQUILA	sì	sì	950 totali (anche normodotati)	I grado e II grado inferiore	sì	Cooperativa o impresa privata	Ufficio Diritto allo Studio	Nel Comune de L'Aquila il trasporto è attuato nei confronti di alunni e studenti disabili residenti che frequentano le scuole cittadine.
MILANO	sì	Parzialmente	nd	I grado e II grado inferiore	sì	Azienda TPL (ATM)	Settore Servizi per Minori e Giovani	Per conto del Comune di Milano, ATM effettua quotidianamente, su percorsi urbani non di linea, corse riservate al trasporto di alunni disabili che frequentano la scuola dell'obbligo. Il servizio è garantito per gli alunni disabili frequentanti scuole primarie, secondarie di primo e secondo grado. Contributo per spese di trasporto individuale: si tratta di un'integrazione alle spese di trasporto, sostenute da cittadini con problemi motori, finalizzate al raggiungimento del luogo di lavoro, della sede scolastica. Provincia: è previsto, grazie alle risorse stanziare da Regione Lombardia, un finanziamento a parziale sostegno delle spese per il trasporto degli alunni con disabilità, di cui il Comune si fa carico, che non siano in grado di raggiungere autonomamente il proprio istituto scolastico e che siano: - residenti a Milano o provincia - frequentanti istituti secondari di secondo grado statali o paritari o percorsi di istruzione e formazione professionali di secondo ciclo.
NAPOLI	sì	sì	100 circa. L'accesso è subordinato alla disponibilità di posti sugli speciali automezzi attrezzati.	I grado e II grado inferiore	sì	Il Comune tramite la municipalizzata Napoli Sociale Spa (di proprietà del Comune per il 60%)	Disabilità e Servizi Assistenziali Domiciliari	Il Servizio prevede l'accompagnamento casa-scuola e viceversa di bambini disabili. Possono accedere al servizio alunni con handicap gravi.)
PALERMO	sì	sì	nd	I grado e II grado inferiore	sì	Cooperativa o impresa privata (San Giuseppe Onlus) – dati 2010	Servizi socio-assistenziali	Il servizio prevede uno scuola-bus per l'accompagnamento dei minori fino alla scuola dell'obbligo, presso gli istituti frequentati.

(continua)

(segue) **Tav. 2 - Tavola riassuntiva dei servizi di trasporto scolastico nelle città capoluogo di Regione**

Città	Presenza servizio	Gratuito	Numero alunni e lista d'attesa	Grado d'istruzione	Provincia per il grado superiore	Ente responsabile	Ufficio comunale competente	Note
PERUGIA	sì	nd	nd	Nd	nd	Cooperativa o impresa privata (A.C.A.P.)	Ufficio trasporto scolastico e disabili	Da anni A.C.A.P. in collaborazione con il Comune di Perugia effettua servizi per persone diversamente abili che hanno bisogno di spostamenti per cure e trasporto scolastico all'interno del comune stesso con mezzi dotati di sollevatori a norma adatti a tali esigenze e con personale qualificato e professionale.
ROMA	sì	sì	nd	Ogni ordine e grado	no	nd	Ufficio Trasporti di ogni Municipio	È previsto un trasporto (gratuito) con vetture attrezzate per gli alunni diversamente abili, che frequentano la scuole dell'infanzia, dell'obbligo e superiori. Per avere diritto a tale servizio, gli alunni devono frequentare le scuole statali o comunali più vicine alla loro abitazione, ad eccezione dei casi in cui la scuola più vicina non corrisponde alle esigenze dell'alunno. Le richieste di iscrizione al Trasporto Scolastico devono essere presentate all'Ufficio Trasporti del Municipio di residenza, nei tempi stabiliti di anno in anno con apposito avviso affisso nelle scuole.
TORINO	sì	sì	nd	I grado e II grado inferiore	sì	Cooperativa o impresa privata (GHI.ME srl)	Divisione Servizi Educativi del Comune	Il servizio di trasporto in favore delle scuole dell'infanzia, delle scuole primarie e secondarie di I grado cittadine viene garantito esclusivamente agli alunni che, in quanto persone in situazione di disabilità come documentato ai sensi della L.104/92, sulla base della Diagnosi funzionale o del profilo dinamico di funzionamento, sono impossibilitati all'utilizzo delle linee di trasporto ordinario. Il piano regionale triennale 2012- 2014 stabilisce che le Province dovranno provvedere alla copertura delle spese sostenute direttamente o attraverso la corresponsione di un contributo alle famiglie per il trasporto degli alunni disabili residenti nella Provincia. La Provincia rimborserà il costo sostenuto dai Comuni di residenza, comprensivo del costo per l'accompagnatore, per gli allievi non maggiorenni o incapaci di agire in quanto persone in situazione di disabilità.
TRENTO	sì	sì	160 standard (C.T.A.) 120 gravi (A.T.I.)	Ogni ordine e grado	Sì	Cooperativa o impresa privata (C.T.A. e A.T.I. – la Ruota)	Servizio Traporti Pubblici - P.A.T. (Provinciale)	Per garantire l'effettivo godimento del diritto allo studio la Provincia assicura gratuitamente agli alunni portatori di handicap non autosufficienti il servizio di trasporto scolastico fino alla conclusione del secondo ciclo di studi.

(continua)

(segue) **Tav. 2 - Tavola riassuntiva dei servizi di trasporto scolastico nelle città capoluogo di Regione**

Città	Presenza servizio	Gratuito	Numero alunni e lista d'attesa	Grado d'istruzione	Provincia per il grado superiore	Ente responsabile	Ufficio comunale competente	Note
TRIESTE	Sì (a richiesta individuale)	sì	15; non c'è lista di attesa.	Ogni ordine e grado	no	Taxi e cooperative sociali	Area Servizi e Politiche Sociali	Il Comune di Trieste aveva in passato stipulato delle convenzioni con alcune associazioni, ma la gestione si era rivelata molto costosa e poco soddisfacente in generale. Per queste convenzioni si erano utilizzati i finanziamenti previsti dalla LR 41/96. Attualmente i trasporti sono finanziati con fondi comunali; la richiesta arriva all'Unità disabili dal Servizio sociale territoriale al quale la persona/famiglia si rivolge su domanda individuale. Il fondo è concesso, quindi, alla persona/famiglia che si rivolge alle ditte autorizzate per il trasporto disabili (cooperative di taxi o cooperative sociali). Vedere box "Trasporto Facile a Trieste" nel par. 4.2. Il trasporto scolastico costa 51.150 euro/anno (dati 2014).
VENEZIA	sì	sì	nd	I grado e II grado inferiore	sì	Cooperativa o impresa privata	Direzione Politiche Educative, della Famiglia e Sportive - Settore Politiche Educative - Servizi operativi ed amministrativi - Ufficio trasporti scolastici ed economici	Il trasporto scolastico è di competenza del Comune, che lo ha assegnato a una ditta esterna a mezzo gara d'appalto. Per quanto riguarda gli studenti delle scuole superiori, il trasporto è di competenza della Provincia che ha stipulato specifica convenzione con il Comune di Venezia, Direzione Politiche Sociali Partecipative e dell'Accoglienza, Servizio Disabili e Salute Mentale che svolge tali servizi nell'ambito dei suoi appalti (trasporto su gomma e acqueo) per il trasporto dedicato rivolto alle persone con disabilità.

Come si può osservare dai dati presenti nella tavola, il servizio di trasporto scolastico per gli alunni disabili in generale è assicurato senza particolari problemi. Infatti, le risposte degli uffici preposti o le ricerche su internet attestano la presenza del servizio e la sua gratuità (tranne che per Ancona e, a seconda del reddito, per Aosta e Milano). In tutti i casi è necessario presentare la certificazione attestante la disabilità o l'invalidità. Generalmente, la gestione operativa del servizio viene affidata a cooperative o imprese private, selezionate tramite apposito bando comunale, ma non mancano i casi in cui i Comuni svolgono il servizio con mezzi propri (Napoli con una società municipalizzata e Firenze che utilizza in parte bus di proprietà comunale).

Di solito il servizio si limita al tragitto casa-scuola, e nella maggior parte dei casi la scuola deve essere quella di riferimento rispetto al quartiere di appartenenza dell'alunno. Nelle città più grandi, come Bologna, Milano e Roma, il referente per le famiglie che vogliono richiedere il servizio è istituito in seno alle Amministrazioni di quartiere.

In nove casi (Ancona, Aosta, Bologna, Cagliari, Firenze, Roma, Torino, Trento, Trieste) il servizio è svolto da un unico gestore, scelto attraverso bando comunale (regionale nel caso di Aosta e provinciale nel caso di Trento), che lo eroga agli alunni frequentanti le scuole di ogni ordine e grado. Negli altri casi la Provincia eroga direttamente il servizio destinato agli alunni della scuola superiore di secondo grado, con i propri uffici che sovrintendono e un proprio gestore scelto con bando provinciale.

In generale, si ravvisa che il servizio erogato dai Comuni presenta una certa regolarità nel tempo, e rientra a pieno titolo tra servizi basilari necessari a garantire il pieno godimento del diritto allo studio da parte degli alunni disabili residenti e frequentanti la scuola dell'obbligo. Il servizio offerto dalle Province, invece, sebbene sia garantito nella maggior parte dei casi, presenta una connotazione più incerta e frammentaria, e sembra che la sua continuità non sia sempre assicurata. In alcune città accade che a ridosso dell'inizio di ogni anno scolastico, o addirittura quando già è iniziato, non sia del tutto chiaro se e come verrà erogato il servizio, con quali fondi e nei confronti di quanti alunni. Le situazioni spesso vengono sbloccate dall'intervento di sindacati, associazioni dei genitori o organi di stampa, che denunciano la mancanza del servizio; l'Amministrazione a quel punto interviene con provvedimenti d'urgenza, senza tuttavia affrontare il problema in modo strutturale e duraturo.

