

UNIVERSITÀ DELLA SVIZZERA ITALIANA

SCUOLA UNIVERSITARIA PROFESSIONALE

Master in economia e gestione sanitaria e sociosanitaria

**Coordinamento dei servizi di trasporto
sussidiati in base alla Legge
sull'assistenza e cura a domicilio**

Lavoro di tesi

Autore: Chiara Gulfi

Relatore: Dr. Luca Crivelli

Bellinzona, luglio 2004

RINGRAZIAMENTI

Un primo sentito grazie desidero rivolgerlo alla collega Nicoletta Mariolini per avere impostato in collaborazione con il Gruppo Operativo Servizi d'Appoggio questo progetto e per la sua preziosa supervisione.

Ringrazio inoltre i membri del gruppo di pilotaggio per avere partecipato al progetto con i loro contributi fondamentali provenienti dall'attività quotidiana. Ringrazio anche i responsabili degli altri servizi di trasporto per avere risposto all'inchiesta iniziale e i collaboratori dei membri del gruppo di pilotaggio per avere svolto la sperimentazione dei criteri di eleggibilità.

INDICE

<u>RINGRAZIAMENTI</u>	2
TABELLA 1: CONTENUTI DEL PROGETTO.....	10
5	
<u>INDICE DELLE ABBREVIAZIONI</u>	6
<u>CAPITOLO 1: INTRODUZIONE</u>	7
1.1 LA LEGGE SULL'ASSISTENZA E CURA A DOMICILIO E I SERVIZI D'APPOGGIO.....	7
1.2 IL PROGETTO “DISPOSITIVO DI COORDINAMENTO E DI PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI”.....	8
1.3 STRUTTURA DEL LAVORO.....	11
1.4 ASPETTI METODOLOGICI E DI PROCEDURA.....	11
<u>CAPITOLO 2: ANALISI DEL CONTESTO</u>	13
2.1 INTRODUZIONE.....	13
2.2 CARATTERISTICHE DEL CONTESTO IN CUI OPERANO I SERVIZI DI TRASPORTO.....	14
A) LE RISORSE.....	14
B) L'ORGANIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ.....	14
C) LA RACCOLTA DI INFORMAZIONI SUGLI UTENTI E I CRITERI DI ELEGGIBILITÀ.....	16
D) L'ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI TRASPORTO.....	17
E) LA DOMANDA DI TRASPORTI E IL PREZZO DELLA PRESTAZIONE.....	19
F) IL CONTESTO TERRITORIALE.....	20
<u>CAPITOLO 3: SVILUPPO DELLE VARIANTI DEL DISPOSITIVO DI COORDINAMENTO</u>	22
3.1 LE PARTI RECUPERABILI DEL MODELLO VODESE.....	22
A) ALLESTIMENTO DI CRITERI STANDARD DI VALUTAZIONE DELL'UTENZA ED ELABORAZIONE DI UNA PROCEDURA STANDARD PER IL TRATTAMENTO DELLA DOMANDA.....	22
B) PRENOTAZIONE DELLE CORSE.....	23
C) PROCEDURE DI FATTURAZIONE/INCASSO E SVILUPPO DI UN DISPOSITIVO INFORMATICO <i>AD HOC</i>	24
D) STRUTTURAZIONE DELLE TARIFFE.....	24
E) INDIVIDUAZIONE DELLE FONTI DI FINANZIAMENTO.....	24
F) COLLABORAZIONE CON I SERVIZI PUBBLICI.....	25
G) UNIFORMAZIONE DELL'OFFERTA.....	25
H) RACCOLTA DI DATI STATISTICI E ANALISI DELLA SODDISFAZIONE DELL'UTENZA.....	26
3.2 DEFINIZIONE DELLE VARIANTI DEL DISPOSITIVO DEL COORDINAMENTO.....	26
MATRICE DELLE VARIANTI.....	28
A) FINALITÀ, ORGANIZZAZIONE E CARATTERISTICHE DEL DISPOSITIVO SECONDO DIVERSE VARIANTI.....	29
B) MARGINI DI CONVERSIONE.....	31
<u>CAPITOLO 4: CRITERI DI ELEGGIBILITÀ</u>	32
4.1 INTRODUZIONE.....	32
4.2 ANALISI A CASCATA DELL'ELEGGIBILITÀ.....	32
4.3 DEFINIZIONE DEI CRITERI DI ELEGGIBILITÀ.....	35