Il sistema di gestione migliore sembra essere quello centralizzato a livello comunale, che offre lo stesso tipo di servizio a tutti gli alunni delle scuole di ogni ordine e grado. Questo permette di evitare inutili sovrapposizioni di

competenze tra uffici comunali e provinciali, sprechi di risorse nell'acquisto di attrezzature e nel pagamento di personale di assistenza e perdite di tempo a carico delle famiglie che spesso si trovano a dover interagire con diversi referenti. Ovviamente, la Provincia in questo caso deve garantire il proprio supporto organizzativo tramite accordi con i Comuni che prevedano un trasferimento di fondi provinciali dedicati.

4.2. Il servizio di trasporto “a chiamata”

A differenza di quanto avviene per il trasporto scolastico, almeno quello fino alla scuola di primo grado, che presenta delle caratteristiche sostanzialmente omogenee in tutte le città indagate, il servizio “a chiamata”, come già accennato, si svolge con modalità piuttosto differenziate.

L'ufficio comunale che gestisce il servizio di trasporto “a chiamata” per i disabili può essere quello che si occupa dei servizi di assistenza sociale, o quello che ha in carico i servizi di mobilità. Questa differente attribuzione ha ripercussioni anche sulla logica con la quale è organizzato il servizio, ovvero gli obiettivi cui punta e quindi anche le modalità di realizzazione del servizio stesso.

Su 20 capoluoghi di Regione indagati, il servizio risulta disponibile in 17 città; non è stato possibile reperire dati su 3 città (Catanzaro, Perugia e Potenza) (Tav. 3). Tranne alcuni casi particolari, il servizio non è gratuito e il suo costo per l'utente varia in funzione del reddito e/o del patrimonio. In molti casi la tariffa del servizio è allineata a quella del trasporto pubblico di linea, per cui è come se l'utente disabile usufruisse del normale servizio di trasporto, ma essendo impossibilitato ad accedervi l'azienda di trasporto pubblico locale (TPL) provvede a includerlo nel servizio grazie a supporti alternativi. Questa modalità di solito trova applicazione nei casi in cui è proprio l'azienda di TPL a occuparsi del servizio a chiamata. In altri casi, ogni utente ha diritto a un numero definito di buoni spendibili nel corso di un mese o anno. Questi buoni sono acquistabili a tariffe agevolate, che spesso variano in funzione del reddito dell'utente. Superato il limite massimo di viaggi cui si ha diritto, di regola l'utente può continuare a usufruire del servizio, ma pagando tariffe più elevate o vedendosi scalare i buoni dal mese successivo.

Nella quasi totalità dei casi, i disabili che hanno diritto a usufruire del servizio sono persone con disabilità certificata ai sensi della legge

n. 104/92, residenti nel Comune che eroga il servizio. Nella maggior parte dei casi il servizio è rivolto anche alle persone anziane che presentano difficoltà di deambulazione e non autosufficienti, a volte invece il servizio è riservato esclusivamente ai disabili certificati dalla legge già citata, altre ancora, essendo incentrato sull'assistenza ai fini del trasporto casa-lavoro, esclude gli over 65 (Bologna, L'Aquila, Trieste - per i soli contributi economici).

Per quanto riguarda il tipo di spostamenti per cui è possibile usufruire del servizio, in 13 casi su 17 sono inclusi tutti i tipi di viaggi, dal servizio continuativo verso il luogo di lavoro a quello di tipo occasionale, che può includere visite mediche, terapie particolari ma anche il tempo libero. In quattro casi (Campobasso, L'Aquila, Napoli e Palermo) il servizio si limita al trasporto dei disabili nei Centri Diurni di socializzazione e/o riabilitazione, e per questo risulta gratuito. A Firenze, Milano, Roma, Torino e Trieste il trasporto è affidato anche a taxi attrezzati per il trasporto individuale, che gli utenti possono utilizzare grazie a dei buoni.

In 10 casi su 17 sono cooperative o imprese private selezionate tramite bando dal Comune a svolgere il servizio da un punto di vista operativo. In 4 casi è l'azienda del TPL (Bari, Cagliari, Genova, Milano), a Napoli se ne occupa una società municipalizzata, mentre in 2 casi le informazioni non sono reperibili.

Tav. 3 - Tavola sinottica comparativa dei servizi di trasporto “a chiamata” per disabili nei 20 capoluoghi di Regione

Città	Presenza servizio	Costo	Tipo di disabilità	Reddito	Anziani (si/no)	Tipi di spostamenti previsti	Ente responsabile	Normativa di riferimento	Orari servizio
ANCONA	sì	Tariffa del trasporto pubblico di linea	Handicap permanente in condizione di gravità per minori e adulti fino al sessantaquattresimo anno di età; handicap permanente (anche senza condizione di gravità) per le persone ultrasessantacinquenni	nd	sì	continuativo + occasionale	Cooperativa o impresa privata	Il presente regolamento si basa sulla disciplina risultante dal combinato disposto dell'art. 26 della L. 104/92 e dell'art. 12 della Legge Regionale 18/9, come modificata ed integrata con L.R. 28/2000.	nd
AOSTA	sì	Dipende dal reddito	Alcune categorie di invalidità o temporanea disabilità dovuta a patologie accertate da parte del Dipartimento di prevenzione dell'Azienda USL.	Per calcolare l'ammontare del costo del servizio (o garantire l'esenzione) si tengono in considerazione reddito e componenti del nucleo familiare.	sì	continuativo + occasionale	Cooperativa o impresa privata	deliberazione della Giunta regionale n. 785 del 27 marzo 2009.	Lunedì-sabato 7.00-20.00
BARI	sì	Dipende dal reddito. € 27 per un blocchetto da 30 ticket (ISEE < € 7.500. Ogni anno il beneficiario del servizio ha diritto a massimo 10 blocchetti da 30 ticket ciascuno.	Tutti i cittadini diversamente abili, con disabilità minima riconosciuta al 100%, che non sono in grado di salire sui mezzi pubblici ed ai non vedenti residenti nel Comune di Bari	La soglia di reddito al di sotto della quale il soggetto richiedente è totalmente esentato dal partecipare alla spesa è di € 7.500,00.	sì	continuativo + occasionale	Cooperativa o impresa privata	Deliberazione di Giunta Comunale n. 231 del 22/04/2013 Determinazione dirigenziale della Ripartizione Solidarietà Sociale n. 07169 del 28/08/2013	Il servizio di trasporto viene svolto tutti i giorni dal lunedì alla domenica dalle ore 8.00 alle ore 21.00

(continua)

(segue) **Tav. 3 - Tavola sinottica comparativa dei servizi di trasporto “a chiamata” per disabili nei 20 capoluoghi di Regione**

Città	Presenza servizio	Costo	Tipo di disabilità	Reddito	Anziani (sì/no)	Tipi di spostamenti previsti	Ente responsabile	Normativa di riferimento	Orari servizio
BOLOGNA	sì	Tariffa del trasporto pubblico di linea	Invalidi motori o plurimi con invalidità motoria (riconosciuta tramite certificazione di invalidità civile o certificazione legge 104/92); residenti o occupati nel Comune di Bologna; età dai 18 ai 65 anni. Per gli altri: - taxi prioritario - contributo economico a spese di trasporto	no	no (18-65 anni)	continuativo + occasionale	Cooperativa sociale Taxi	Delibera di Giunta PGN 214519/2003	Lunedì-sabato
CAGLIARI	sì	Tariffa del trasporto pubblico di linea pari a 1,20 Euro a tratta	Disabili (ex lege 104 valutati come "situazioni di gravità"); invalidi civili (ex lege 118 con invalidità del 100%, o superiore o uguale al 74%); anziani ultra 65enni non autosufficienti e altri, con limitazioni psico-fisiche accertate, in carico ai servizi sociali, comunali o servizi ASL.	no	sì	continuativo + occasionale	Azienda TPL (CTM)	Delibera del 18 aprile 2006, n. 16/12	Il servizio è operativo dal lunedì al venerdì dalle ore 7.00 alle ore 20.00 e il sabato dalle ore 7.00 alle ore 14.00.
CAMPOBASSO	sì	Gratuito	Persone con disabilità certificata ai sensi della legge n. 104/92 che frequentano Centri di riabilitazione	no	sì	Solo Centri di riabilitazione	nd	nd	nd

(continua)

(segue) **Tav. 3 - Tavola sinottica comparativa dei servizi di trasporto “a chiamata” per disabili nei 20 capoluoghi di Regione**

Città	Presenza servizio	Costo	Tipo di disabilità	Reddito	Anziani (sì/no)	Tipi di spostamenti previsti	Ente responsabile	Normativa di riferimento	Orari servizio
FIRENZE	sì	Gratuito	Persone con disabilità certificata ai sensi della legge n. 104/92 che frequentano Centri Diurni di socializzazione e/o riabilitazione	no	sì	Solo Centri Diurni/riabilitazione (per le altre finalità il Comune eroga i "buoni taxi")	Cooperativa o impresa privata Taxi	Deliberazione dell'Esecutivo della Società della Salute n. 10 del 23 marzo 2005 Provvedimento Dirigenziale 2014/DD/11988 Delibera della Giunta Municipale n.2288/1997	nd
GENOVA	sì	Tariffa del trasporto pubblico di linea: - possesso della tessera e di un titolo di viaggio rilasciato da AMT (biglietto o abbonamento) - al costo dell’abbonamento annuale aziendale AMT, per il trasporto lavorativo - al costo dell’abbonamento annuale aziendale AMT invalidi civili per il trasporto riabilitativo e l’addestramento lavorativo	Persone con disabilità fisica psichica o sensoriale attestata ai sensi della Legge 104/1992, con età massima di 59 anni, residenti nel territorio comunale genovese, che necessitano di un servizio di trasporto assistito (lavoro). Persone in possesso di certificazione rilasciata dal medico curante o dall’ASL 3 Genovese – Dipartimento cure primarie – attestante l’impedimento all’uso dei mezzi di trasporto.	no	sì	continuativo + occasionale	Azienda TPL (AMT)	Deliberazione Giunta Comunale 00389/2007 del 3 maggio 2007	Da lunedì a domenica nella fascia oraria compresa tra le 7.00 e le 20.30
L'AQUILA	sì	Gratuito	Persone con disabilità certificata ai sensi della legge n. 104/92 che frequentano Centri Diurni di socializzazione e/o riabilitazione	no	No (fino a 65 anni)	Solo Centri Diurni/riabilitazione	nd	Legge 328/2000	nd

(continua)