A)	CRITERI DI ELEGGIBILITÀ SECONDO LE VARIANTI, COMPETENZE NECESSARIE E IMPLICAZIONI ORGANIZZATIVE.....	35
B)	SPERIMENTAZIONE DEI CRITERI DI ELEGGIBILITÀ	37
C)	APPLICAZIONE PRATICA DEI CRITERI DI ELEGGIBILITÀ	39

CAPITOLO 5: ANALISI ECONOMICA E MODALITÀ DI FINANZIAMENTO..... 40

5.1	INTRODUZIONE	40
5.2	METODOLOGIA DI ANALISI.....	41
5.3	DESCRIZIONE DEI BENEFICI.....	42
A)	RISPOSTE PIÙ APPROPRIATE	42
B)	MIGLIORE RISPOSTA ALLA DOMANDA	42
C)	UNICO INTERLOCUTORE (ITER PROCEDURALE PIÙ SNELLO)	43
D)	MAGGIORE POTERE CONTRATTUALE.....	43
E)	BENEFICIO DELLA VALUTAZIONE	43
F)	RAZIONALIZZAZIONE DI ALCUNI TRASPORTI.....	44
5.4	ANALISI DI COSTO PER ELEMENTO DI VARIANTE.....	44
A)	CENTRALIZZAZIONE DELLA RICEZIONE DELLE CHIAMATE.....	45
B)	RICEZIONE CHIAMATE E ALLESTIMENTO PROGRAMMA.....	46
C)	VERIFICA A CAMPIONE DELLE VALUTAZIONI	47
D)	VALUTAZIONE CENTRALIZZATA.....	49
E)	CENTRALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ AMMINISTRATIVE	50
F)	COSTI TELEFONICI	51
G)	RIASSUNTO	52
5.5	ASPETTI FINANZIARI	53
A)	MODALITÀ DI FINANZIAMENTO DELLA CENTRALE DI COORDINAMENTO	53
B)	SUSSIDIAMENTO ALL'OGGETTO/AL SOGGETTO E PROSPETTIVE FUTURE.....	53
C)	PARERE DEL GRUPPO DI PILOTAGGIO.....	56
5.6	ANALISI DEGLI EFFETTI DELLA CENTRALIZZAZIONE SUL COINVOLGIMENTO DEL VOLONTARIATO	57
A)	CARATTERISTICHE E COSTI DELLA SITUAZIONE ATTUALE	58
B)	CARATTERISTICHE E COSTI DELLA CENTRALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI RICEZIONE, DI PROGRAMMAZIONE DELL' ATTIVITÀ E AMMINISTRATIVE	58
C)	CARATTERISTICHE E COSTI DELLA CENTRALIZZAZIONE DI TUTTE LE ATTIVITÀ INDIRETTE	59
D)	CONCLUSIONE.....	60

6. CONCLUSIONI

6.1	OSSERVAZIONI DEL GRUPPO DI PILOTAGGIO.....	61
6.2	I TRASPORTI ISTITUZIONALI.....	62
6.3	TAPPE SEGUENTI IL PROGETTO.....	62

BIBLIOGRAFIA

ALLEGATI.....

		66
--	--	-----------

Indice delle tabelle

Tabella 1: Contenuti del progetto	10
Tabella 2: Tappe di realizzazione del progetto	10
Tabella 3: Matrice delle varianti	88
Tabella 4: Risorse necessarie per la valutazione dei bisogni	48
Tabella 5: Risorse amministrative	50
Tabella 6: Riassunto dell'analisi economica	53
Tabella 7: Riassunto analisi centralizzazione attività vs. coinvolgimento del volontariato	60

Indice delle figure

Figura 1: <i>Flow chart</i> per la decisione di eleggibilità degli utenti	34
--	-----------

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

AGI	Assegno per grandi invalidi
AI	Assicurazione invalidità
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
CRS	Croce Rossa Svizzera
GOSA	Gruppo Operativo Servizi d'Appoggio
LACD	Legge sull'assistenza e cura a domicilio
LAI	Legge sull'assicurazione invalidità
LAVS	Legge sull'assicurazione vecchiaia e superstiti
SACD	Servizio di assistenza e cura a domicilio
SAMiR	Service de coordination des transports adaptés pour les personnes à mobilité réduite
SSEAS	Sezione del sostegno a enti e attività sociali
STB	Fondazione trasporti Bellinzona
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali

CAPITOLO 1: INTRODUZIONE

1.1 La Legge sull'assistenza e cura a domicilio e i servizi d'appoggio

La Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD), entrata in vigore il 1° gennaio 2000, è stata voluta e messa in atto dal Legislatore con lo scopo principale di favorire il mantenimento a domicilio delle persone anziane, invalide, malate o con problemi di natura sociale. Poter mantenere adeguatamente a domicilio una persona che presenta un fabbisogno di cura e/o assistenza comporta un impatto finanziario non indifferente, in quanto evita il collocamento precoce o improprio in strutture stazionarie generalmente molto più costose. Per le finanze pubbliche, ormai da anni confrontate con la crisi finanziaria del settore sanitario e sociosanitario, la LACD ha costituito un investimento che nel lungo termine dovrebbe consentire una ri-allocazione più efficiente delle risorse messe a disposizione di questi settori.

La LACD poggia essenzialmente su tre pilastri:

- I servizi di assistenza e cura a domicilio, in cui sono operative équipes polivalenti composte da operatori/trici appartenenti ad ognuna delle seguenti categorie professionali:
 - infermiere/a;
 - aiuto familiare;
 - ausiliario/a dell'assistenza a domicilioe che offrono prestazioni quali le cure medico-terapeutiche, le cure di base, gli aiuti di economia domestica, la consulenza igienica, sanitaria e sociale, l'informazione e l'attivazione delle risorse disponibili sul territorio, l'educazione e la prevenzione sanitaria;
- i servizi d'appoggio, che offrono prestazioni di supporto dell'assistenza e cura a domicilio e che, pur non essendo eseguite direttamente presso l'abitazione dell'utente, ne favoriscono la permanenza a domicilio;
- gli aiuti diretti, cioè i contributi finanziari versati agli utenti e destinati all'organizzazione di soluzioni individuali di sostegno o d'abitazione.

I servizi d'appoggio costituiscono un universo piuttosto variegato di enti di varie dimensioni che offrono prestazioni di varia natura, raggruppate in famiglie. Una di queste famiglie è costituita dai servizi di trasporto.

Nella definizione delle competenze, la LACD ha attribuito al Cantone un compito fondamentale per il corretto funzionamento del settore dell'assistenza e cura a domicilio, quello della pianificazione. Questo strumento permette di definire quali siano gli obiettivi concreti che il settore deve raggiungere in un lasso di tempo predefinito, in modo tale da mettere in atto lo spirito della Legge. La pianificazione definisce quindi le linee guida per tutti gli attori del settore e le strategie per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Nella presente tesi di master si è focalizzata l'attenzione su un progetto specifico che, come verrà illustrato in modo più dettagliato nel paragrafo seguente, si inserisce all'interno di una strategia per il raggiungimento di obiettivi pianificatori.

1.2 Il progetto “dispositivo di coordinamento e di pianificazione dei trasporti”

Il Rapporto complementare dell'assistenza e cura a domicilio (2002), prendendo spunto da quanto emerso nell'ambito dei lavori del GOSA, ha specificato per i servizi di trasporto il seguente obiettivo qualitativo: “gli enti di trasporto, dopo aver creato le premesse per una gestione distinta da altre attività, hanno individuato le piste di un progetto prioritario per i prossimi tre anni: esso consiste principalmente nel definire i criteri di (non)-eleggibilità degli utenti e nel porre le basi di un dispositivo di coordinamento e di pianificazione dei trasporti”.

Il 23 ottobre 2002, la Conferenza dei servizi di trasporto per persone con difficoltà motorie ha chiesto alla Sezione del sostegno a enti e attività sociali (SSEAS) di avviare una ricerca sul tema dei trasporti che risponda ai seguenti interrogativi:

- Cosa significa a livello operativo coordinare i servizi di trasporto per persone con difficoltà motorie in Ticino?
- Quali mansioni deve avere una centrale di coordinamento dei trasporti?
- Come organizzare tale centrale per permettere efficacia ed efficienza nella risposta al bisogno?
- Quali sono i mezzi economici e strutturali e i veicoli necessari per farla funzionare?
- Quali compiti di coordinamento assume tale centrale e come si pone rispetto all'autonomia dei singoli servizi?

In quell'occasione la Conferenza ha pure richiesto che le venissero accordate anche le risorse necessarie per la realizzazione della ricerca.