(segue) **Tav. 3 - Tavola sinottica comparativa dei servizi di trasporto “a chiamata” per disabili nei 20 capoluoghi di Regione**

Città	Presenza servizio	Costo	Tipo di disabilità	Reddito	Anziani (sì/no)	Tipi di spostamenti previsti	Ente responsabile	Normativa di riferimento	Orari servizio
MILANO	sì	Gratuito per persone con disabilità che frequentano Centri Diurni di riabilitazione. Copertura parziale per spese di trasporto individuale: integrazione alle spese di trasporto, sostenute da cittadini con problemi motori, finalizzate al raggiungimento del luogo di lavoro, della sede scolastica, del servizio diurno della struttura ospedaliera e/o riabilitativa.	L'intervento è rivolto a: - cittadini disabili, in possesso di verbale di invalidità civile o che debbano sottoporsi a particolari trattamenti terapeutici, impossibilitati a fruire dei mezzi pubblici e che utilizzino, in alternativa, mezzi propri o taxi. - anziani che fruiscono delle prestazioni dei Centri Diurni Integrati (C.D.I.), delle Residenze Sanitarie Assistenziali (R.S.A.) e dei Laboratori Occupazionali	sì	sì	continuativo + occasionale	Mezzi privati o taxi Azienda TPL (ATM)	nd	24h/24h (taxi)
NAPOLI	sì	Gratuito (ma l'Amministrazione si riserva la facoltà di assoggettare il servizio di trasporto alle norme regolamentari in materia di compartecipazione che saranno disciplinate da un apposito provvedimento).	Soggetti in situazione di handicap riconosciuto ai sensi del comma 3 art. 3 della legge 104/92 residenti nel territorio cittadino che presentano una deambulazione assente o fortemente ridotta.	Sì, ISEE per determinare priorità in caso di insufficienza di posti.	sì	riabilitativo + occasionale	Società municipalizzata	Determinazione 30/2012	nd

(continua)

(segue) **Tav. 3 - Tavola sinottica comparativa dei servizi di trasporto “a chiamata” per disabili nei 20 capoluoghi di Regione**

Città	Presenza servizio	Costo	Tipo di disabilità	Reddito	Anziani (si/no)	Tipi di spostamenti previsti	Ente responsabile	Normativa di riferimento	Orari servizio
PALERMO	sì	Gratuito. Il buono servizio (voucher) è personale e dovrà contenere l'indicazione del nome del disabile, con la specifica “non trasferibile” e sarà utilizzabile per un trasporto consistente in andata e ritorno. Il valore sarà pari a € 18,50 esclusa IVA	Portatori di handicap certificati dall'ASP ai sensi dell'art.3 della legge n.104/92, residenti nel Comune di Palermo. Presso i centri di riabilitazione convenzionati per lo svolgimento di prestazioni riabilitative in regime semiresidenziale	no	sì	Solo Centri Diurni/riabilitazione	Cooperativa o impresa privata	nd	nd
ROMA	sì	Gratuito per il trasporto collettivo. Tetto massimo al contributo mensile per il servizio taxi individuale: - € 1100 per lavoro e studio - € 500 per la terapia Per il trasposto autogestito: per spesa mensile > € 1100, contributo di € 750.	Disabilità motoria grave o con cecità totale, o con un residuo visivo non superiore ad 1/20 in entrambi gli occhi con la migliore correzione delle lenti.	nd	sì	continuativo + occasionale	Cooperativa o impresa privata Mezzi privati o taxi	Deliberazione del Consiglio Comunale n. 25/2004 Delibera di giunta capitolina n. 303/2014 Delibera di giunta capitolina n. 304/2014	Il trasporto per le categorie lavoro e studio viene garantito, dal lunedì al sabato, esclusi i festivi dalle ore 6,30 alle ore 21,00.
TORINO	sì	Mezzo attrezzato: tariffa trasporto pubblico di linea Taxi: tariffa trasporto pubblico di linea + compartecipazione su base ISEE	Destinato a persone assolutamente impedite all'accesso e alla salita sui mezzi pubblici di trasporto e ai ciechi assoluti	Sì	Sì	continuativo + occasionale	Cooperativa o impresa privata Taxi	Deliberazione di Giunta Comunale n. 01582/119, del 7 maggio 2012	Nd

(continua)

(segue) **Tav. 3 - Tavola sinottica comparativa dei servizi di trasporto “a chiamata” per disabili nei 20 capoluoghi di Regione**

Città	Presenza servizio	Costo	Tipo di disabilità	Reddito	Anziani (si/no)	Tipi di spostamenti previsti	Ente responsabile	Normativa di riferimento	Orari servizio
TRENTO	sì	Dipende dal reddito. Per l'assegnazione minima prevista di 200 buoni chilometrici, la tariffa d'ingresso per tutti è di € 80, che si riduce a € 10 per le persone che percepiscono il reddito di garanzia.	Invalità civile 100%.	Sì	sì	continuativo + occasionale	Cooperativa o impresa privata	Nd	Nd
TRIESTE	sì	Gratuito (fino a massimo reddituale di € 35.000)	Invalità civile 100%.	Contributi annuali da min € 1.500 a max € 8.000 (tetto massimo reddituale € 35.000); contributi fino a 65 anni	no	continuativo + occasionale	Taxi o cooperative sociali	L.r..41/96 Determinazione Comunale n.3964/2009	Taxi attrezzati: ogni giorno dalle ore 07.00 alle ore 19.00
VENEZIA	sì	Gratuito	Invalità civile 100%. Persone con difficoltà di deambulazione, residenti nel Comune di Venezia che, non potendo utilizzare i comuni mezzi di linea, necessitano di mezzi attrezzati (con accompagnatore qualora necessario/obbligatorio).	no	sì	continuativo + occasionale	Cooperativa o impresa privata	Nd	Nd

Alla luce dei dati raccolti, si può osservare che nella maggior parte dei casi l'offerta di servizi di trasporto personalizzato copre i diversi tipi di necessità di spostamento degli utenti disabili, sia per quanto riguarda il tragitto casa-lavoro (o Centri Diurni), che per viaggi di tipo occasionale. Tuttavia, il livello della qualità del servizio e la sua capacità di garantire la copertura delle effettive richieste dell'utenza non sono sempre soddisfatti. Spesso, infatti, l'offerta è inferiore alla domanda, e alcuni utenti sono esclusi dal servizio e vengono inseriti in liste d'attesa. Quando anche il servizio è garantito a tutti, può risultare insoddisfacente: ad esempio gli orari sono limitati (a volte solo nei giorni feriali e in orari di ufficio), le modalità di prenotazione della corsa complicate (necessità di prenotare con diversi giorni di anticipo) e i buoni a disposizione dell'utente insufficienti perché egli risulti veramente libero di gestire i propri spostamenti come farebbe una persona normodotata. Inoltre, spesso questo tipo di servizio rientra nel bilancio comunale sotto la voce delle Politiche Sociali, che non rappresentano un diritto esigibile. Per questo motivo la realizzazione del servizio è subordinata alla disponibilità finanziaria del Comune, che può essere costretto a eliminarlo o a ridimensionarlo anche da un anno all'altro.

Infine, in questa ricerca abbiamo preso in considerazione solamente i servizi "a chiamata" offerti dal Comune o tramite risorse direttamente riconducibili ad esso, ma esistono tante realtà associative e private che offrono lo stesso tipo di servizio. La mancanza di coordinamento di questi servizi causa inefficienze e sovrapposizioni. Un caso di gestione positiva di questo problema è rappresentato da Trasporto Facile a Trieste, un progetto finanziato dalla Provincia che gestisce in maniera coordinata l'offerta di trasporto per disabili nella Provincia di Trieste, mettendo in contatto l'utente con l'operatore sociale che offre il servizio di trasporto più adatto alle sue esigenze (vedi box sotto).

Trasporto Facile a Trieste

Trasporto Facile è un sistema di raccordo dei trasporti per i disabili del territorio della Provincia di Trieste. L'iniziativa rientra nel quadro delle politiche attuate dalla Provincia a favore dei cittadini più fragili, essendo uno dei frutti più significativi del progetto *Trasporti possibili: per un'autonoma scelta di mobilità*. La Provincia, con Deliberazione della Giunta provinciale n. 6 dd. 27.1.2011, relativa al Programma provinciale sperimentale triennale 2011-2013³⁵, ha avviato una sperimentazione di progettualità innovative in materia di disabilità. Lo scopo principale di

³⁵ ex art. 5 e 21 della Legge regionale 41/96 – presente nel Piano di zona 2013-2015

questa iniziativa è favorire la mobilità delle persone disabili che abitano nella Provincia di Trieste.

Partendo dall'indagine conoscitiva "Domanda/offerta di trasporto per cittadini disabili", descritta nel capitolo 1, la Provincia ha deciso di realizzare un sistema di raccordo dei trasporti per i disabili che, da un lato, agevolasse l'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità e, dall'altro, attivasse una rete di organizzazioni in grado di mettere a disposizione della persone le risorse presenti sul territorio.

Gli obiettivi perseguiti da questa iniziativa sono tre:

- attivare una rete di organizzazioni che erogano servizi di trasporto;
- essere un filtro che agevoli l'incontro tra domanda e offerta di mobilità;
- garantire l'acquisizione di dati e informazioni che consentano la pianificazione, la progettazione e l'attuazione delle attività riguardanti i servizi in questione.

Trasporto Facile è un servizio che si occupa di coordinare l'offerta di servizi di trasporto sul territorio, sia pubblici che privati, coinvolgendo le organizzazioni che hanno deciso di aderire. L'utente può chiamare un numero verde gratuito, attivo dal lunedì al venerdì dalle 9.30 alle 12.30, o inviare una e-mail per avere informazioni sul servizio più adatto alle sue esigenze. Le categorie di operatori sono essenzialmente tre:

- *trasporto privato*: sono comprese associazioni di volontariato e di promozione sociale, cooperative e consorzi;
- *taxi attrezzati*: sono circa dieci e sono dotati di attrezzature per facilitare l'accesso dei disabili con problemi di deambulazione, oltre a un sistema a raggi infrarossi per la comunicazione e l'orientamento degli ipovedenti e ciechi assoluti;
- *trasporto pubblico*: tutti gli autobus del servizio di Trasporto Pubblico Locale in Provincia di Trieste, per cui è concessionaria la Trieste Trasporti S.p.A., sono attrezzati con pedana. Tramite un telecomando, fornito gratuitamente dalla Regione, gli utenti con deficit visivo possono accedere al mezzo in autonomia.

Il servizio è stato realizzato a seguito di una lunga e articolata fase di ricerca e consultazione, che ha coinvolto i principali attori attivi nel settore del trasporto dei disabili nella Provincia di Trieste. La Consulta disabili del Friuli Venezia-Giulia, una delle più attive in Italia, ha contribuito in modo significativo alla fase preliminare. In Friuli, ogni iniziativa di carattere legislativo a livello regionale che coinvolga i cittadini disabili deve ricevere il parere positivo della Consulta.

4.3. Le agevolazioni per le persone disabili nell'ambito dei servizi di TPL

Il trasporto scolastico per alunni disabili e il trasporto "a chiamata" per gli altri portatori di handicap rappresentano servizi specifici, quasi *custom*, fondamentali per alcune tipologie di utenza. Per altre, tuttavia, che non presentano gradi di disabilità molto gravi o che per diversi motivi non hanno bisogno o non possono usufruire di questi servizi, il trasporto pubblico locale (TPL) rappresenta la normale modalità di spostamento. Molto spesso le aziende del TPL prevedono una serie di agevolazioni per le persone disabili, sotto forma di diverse iniziative, che possono essere distinte in tre macroaree: agevolazioni tariffarie, accessibilità dei mezzi e gestione del servizio "a chiamata".

Per individuare i servizi per i disabili che le aziende del TPL devono garantire secondo l'accordo in vigore con il Comune di appartenenza, sono state prese in considerazione le Carte dei Servizi (CdS), quale strumento privilegiato per la tutela dei diritti dei passeggeri (vedi anche successivo capitolo 5), e sono state ricavate tutte le informazioni riguardanti gli utenti disabili. Sono state individuate 17 CdS (risultano mancanti quelle delle seguenti città: Catanzaro, L'Aquila, Potenza). Sulla base di quanto espresso dalle Carte prese in esame, sono stati elaborati dei criteri di catalogazione al fine di estrapolare in maniera coerente e organizzata i riferimenti ai disabili e le caratteristiche dei servizi a loro dedicati. Di seguito le 11 voci individuate:

1. *Informazioni generali*
 - a. Nome Azienda di Trasporto
 - b. Nome Carta
 - c. Anno ultima edizione
 - d. N. pagine
2. *Informazioni sulla struttura della Carta (presenza delle seguenti sezioni)*
 - a. Capitolo specifico sui servizi per disabili
 - b. Indicatori sulla qualità del servizio
 - c. Indagine di Customer satisfaction
3. *Informazioni sui servizi offerti*
 - a. Sconti/esenzioni

- b. Accessibilità
 - i. Pianale ribassato/pedane
 - ii. *Kneeling*
 - iii. Spazio carrozzina
 - iv. Fermate accessibili
- c. Gestione servizio a chiamata
- d. Minibus disabili

Occorre specificare che, per quanto riguarda la categoria “Informazioni sui servizi offerti”, viene evidenziato esclusivamente se e quando il servizio in questione è menzionato nella Carta, e non se il servizio viene effettivamente offerto. In diversi casi, infatti, è stato riscontrato - e spesso denunciato da associazioni locali - che alcuni tipi di servizi previsti in realtà non sono attivi. Un episodio emblematico si è verificato a Roma, quando un autista si è reso conto che, nonostante tutti gli autobus siano dotati di pedana, la chiave per attivarla non si trovava a bordo dei mezzi, rendendo impossibile la fruizione del servizio da parte degli utenti³⁶.

La Tavola 4 di seguito delinea quindi l'impostazione delle Carte dei Servizi relativamente alle informazioni che forniscono sul trasporto disabili.

³⁶ <http://www.iltempo.it/roma-capitale/2014/08/28/manca-la-chiave-della-pedana-disabile-non-riesce-a-salire-sul-bus-1.1300809>

Tav. 4 – Tavola comparativa sui contenuti, riferiti ai disabili, delle Carte dei Servizi delle Aziende di trasporto pubblico nei 20 capoluoghi di Regioni

Città/Voci	Nome azienda	Mobilità/servizi	Anno ultima edizione	N. pagine	Capitolo specifico servizi disabili	Indicatori qualità servizio	Customer satisfaction	Sconti/esenzioni	Accessibilità				Gestione servizio a chiamata	Minibus disabili
									Pianale ribassato/pedane	Kneeling	Spazio carrozzina	Fermate accessibili		
Ancona	ATMA	M	2014	16	no	previsti	no	-	-	-	-	-	-	-
Aosta	SVAP	M	2014	32	no	sì	Sì	-	100% (pianale)	-	-	-	-	-
Bari	AMTAB	M	2013	48	Sì	sì	Sì	-	61% (pianale)	-	58%	-	sì	Sì
Bologna	SRM	M	2013	52	no	sì	Sì	-	83%	-	44%	-	-	-
Cagliari	CTM	M	2012-2013	33	Sì	sì	no	sì	100% (pianale)/87% (pedane)	-	-	sì	sì	sì
Campobasso	ATM	M	2012	17	no	previsti	previsto	sì	6%	-	-	-	-	-
Genova	AMT	M	2011-2012	39	Sì	previsti	Sì	sì	93% (pianale)/si (pedana)	-	sì	sì	Sì	sì
Milano	ATM	M	2014	68	no	sì	Sì	-	81% (pedana)	-	sì	68% (staz.metro)	Sì	Sì
Napoli	ANM	M	2013	29	no	sì	Sì	-	58% (pianale)/46% (scivolo)	53%	52%	-	-	-
Palermo	AMAT	S	2009	37	no	sì	previsto	-	75% (pianale)/69% (pedana)	69%	-	-	-	-
Perugia	UM	M	2014	85	no	previsti	Sì	-	100% (pedana)	-	-	-	-	-
R. Calabria	ATAM	S	2012	60	no	sì	Sì	-	57% (pianale)/51% (pedana)	-	-	-	-	-
Roma	ATAC	M	2013	82	Sì	sì	Sì	sì	74% (pedana)	-	74%	sì	-	-
Torino	GTT	M	2013	34	Sì	sì	no	sì	Sì	-	sì	100% (staz.metro)	-	-
Trento	TT	S	2013	37	Sì	sì	Sì	-	94%	-	94%	25%	-	-
Trieste	TT	S	2014	9	no	sì	Sì	-	100%	-	-	0,50%	-	-
Venezia	ACTV	M	2013	24	Sì	sì	Sì	sì	76% (bus)/99% (traghetto)	-	76%	100%	-	-

Dall'analisi delle Carte di Servizio emergono dei risultati interessanti. Innanzitutto, parlando in termini generali, delle 17 Carte analizzate solo 5 sono aggiornate all'anno in corso, ma 16 su 17 sono state pubblicate negli ultimi due anni, quindi contengono disposizioni relativamente recenti e aggiornate. La quasi totalità include degli indicatori per la valutazione della qualità del servizio e indagini di *customer satisfaction*, molto importanti per monitorare costantemente i livelli di performance dei servizi offerti.

Passando alla sezione relativa alla disabilità, si può notare come 7 Carte su 17 presentino una sezione specifica relativa al trasporto delle persone disabili. Anche se questo dato non può essere considerato soddisfacente, tuttavia testimonia una crescente attenzione verso le necessità particolari di un certo tipo di utenza.

Per quanto riguarda l'analisi delle agevolazioni e dei servizi offerti ai disabili, come menzionato sopra si prendono in esame 3 macrocategorie.

4.3.1. Le agevolazioni tariffarie

Solo in 6 città sono previste, o quantomeno sono inserite nelle Carte di Servizi delle Aziende di trasporto pubblico, agevolazioni tariffarie per gli utenti disabili. Queste si concretizzano solitamente in sconti o esenzioni totali, spesso a seconda del grado di disabilità e del livello di reddito del soggetto interessato. Il dibattito sulle agevolazioni tariffarie è molto acceso, e vede contrapporsi diversi approcci. Da un lato c'è chi sostiene che le persone disabili non devono usufruire di sconti o esenzioni solo in quanto portatori di handicap, che questo approccio è sminuente e che non tiene conto delle effettive necessità di servizio, ma che al contrario si esenta il disabile dal pagamento in modo che non possa rivendicare una qualità del servizio più alta. D'altra parte, c'è chi sostiene che, finché le aziende del TPL non saranno in grado di fornire dei servizi tali che il trasporto pubblico risulti totalmente accessibile agli utenti disabili, è giusto che essi vengano esentati dal pagamento di un servizio che non tiene conto delle loro esigenze particolari. Tuttavia, entrambi i punti di vista sembrano considerare di primaria importanza l'offerta di servizi specifici per i disabili piuttosto che il diritto di ottenere agevolazioni tariffarie.

4.3.2. L'accessibilità dei mezzi

L'accessibilità dei mezzi viene garantita in 15 casi su 17 dalla presenza di pianali o pedane per l'accesso di carrozzine o per facilitare la salita di persone con problemi di deambulazione. La percentuale di mezzi dotati di

questo tipo di strumenti risulta sempre superiore al 50%, e in molti casi sfiora l'80%. Altre caratteristiche invece presentano standard più bassi: le Aziende di trasporto pubblico che garantiscono la presenza di uno spazio dedicato alle carrozzine all'interno dei mezzi sono solo 6, mentre la presenza di fermate accessibili viene menzionata in 8 Carte, con percentuali tutt'altro che soddisfacenti. Il *kneeling*, ovvero la possibilità dei mezzi di piegarsi su un lato per facilitare la salita di persone con difficoltà motorie, è una tecnologia relativamente nuova ed è prevista in soli due Comuni (Napoli e Palermo).

4.3.3. L'offerta del servizio "a chiamata"

Come anticipato nel paragrafo precedente, dove si è analizzato il servizio nel dettaglio, sono solo 4 le aziende che si occupano dei servizi "a chiamata". Usano mezzi propri dedicati specificatamente al trasporto di persone disabili, e accedono a fondi stanziati dal Comune tramite apposito bando di gara.

5. Gli strumenti per la tutela dei diritti dei passeggeri

5.1. Le Carte di servizio

Punto di forza dello scudo garantista a favore del diritto alla mobilità è la Carta di servizio delle aziende, introdotta nel nostro ordinamento nel 1994 con la Direttiva del Presidente del Consiglio 27 gennaio, che, come è noto, fissa i principi cui deve essere uniformata l'erogazione dei servizi pubblici.

Uguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia sono i cardini su cui si fonda la nuova impostazione. Ma la vera novità è rappresentata dal coinvolgimento dei cittadini alla determinazione dei contenuti della carta che, secondo la Direttiva, deve essere assicurata da percorsi inclusivi comprendenti anche la valutazione dell'utente (*customer satisfaction*). Una rivoluzione culturale che finalmente riconosce centralità del passeggero la cui facoltà di scelta, come è noto, è fortemente mortificata dal modello italiano di gestione di servizi di TPL.

In tale ambito il legislatore affida alle carte di servizio il compito di garante dell'osservanza da parte dell'impresa degli impegni quali-quantitativi dei servizi offerti che devono essere esplicitati nello stesso documento. Ossia un meccanismo preventivo di tutela dei passeggeri con l'obiettivo di fornire servizi più rispondenti all'esigenze degli stessi, messo a punto con la partecipazione dei cittadini.

A distanza di venti anni dalla Direttiva, tutte le aziende di trasporto ferro/gomma risultano essere dotate di carte di servizio che riportano nel dettaglio le condizioni generali di trasporto con informazioni puntuali sulle modalità di trasporto per le persone disabili o a mobilità ridotta, le condizioni di viaggio per l'accompagnatore (numero di telefono tempi e modalità di prenotazione del viaggio ecc.) e le modalità di rimborso per gli eventuali disservizi sofferti dagli utenti.

Il quadro normativo, come ricordato nel Cap. 1, è stato rafforzato con successive disposizioni fino agli ultimi provvedimenti in materia con i quali sono state disciplinate le sanzioni per l'inosservanza dei diritti dei passeggeri, comminate dall'Autorità dei Trasporti: il d.lgs. 70/2014 e il relativo regolamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti riguardanti il trasporto ferroviario di cui al Regolamento (UE) n. 1371/2007 e il d.lgs. 169/2014 per il trasporto con autobus, che recepisce il Regolamento UE

181/2011 e relativo Regolamento dell'Autorità dei Trasporti del 20 gennaio 2015.

Con specifico riferimento alle persone con disabilità e a mobilità ridotta, l'arco previsionale citato copre sia i servizi che le infrastrutture. Nel d.lgs. 70/2014, art.16, sono infatti previste sanzioni, *per l'inosservanza delle disposizioni riguardanti le prenotazioni e vendite dei biglietti, le informazioni, l'accessibilità al trasporto ferroviario, l'assistenza nelle stazioni e l'assistenza a bordo*, per le imprese ferroviarie, gestori di stazione, venditori di biglietti o tour operator e sanzioni da 2.000 euro a 10.000 euro *a tutela dell'accessibilità delle stazioni, delle banchine, del materiale rotabile e degli altri servizi* per le imprese ferroviarie e i gestori di stazione.

Anche il d.lgs. 169/2014, (artt. 8 e ss.), riguardante come sopra ricordato il trasporto con autobus prevede due tipologie di sanzioni, quelle a carico dei vettori, agenti di viaggio o operatori turistico che *prenotano viaggi e biglietti con oneri aggiuntivi o che rifiutano di accettare una prenotazione, di emettere o fornire biglietti o di far salire a bordo una persona per motivi di disabilità o mobilità ridotta*, e quelle invece a carico del vettore o dell'ente di gestione della stazione, *che stabiliscono condizioni d'accesso discriminatorie o che non forniscono adeguata informazione sull'assistenza nelle stazioni di autobus*. Sono previste inoltre multe (da 1.000 a 30.000 euro) anche per la mancata formazione del personale.

Si sottolinea infine un ulteriore elemento di novità. Finora le frequenti proteste degli utenti avevano trovato una approssimativa e insoddisfacente ricomposizione nell'ambito del sistema delle garanzie di contraddittorio assicurate al viaggiatore nelle Carte dei servizi. Oggi, la normativa in vigore dà la possibilità, agli utenti e alle associazioni legittimate che abbiano già presentato reclamo alle aziende di trasporto, di rivolgersi all'Autorità dei Trasporti per far valere i propri diritti. L'Autorità ha il compito fra l'altro *di definire, in relazione ai diversi tipi di servizi e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto; di valutare i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze (vedi regolamento del 4 luglio scorso già citato); di favorire l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti*.

Con i regolamenti sopra ricordati l'Autorità dei trasporti ha disciplinato, infatti, i procedimenti diretti all'accertamento delle violazioni e

all'irrogazione delle sanzioni riguardanti i diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e con ferrovia.

Alla luce di quanto sopra le carte oggi in vigore devono essere conformi alla normativa vigente e devono riportare con chiarezza tutte le informazioni riguardanti le modalità, semplici e di facile accesso, per chiedere il rimborso del viaggio in caso di disservizi accertati. Nello specifico, oltre alle condizioni generali di trasporto di persone e cose, devono essere precisati i casi nei quali si ha diritto al rimborso (per irregolarità nell'esecuzione/organizzazione dei servizi, per le irregolarità o malfunzionamento dei sistemi di rilascio/validazione titoli di viaggio, per la mancata o ritardata risposta a un reclamo presentato) e le indicazioni per rivolgersi all'Autorità dei Trasporti in caso di mancata risposta o risposta insoddisfacente.

5.2. I Contratti di servizio

Tuttavia, il patto fra cittadini e impresa contenuto dalla Carta di servizio è solo il documento formale attraverso cui si rendono noti i diritti e gli obblighi dei passeggeri che sono invece oggetto del contratto stipulato fra ente affidante e impresa per la gestione di servizi. L'assetto normativo sopra descritto, infatti, pur disciplinando, in relazione al rapporto utente/azienda, tutti gli aspetti critici del viaggio e garantendo alle persone a mobilità ridotta un equo indennizzo per gli eventuali disagi sopportati e la possibilità di presentare i reclami anche all'Autorità dei Trasporti, non risolve comunque il problema della fornitura di un servizio rispondente effettivamente ai concreti bisogni dell'utenza.

In tal senso, il Contratto di servizio assume una funzione strategica ai fini della soluzione preventiva delle anomalie organizzative che generano disservizi contenendo le condizioni per migliorare il servizio anche attraverso le sanzioni a carico dell'impresa per il non rispetto degli standard prestazionali contrattualizzati e la previsione delle garanzie a favore degli utenti.

Sul punto è utile ricordare, con riferimento specifico al rapporto con i passeggeri, che nelle convenzioni per l'esercizio di servizi di TPL devono essere specificate: *le caratteristiche dei servizi offerti e il programma di esercizio, gli standard quali-quantitativi minimi del servizio espressi in termini di standard generali e specifici almeno corrispondenti ai livelli minimi indicati dall'Autorità dei Trasporti, e gli obiettivi minimi di miglioramento, oggetto, forme, strumenti di controllo, monitoraggio e rendicontazione, carte della qualità dei servizi (comprehensive delle procedure*

di reclamo, conciliazione e risoluzione delle controversie e degli indennizzi automatici agli utenti), obblighi informativi ed adeguate forme di garanzia nei confronti degli utenti in raccordo con le carte della qualità, modalità di coinvolgimento degli utenti nel monitoraggio e ridefinizione degli standard e dei livelli di qualità ,obblighi verso le persone a mobilità ridotta (d.lgs. n. 422/97, Reg. UE 1370/2007, legge 244/2007, in materia di diritti dei consumatori e degli utenti e Regolamenti UE n. 1371/2007 e 181/2011 dei dlgs 70/2014 e 169/2014).

Certo, in questi ultimi anni la riduzione dei finanziamenti pubblici e l'incertezza delle regole organizzative hanno in molti casi messo in discussione le possibilità di rispondere adeguatamente alla crescente domanda per una mobilità confortevole ed efficace.

Per il futuro la situazione, almeno sul fronte dei mezzi di trasporto, potrebbe migliorare. Il finanziamento di un miliardo di euro stanziato dalla legge di stabilità per il quinquennio 2015/20209 dovrebbe consentire (fonte Asstra) l'acquisto di almeno 7.500 bus nuovi, su una flotta (totale trasporto pubblico locale) di circa 40.000 autobus che, ci si augura, saranno adeguatamente attrezzati per il trasporto delle persone a mobilità ridotta.

Le criticità riguardanti, invece, la programmazione di risorse e di servizi dovrebbero essere risolte dal disegno di legge annunciato dal Governo che dovrebbe modificare l'attuale assetto normativo del TPL individuando fra l'altro gli strumenti per assicurare livelli adeguati di servizio con l'introduzione dei costi standard e misure che dovrebbero migliorare sensibilmente l'attuale velocità commerciale dei mezzi.

6. Riepilogo e spunti conclusivi

In questo capitolo conclusivo del Rapporto si propone un primo riepilogo di quanto emerso nel corso della ricerca, evidenziando le principali criticità venute alla luce e, sulla base di queste, gli spunti di policy che possono essere valutati per migliorare il quadro dell'offerta dei servizi di trasporto per le persone a mobilità ridotta a causa di disabilità.

6.1. Le maggiori criticità riscontrate

Le maggiori criticità individuate durante la ricerca sono legate a tre aspetti principali: il contesto legislativo che disciplina la strutturazione dell'offerta di servizi da parte di Regioni ed Enti locali, la frammentazione e la sovrapposizione dei servizi offerti, che spesso soffrono di una mancanza di coordinamento da parte degli enti responsabili, e infine l'assenza atavica di fondi destinati ai servizi sociali, problema acuito dalla crisi che ormai da anni affligge il Paese.

Il contesto legislativo

A livello internazionale, la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) vincola l'Unione Europea e gli stati membri alla creazione di un'Europa senza barriere. L'UE, da parte sua, prevede con i suoi Trattati e la Carta dei diritti fondamentali la lotta contro la discriminazione delle persone con disabilità, sancendo il loro diritto di beneficiare di misure volte a garantirne l'autonomia, l'integrazione e la partecipazione sociale e professionale alla vita della comunità. Nel 2010 la Commissione Europea ha pubblicato la Strategia Europea per la Disabilità (SED) per il periodo 2010-2020, che si propone di adottare tutti i provvedimenti che permettano alle persone con disabilità di godere dei loro pieni diritti, e di rimuovere gli ostacoli nella vita di tutti i giorni. Tuttavia, i risultati concreti di questo buon proposito stentano a manifestarsi. Nel 2011 la Commissione ha dato il via alla redazione di un "Atto europeo sull'accessibilità: iniziativa legislativa per migliorare l'accessibilità di beni e servizi nel mercato interno", che però a tutt'oggi sembra lontano dall'essere approvato. All'interno dei regolamenti specifici per i diritti dei passeggeri spesso sono previste sezioni dedicate ai

passaggeri disabili, tuttavia sono indicazioni molto specifiche e non hanno la portata che un provvedimento legislativo dedicato potrebbe offrire. Le buone indicazioni di policy, espresse tuttavia in modo generico nella SED 2020, non sono ancora state declinate in azioni specifiche, coerenti con la Strategia Europa 2020³⁷, che punta a una crescita "intelligente", "sostenibile" e, soprattutto, "inclusiva" dell'Unione Europea.

A livello nazionale, per quanto riguarda i servizi di trasporto garantiti dalla legge quadro 104/92, il limite principale sembra essere rappresentato dal fatto che le norme volte a promuovere i servizi per i disabili (compresi quelli di trasporto) non sono cogenti: gli enti locali e regionali hanno la facoltà, e di conseguenza non l'obbligo, di predisporre una serie di servizi per i disabili, che sarebbero determinanti per un'appropriata inclusione e per la garanzia di una vita all'insegna della non discriminazione. Questa scelta fa sì che gli strumenti previsti per l'assistenza delle persone disabili siano molteplici, ma di fatto non sono assicurati in modo sistematico. La garanzia della continuità dei servizi dipende, oltre che da precise scelte di fondo delle Amministrazioni, anche dalla effettiva disponibilità di risorse da destinare a questi fini.

Per ciò che riguarda nello specifico il servizio di trasporto scolastico per alunni disabili, uno dei principali nodi evidenziati dalla ricerca riguarda la competenza funzionale, tra Comuni e Province, circa il servizio per gli alunni che frequentano la scuola superiore di secondo grado. La legge non determina chiaramente la divisione delle competenze, anche se la maggior parte della dottrina, incluse diverse sentenze a vari livelli, sembra attribuirle alle Province. Tuttavia queste ultime, facendo gioco su questa incertezza interpretativa, in alcuni casi si rifiutano di organizzare il servizio, o di offrirlo in forma gratuita agli studenti.

Scendendo a livello locale, infine, si può costatare come il d.lgs. 112/98 abbia fatto sì che le legislazioni regionali in materia di servizi di trasporto per disabili risultino estremamente variabili tra i territori. Anche la legge 104/92 delega alle Regioni la disciplina delle modalità con cui i Comuni organizzano gli interventi per garantire il diritto di mobilità ai disabili, per cui il quadro risulta frammentato e di problematica sistematizzazione.

La frammentazione e sovrapposizione dell'offerta

Durante l'analisi dell'offerta dei servizi di trasporto per disabili, soprattutto per quanto riguarda il trasporto "a chiamata", si è ravvisata un'eccessiva

³⁷ Comunicazione della Commissione, EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010)

eterogeneità per quanto riguarda l'offerta delle tipologie di servizi offerti, il loro costo per l'utenza, il tipo di spostamenti previsti e il soggetto che si occupa materialmente di gestire il servizio.

In alcuni Comuni, infatti, il servizio è gratuito, in altri è funzione del reddito. A volte gli anziani sono inclusi, altre no perché il servizio è rivolto esclusivamente agli utenti che devono recarsi sul posto di lavoro. Gli orari sono molto variabili, e non sempre il servizio prevede spostamenti di tipo occasionale. Quando è gratuito, si limita di solito a portare i disabili nei centri di riabilitazione. Il soggetto che gestisce il servizio può essere direttamente l'Amministrazione oppure l'azienda di trasporto pubblico locale, ma nella maggior parte dei casi sono cooperative o imprese private. Questo fa sì che l'offerta in alcuni casi sia frammentata, e a volte diversi servizi si sovrappongono, generando inefficienze e sprechi nel sistema. Così può succedere, ad esempio, che due fratelli disabili, residenti nella stessa abitazione ma che frequentano uno la scuola e l'altro un centro di riabilitazione, vengano presi alla stessa ora da due pullmini diversi che percorrono più o meno la stessa strada. In un momento di crisi come quello che sta attraversando il nostro paese inefficienze del genere sono ancora meno sostenibili.

Per questo motivo la tendenza sembra essere quella di conferire ruoli di coordinamento alle Regioni o alle Province in modo da costruire reti di operatori in grado di massimizzare l'offerta minimizzando i costi (si vedano esempi su Regione Veneto e Provincia di Trieste nel capitolo 4).

L'assenza di fondi

Ricercando sui portali internet le informazioni relative ai servizi di trasporto per cittadini disabili, è capitato spesso che le prime notizie che apparivano nel motore di ricerca fossero quelle riguardanti l'assenza dei fondi pubblici necessari per garantire l'effettiva fornitura dei servizi. In molti casi i giornali locali, sollecitati dalle associazioni per i diritti delle persone disabili, denunciano l'assenza del servizio.

In risposta a questo risalto mediatico, a volte le Amministrazioni locali stanziavano dei fondi straordinari per coprire le spese del servizio e garantire il diritto allo studio e alla mobilità. Tuttavia, si tratta pur sempre di interventi *una tantum*, non strutturali, tali da assicurare la continuità e la sostenibilità economica dei servizi stessi.

Le risorse destinate ai servizi sociali, che non rientrano tra i diritti esigibili dei disabili, rappresentano spesso una voce residuale all'interno dei bilanci degli Enti locali. D'altra parte, l'assenza dell'obbligo normativo per gli Enti

locali di provvedere alla fornitura di alcuni tipi di servizi non favorisce un consistente stanziamento di risorse e una conseguente programmazione di lungo periodo degli stessi.

6.2. Il punto di vista delle associazioni

Data la complessità e la specificità dell'argomento trattato, si è ritenuto opportuno consultare un gruppo selezionato – senza pretesa di esaustività – di associazioni che si occupano della tutela dei diritti delle persone disabili. Sono state contattate le Consulte locali per i disabili e alcune associazioni locali. Tra le testimonianze più significative ai fini della ricerca, si segnalano quelle dell'ANGLAT (Associazione Nazionale Guida Legislazione Andicappati Trasporti) e della Consulta Disabili del Friuli Venezia Giulia, di cui si riporta di seguito una breve sintesi delle interviste ai loro Presidenti.

Roberto Romeo, Presidente Nazionale ANGLAT (Associazione Nazionale Guida Legislazione Andicappati Trasporti)

L'Associazione è stata fondata nel 1981 con lo scopo di promuovere il diritto alla mobilità delle persone disabili. La sede centrale è a Roma, ma negli anni si è ramificata su tutto il territorio nazionale e a oggi conta più di 50 sedi provinciali. Fa parte della Federazione Associazioni Nazionali Disabili (FAND), ma si occupa esclusivamente di mobilità. Proprio grazie all'acquisizione di una competenza specifica in materia è regolarmente coinvolta da istituzioni ed enti pubblici al momento di redigere linee guida o di elaborare proposte normative. I settori in cui opera riguardano principalmente la normativa sui trasporti aerei, ferroviari, navali e su gomma, le agevolazioni fiscali per disabili (sia patentati che trasportati), l'abbattimento di barriere architettoniche e culturali, mobilità e turismo accessibile.

Nel campo della mobilità privata, l'ANGLAT ha ottenuto i risultati più importanti. Tra questi spiccano le agevolazioni fiscali sui veicoli per il trasporto di persone con disabilità: per l'acquisto di un'autovettura o per gli adattamenti volti a favorirne l'utilizzo da parte dei disabili si applica l'IVA agevolata al 4%.

A Roma, un risultato importante è rappresentato dal "progetto taxi", grazie al quale sono presenti circa venti taxi accessibili ai disabili. Questo è stato possibile grazie a una serie di incentivi dedicati in generale all'accessibilità

delle persone con disabilità fisica, nell'ambito di fondi stanziati dal Comune di Roma nel 2010, cui i tassisti hanno potuto accedere finanziando l'adattamento dei propri mezzi. L'ANGLAT ha partecipato ai tavoli di concertazione che hanno elaborato i bandi per il "progetto taxi".

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha istituito il Comitato Tecnico Interministeriale, previsto dalla legge 104/92. L'ANGLAT ne fa parte, e ha ottenuto che il Comitato omologasse i dispositivi per la guida e il trasporto delle persone disabili. In questo modo, anche chi ha una grave disabilità fisica può conseguire la patente di guida.

Per quanto riguarda il trasporto pubblico, l'attività si è rivolta principalmente al settore aereo e ai relativi diritti dei passeggeri disabili. L'ANGLAT è accreditata presso l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e di conseguenza partecipa ai tavoli tecnici e di concertazione.

I servizi di trasporto "a chiamata" e di trasporto scolastico nel Lazio si inseriscono nel quadro dei Piani di zona regionali. Come si legge sul sito del Comune, "Roma Capitale ha istituito, fin dall'anno 1983, un servizio di trasporto individuale per i propri cittadini con disabilità motoria grave o con cecità totale, o con un residuo visivo non superiore ad 1/20". Inizialmente era previsto solo il servizio per non udenti e non vedenti, ANGLAT ha spinto affinché questo fosse esteso anche alle altre categorie di disabilità.

Secondo il presidente Romeo, occorre rieducare alcuni elementi delle istituzioni che hanno spesso trascurato il tema della disabilità e hanno lasciato passare il messaggio che le pensioni di invalidità o i provvedimenti a favore dei disabili andassero ridimensionati a causa della presenza dei "falsi invalidi".

Per quanto riguarda i servizi di TPL per i disabili, pesa l'assenza di un tavolo di armonizzazione a livello nazionale, nonché di un organo di vigilanza che monitori l'effettiva applicazione della normativa esistente.

Un esempio di buona pratica riguardante la concertazione è rappresentato dal Protocollo d'Intesa per l'accessibilità dei mezzi pubblici, tra Roma Capitale, Atac, Agenzia per la mobilità, Fand, Fish Lazio, Adv onlus, ANGLAT e Uici Roma, presentato a gennaio 2013. Il Protocollo prevede in particolare che nei rifacimenti delle stazioni esistenti e nella costruzione di quelle nuove i progetti che riguardano l'accesso e la sicurezza saranno presentati al tavolo permanente prima della messa in opera. Tutte le stazioni delle linee metropolitane saranno interessate da un piano per l'installazione *ex novo* o l'adeguamento di mappe e percorsi tattili entro tre anni dalla firma del protocollo. Tutti i nuovi mezzi saranno dotati di

dispositivi audio e saranno inoltre organizzati dei corsi di formazione per gli operatori. La novità positiva di questo accordo è il tavolo permanente trimestrale di confronto con le associazioni.

Vincenzo Zuccano, Presidente della Consulta Disabili del Friuli-Venezia Giulia

La Consulta disabili del Friuli-Venezia Giulia è unica del genere in Italia. Ogni iniziativa di carattere legislativo a livello regionale che coinvolga i cittadini disabili deve ricevere il suo parere positivo. La Consulta "fa rete" e condivide conoscenze ed esperienze secondo una concertazione sistematica tra le associazioni, affinché siano sempre garantiti alle persone con disabilità servizi adeguati, nonostante la difficile congiuntura economica. Su questa linea è stato promosso il progetto "Trasporto Facile" della Provincia di Trieste, descritto nel capitolo 4.

La Consulta ha partecipato attivamente alla stesura del bando regionale per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico su gomma e marittimi. Il bando prevede esplicitamente che la società vincitrice della gara debba "assicurare la partecipazione e la piena collaborazione a incontri con la Consulta regionale dei disabili al fine di valutare periodicamente lo stato di accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture e individuare le necessarie azioni migliorative". I concorrenti dovranno spiegare come garantiranno "l'accessibilità alle persone con disabilità al servizio prestato mediante l'attrezzaggio dei mezzi, da adibire ai servizi di trasporto extraurbani e ai servizi flessibili", specificando, "in modo incontrovertibile", l'importo degli investimenti che realizzeranno a questo fine e le azioni che attueranno per raggiungere l'obiettivo entro i primi due anni di attività. La società che si aggiudicherà la gara dovrà "dotare tutti i mezzi utilizzati per il trasporto urbano di pedane per l'accesso di persone con disabilità e in generale a ridotta mobilità". Inoltre, i mezzi per il trasporto urbano ed extraurbano dovranno essere dotati "di dispositivi o tecnologie utili ad assicurare l'accessibilità dei disabili visivi e/o uditivi". Il concetto di accessibilità dovrà riguardare anche tutte le informazioni "utili alla pianificazione e gestione del viaggio", disponibili online, a partire da quelle relative agli orari e all'acquisto dei biglietti, secondo quanto previsto dalla legge 4/2004³⁸.

Proprio riguardo agli aspetti tecnologici del servizio pubblico di trasporto, il presidente Zuccano ha voluto porre l'accento sui progressi che, di fatto, permettono agli utenti disabili di esprimersi nel pieno delle loro capacità,

³⁸ Legge del 9 gennaio 2004, n. 4, recante «Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici».

superando i limiti imposti dall'ambiente che li circonda, il quale, come già discusso nell'introduzione, determina la condizione di disabilità secondo l'ICF.

Anche il presidente Zoccano si dice favorevole a una maggiore concertazione a livello nazionale delle iniziative e dei provvedimenti legislativi riguardanti il trasporto dei disabili. In generale, l'attività di pianificazione e coordinamento, come rilevato nel caso del servizio Trasporto Facile, permette di offrire un servizio più efficiente e di ridurre gli sprechi di risorse, in termini di denaro, di infrastrutture e di risorse umane.

6.3. Indicazioni per le policy

Gli interventi volti a migliorare i servizi per il trasporto delle persone disabili, alla luce di quanto esposto nel presente rapporto, possono essere molteplici e differenti a seconda di quale aspetto particolare si vuole prendere in esame. Di seguito si suggeriscono da un lato misure di tipo legislativo, per rafforzare l'esigibilità dei diritti dei cittadini disabili, dall'altro interventi di coordinamento e diffusione di buone pratiche per rafforzare la capacità degli *stakeholders* di mettere in pratica sistemi di gestione efficienti ed efficaci.

Il provvedimento di tipo legislativo più urgente è sicuramente quello concernente la chiara e inequivocabile attribuzione alle Province della gestione del servizio di trasporto per gli alunni disabili frequentanti la scuola di II grado superiore, nonché la determinazione della sua gratuità. Difatti, come ampiamente evidenziato nel capitolo 2, la tendenza della dottrina sembra già riconoscere questa responsabilità nei confronti delle Province, orientamento confermato anche da varie sentenze di TAR regionali e Consiglio di Stato. Tuttavia, non si può stabilire con estrema sicurezza che il legislatore intendesse equiparare il diritto degli alunni della scuola superiore a quelli frequentanti la scuola dell'obbligo: un'argomentazione banale è che, se avesse voluto deliberare in questo senso, avrebbe potuto semplicemente modificare il riferimento alla scuola dell'obbligo, sostituendolo con "di ogni ordine e grado". Solo in questo modo si potrà dirimere in modo definitivo una controversia che dura da decenni e che lascia un'eccessiva discrezione agli Enti locali interessati, cosa non accettabile dal momento che si parla di diritto allo studio di ragazzi con difficoltà che si trovano in una fase cruciale della loro vita.

La legge 104/92, agli articoli 12 e 13, sembra garantire agli alunni disabili il sostegno necessario, inclusi i trasporti, per assicurare il diritto all'educazione e all'istruzione, nonché l'integrazione scolastica, con la seguente frase: "L'esercizio del diritto all'educazione e all'istruzione non può essere impedito [...] da difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap". Tuttavia, il riconoscimento di questo diritto rimane confinato a livello implicito. Al fine di esplicitare il diritto al trasporto gratuito per tutti gli alunni disabili della scuola italiana, si potrebbe quindi modificare l'articolo 28 della legge 118/71 in modo da includere anche il trasporto per gli studenti (disabili) delle scuole superiori.

Rimanendo in tema di interventi di carattere legislativo, la legge 104/92 rappresenta a livello di servizi previsti una delle leggi più all'avanguardia nel panorama europeo. Tuttavia, lascia troppa discrezione agli enti locali per quanto riguarda i loro obblighi. Gli Enti locali hanno infatti la facoltà ("possono", come viene testualmente stabilito dalla legge) di realizzare una serie di interventi a favore delle persone disabili nell'ambito delle proprie risorse ordinarie di bilancio. Questo significa stabilire quali sono le misure che gli EELL sono autorizzati a intraprendere, ma non quelle per cui sono obbligati. Per questo motivo, la legge 104/92 non risulta efficace a garantire indiscutibilmente i diritti dei portatori di handicap. Sarebbe pertanto auspicabile eliminare gli elementi di incertezza che attribuiscono una connotazione facoltativa a questo tipo di servizi. È un passaggio fondamentale che si collega a quello riguardante i diritti esigibili, ovvero quelli che l'ente preposto ha il dovere di soddisfare, che come si è visto nel primo capitolo (par. 1.5), spesso sono definiti in linea di principio ma non in termini concreti.

Passando alle proposte in tema di coordinamento e di misure volte alla diffusione di buone pratiche, un tipo di iniziativa che sta cominciando a diffondersi e che non può che apportare benefici è quella intrapresa dalla Provincia di Trieste (vedi box nel Cap. 4). Tramite fondi provinciali è stato istituito un servizio molto snello, strutturato sostanzialmente attorno ad un centralino e ad un back office, che si occupa di raccogliere informazioni su tutte le offerte di trasporto per disabili presenti sul territorio e di proporre all'utente quella che meglio soddisfa le sue esigenze. Questo sistema permette di intraprendere un meccanismo di tipo *win-win*: da un lato gli utenti possono usufruire del miglior servizio possibile, senza neanche dover perdere tempo a individuarlo, dall'altro gli operatori massimizzano l'efficienza del proprio servizio e l'amministrazione minimizza lo spreco e la dispersione di fondi.

Il d.lgs. 112/1998 ha portato al trasferimento di competenze riguardanti il supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap a livello locale, e la legge 104/92 delega alle Regioni la disciplina delle modalità di organizzazione dei servizi di mobilità a favore delle persone disabili. Di conseguenza ogni Regione legifera in maniera autonoma, e i tipi di servizi offerti, la loro organizzazione e portata variano considerevolmente. Sarebbe auspicabile la creazione di un gruppo di coordinamento con gli esperti regionali responsabili delle politiche di mobilità dei cittadini disabili. Questo gruppo si occuperebbe di diffondere le buone pratiche sviluppate nella propria Regione, e soprattutto di coordinare le politiche riguardanti i servizi di trasporto per i cittadini disabili con quelle delle altre Regioni. Sarebbe importante difatti che i servizi si sviluppassero in maniera coerente sul territorio nazionale, per garantire lo stesso trattamento a tutti i cittadini e per permettere agli attori che operano in diverse Regioni di muoversi in un contesto legislativo e operativo omogeneo. Un tavolo di confronto permanente che si riunisca su base periodica offrirebbe la possibilità di predisporre una serie di strumenti comuni, più efficaci se promossi su larga scala, come studi, progetti pilota, sistemi di monitoraggio, che poi sarebbero declinati a livello locale secondo le peculiarità del territorio. Il costo di un'operazione di questo tipo sarebbe contenuto, poiché non verrebbe creata una *task force* dedicata composta da consulenti esterni, bensì sarebbero coinvolti funzionari regionali che dovrebbero incontrarsi con frequenza limitata.

I servizi di trasporto per disabili negli ultimi decenni hanno sperimentato notevoli progressi in Italia. Tuttavia, la situazione rimane difficile a livello di servizi garantiti per quanto riguarda il trasporto scolastico per gli alunni disabili della scuola superiore, i servizi "a chiamata" estremamente variabili da Comune a Comune, e i servizi di trasporto pubblico locale che spesso non rispettano quanto stabilito dalle Carte dei Servizi.

Sarebbe importante affrontare questi problemi individuando delle soluzioni strutturali, piuttosto che immettere fondi in maniera irregolare, favorendo sprechi a causa dell'assenza di programmazione e coordinamento.

Il diritto alla mobilità della persona disabile andrebbe riconosciuto in maniera esplicita, e non collegato surrettiziamente al diritto allo studio o alla salute. In una fase storica in cui il numero delle persone con disabilità è destinato ad aumentare, anche a causa dell'invecchiamento della popolazione, è necessario trattare la questione in maniera organica, con un approccio ampio e condiviso, dal momento che "dove vive bene un disabile, vivono meglio tutti"³⁹.

³⁹ Vincenzo Zoccano, Presidente Consulta per i disabili del Friuli Venezia-Giulia.

Bibliografia

4t. think thank torino territori, *I servizi di trasporto per persone disabili a Torino*, 2012

Asstra-Hermes, *Il trasporto pubblico di persone diversamente abili*, 2007

Censis, *Diario della transizione/3*, 2014

Commissione Europea, EUROPA 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)

Commissione Europea, *European Accessibility Act: legislative initiative to improve accessibility of goods and services in the Internal Market*

Commissione Europea, *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere*, Bruxelles, 15.11.2010 - COM(2010) 636 definitivo

Giacobini, C., *Il trasporto scolastico: competenze, obblighi, gratuità*, www.handylex.org

Istat, *Indagine sui presidi residenziali socio-assistenziali*, 2004

Istat, *Interventi e servizi sociali dei comuni*, 2011

Istat, *L'integrazione degli alunni con disabilità nelle scuole primarie e secondarie di primo grado statali e non statali*, 2013

Istat, *La disabilità in Italia. Il quadro della statistica ufficiale*, 2009

Istat, *La salute e il ricorso ai servizi sanitari*, 2013

Miur, *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*. Dati statistici A.S. 2012/2013

OMS, *La Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*

ONU, *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD)*

Provincia di Trieste - Area Servizi alla Comunità e alla Persona Ufficio Politiche e Progetti di promozione sociale, *Indagine conoscitiva Domanda/offerta di trasporto per cittadini disabili*, 2012

Sciancalepore, C., *Il trasporto scolastico*, Maggioli Editore, 2012

Tuttoscuola, *Dossier sulla disabilità nella scuola statale*, 2010

Riferimenti normativi

Nazionali

Consiglio di Stato, parere n. 213/08 del 20 febbraio 2008.

Corte dei Conti Lombardia, parere n. 5/2008 del 18 febbraio 2008.

Decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3, "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici".

Decreto del Presidente della Repubblica 24 Luglio 1977, N. 616, "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382", artt. 42 e 45.

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59".

T.A.R. Marche, 29 dicembre 2003, n. 1934.

Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297 "Testo unico in materia di istruzione" (Testo coordinato ed aggiornato con le modifiche introdotte dalla Legge 28 marzo 2003, n. 53 (c.d. "Riforma Moratti") e dai D.P.R 30 marzo 2004, n. 121 e D.P.R 30 marzo 2004, n. 122).

Decreto Legislativo n. 169/2014, Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

Decreto Legislativo n. 70/2014, Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario

Legge 30 marzo 1971, n. 118, "Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili".

Legge 328/2000 "Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

Legge del 9 gennaio 2004, n. 4, recante «Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici».

Regolamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, 4 luglio 2014, per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni previste dal Decreto legislativo 17 aprile 2014 n. 70

Sentenza della Corte Costituzionale - 3 giugno 1987, n. 215. Oggetto: "Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale art. 28, terzo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118: Scuola - mutilati ed invalidi civili - soggetti portatori di handicaps - diritto alla frequenza delle scuole secondarie superiori - effettiva e concreta realizzazione del diritto - mancata assicurazione - violazione degli artt. 3.30.31 e 34 della Costituzione - Illegittimità costituzionale parziale".

Europei

Direttiva (CE) n. 2008/57 relativa alle specifiche tecniche di interoperabilità ferroviaria relativa alle persone a mobilità ridotta

Regolamento (CE) n 1107/2006 sui diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo.

Regolamento (CE) n. 1371/2007 sui diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Regolamento (UE) 181/2011, sui diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

Regolamento (UE) n 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili.

Sitografia

bari.ilquotidianoitaliano.it/attualita/2014/09/news/scuola-dal-17-settembre-servizio-trasporto-disabili-53056.html/

centroservizi.lineacomune.it/ssproxy/comune_di_firenze/handicap/mobilita_e_trasporti/trasporto_pubblico_/trasporto_assistito.html

centroservizi.lineacomune.it/ssproxy/comune_di_firenze/istruzione/servizi_scolastici/trasporto_alunni/trasporto_alunni_disabili.html

comune.bologna.it/sportellosociale/servizi/2707/2698/

corrieredelmezzogiorno.corriere.it/palermo/notizie/sociale/2014/6-ottobre-2014/disabili-scuola-il-serviziotrasporti-provincia-palermo--230288363062.shtml

trasparenza.comune.laquila.gov.it/archivio16_procedimenti_0_18253_25_1.html
www.aci.it/i-servizi/per-la-mobilita/aci-per-il-sociale.html
www.anglat.it/
www.ask-it.org/
www.asstra.it
www.atm.it/IT/VIAGGIACONNOI/DISABILI/Pagine/Trasportonondilinea.aspx
www.attivitasociali.palermo.it/index.php?option=com_content&view=article&id=92:agevolazioni-per-i-trasporti&catid=38:disabilita&Itemid=97
www.cittametropolitana.mi.it/scuola/novita/notizie.html?type=0&id=26300&area=1048576
www.comune.bari.it/portal/page/portal/barigov/gas/bari/?idscheda=AAARX9AAcAAAHC1AAD&tipogas=1&nav=target
www.comune.bari.it/portal/page/portal/barigov/gas/bari/?idscheda=AAARX9AAcAAAHELAAB&tipogas=1&nav=target
www.comune.cagliari.it/portale/it/contentview.page?contentId=SCH610
www.comune.genova.it/pages/trasporto-disabili-pollicino-mobility-bus
www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/ho%20bisogno%20di/ho%20bisogno%20di/Sostegno%20e%20Assistenza_Per%20disabili_%20Contributi%20a%20persone%20con%20disabilita&catId=com.ibm.workplace.wcm.api.WCM_Category/IT_CAT_Bisogni_34_07/fac6fa80446e01e1bc57bfd36d110d8a/PUBLISHED&categ=IT_CAT_Bisogni_34_07&type=content&sizeStyle=defaultSize&colorStyle=defaultColor
www.comune.milano.it/portale/wps/portal/searchresultdetail?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/ho+bisogno+di/ho+bisogno+di/sostegno+e+assistenza_per+disabili_+contributi+a+persone+con+disabilita
www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21141
www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/368
www.comune.palermo.it/js/server/uploads/_16052013122938.pdf
www.comune.palermo.it/noticext.php?id=2089#.VMqtdMkYHfc
www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW760633&jp_pagecode=newsview.wp&ahew=contentId:jp_pagecode

www.comune.torino.it/pass/informadisabile/servizio-di-trasporto-per-gli-alunni-disabili-di-scuole-dellinfanzia-primarie-e-secondarie-di-i%C2%B0-cittadine/
www.comune.torino.it/pass/informadisabile/servizio-di-trasporto-per-gli-alunni-disabili-di-scuole-secondarie-di-ii%C2%B0-cittadine/
www.comune.torino.it/trasporti/disabili/servizio-taxi-e-minibus.shtml
www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15150
www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22058
www.csalaquila.it/integrazione/documenti/Interventi_a_favore_dell_handicap.htm
www.ctmcagliari.it/bus_a_chiamata.php
www.disabili.com/mobilita-auto/speciali-mobilita-a-auto/trasporto-disabili/trasporto-disabili-autobus
www.edscuola.it/archivio/handicap/trasporto_scolastico.htm
www.fondazioneeserono.org/sezione/disabilita/disabilita-diritti-e-normativa/disabili-e-trasporti/#sthash.Cs6EhuH6.dpbs
www.handylex.org/
www.isfol.it/temi/Inclusione_sociale/disabilita
www.provincia.ba.it/home_page/struttura_e_organizzazione/00003882_Sostegno_disabilita.html
www.provincia.laquila.it/Inside.aspx?PageID=486
www.provincia.napoli.it/Micro_Siti/Scuola/Servizi/Module_Content_0019.html
www.regione.liguria.it/argomenti/territorio-ambiente-e-infrastrutture/trasporti/tpl-e-disabili.html
www.regione.vda.it/trasporti/trasportiperdisabili_i.asp
www.retecivica.trieste.it/procedimenti/pub/esamina.asp?id=444
www.rsmcampobasso.it
www.servizisociali.provincia.venezia.it/html/servizi.asp?cat=2
www.trasporti.provincia.tn.it/trasporto_disabili/
www.trasportofacile.net

www.triesteabile.it/voglioinformarmi/mo/trp/taxi/

www.up.aci.it

www2.comune.genova.it/portal/template/viewTemplate?templateId=70ejoirq22_layout_8qtar2rq28.psml

https://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/contentlibrary/Ho%20bisogno%20di/Ho%20bisogno%20di/Nidi%20e%20Scuole_Servizi%20per%20famiglie%20e%20studenti_Trasporto%20scolastico&catgId=com.ibm.workplace.wcm.api.WCM_Category/IT_CAT_Bisogni_11_04/a3af2e80446e01bdbb49bbd36d110d8a/PUBLISHED&categ=IT_CAT_Bisogni_11_04&type=content#par01

www.trentinosociale.it/index.php/Servizi-ai-cittadini/Guida-ai-servizi/per-destinatari/Disabili/Fuire-dei-trasporti/Muoversi