Da quel momento Nicoletta Mariolini, collaboratrice scientifica della SSEAS, ha approfondito la questione innanzitutto per capire le interconnessioni esistenti tra il progetto e altre iniziative promosse dai Servizi di assistenza e cura a domicilio (SACD).

Dopo questo primo chiarimento, che ha permesso di definire sinergie e autonomie tra i due settori, è stato necessario esplorare diverse piste per la realizzazione dello studio. In particolare, sono stati avviati dei contatti con due enti: il servizio 144 in Ticino e il Service des Assurances Sociales et de l'Hospitalisation nel Canton Vaud.

Entrambi hanno messo a disposizione l'informazione concernente i lavori realizzati nel loro contesto in materia di coordinamento dei trasporti.

Dopo un'attenta analisi del materiale, l'esperienza del Canton Vaud è risultata essere quella più vicina a quanto immaginato per il settore dei trasporti in Ticino.

Sono quindi stati promossi due incontri in seno alla Conferenza (10 aprile 2003 e 23 maggio 2003) per presentare e discutere lo studio vodese, durante i quali è stato deciso di creare un gruppo di pilotaggio *ad hoc* per affrontare le varie tematiche connesse alla realizzazione di un progetto di coordinamento dei trasporti.

Del gruppo di pilotaggio hanno fatto parte Manuele Bertoli (Unitas), Ferdinando Cattaneo (Altair), Fabrizio Comandini (Croce Rossa Svizzera), Lorenzo Giacolini (STB), Nicoletta Mariolini (SSEAS), Enrico Matasci (Pro Infirmis).

Come primo passo il gruppo ha definito il progetto, nei suoi contenuti e nelle tappe di realizzazione precisando che l'obiettivo finale era quello di elaborare un modello di centrale di coordinamento dei trasporti.

OBIETTIVI	Valutare e proporre un modello di organizzazione dei trasporti secondo tre varianti: <ol style="list-style-type: none">1. dispositivo "Numero unico" il cui compito è di smistare le richieste di trasporto;2. dispositivo "Verifica del bisogno" il cui compito è di raccogliere le richieste, valutarle secondo criteri uniformi e condivisi e smistarle tra i servizi attivi sul territorio;3. dispositivo "Servizi centrali" il cui compito è di raccogliere le richieste, valutarle secondo criteri uniformi e condivisi e smistarle tra i servizi attivi sul territorio. Questo dispositivo garantisce inoltre la gestione delle fatturazioni e dell'incasso.
RISULTATI ATTESI	<ul style="list-style-type: none">• Analisi del contesto ticinese in funzione della dimensione strutturale (tipo di offerta) e territoriale (zona urbana, zona rurale).• Analogie e differenze tra il contesto ticinese e vodese.

	<ul style="list-style-type: none"> • Le parti “recuperabili” del modello vodese e l’analisi del possibile coinvolgimento dei trasporti pubblici in Ticino. • Caratteristiche del dispositivo secondo le tre varianti (ente gestore, forma giuridica, ubicazione, ecc.), criteri di funzionamento e criteri di attribuzione del mandato. • Ruolo e grado di autonomia dei servizi esistenti secondo le tre varianti. • I criteri di (non)-eligibilità degli utenti secondo le tre varianti (criteri per la valutazione dei bisogni). • Implicazioni finanziarie e fonti di finanziamento secondo le tre varianti.
--	---

Tabella 1: Contenuti del progetto

<i>luglio - dicembre 2003</i>	<p><i>Analisi della documentazione e sviluppo delle tre varianti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ analisi dei contesti ➤ parti recuperabili del modello vodese e possibile coinvolgimento dei trasporti pubblici ➤ finalità, organizzazione e caratteristiche del dispositivo secondo le tre varianti ➤ vantaggi e svantaggi delle tre varianti ➤ presentazione del quadro analitico per l’elaborazione delle tre varianti e presentazione dei tre modelli
<i>gennaio - febbraio 2004</i>	<p><i>Valutazione dei bisogni degli utenti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ definizione teorica dei criteri di (non)-eleggibilità degli utenti ➤ sperimentazione dei criteri di (non)-eleggibilità degli utenti ➤ i criteri di (non)-eleggibilità degli utenti secondo le tre varianti ➤ competenze necessarie e implicazioni organizzative ➤ presentazione dei risultati
<i>marzo - maggio 2004</i>	<p><i>Analisi economica</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ analisi costi-benefici ➤ implicazioni finanziarie e fonti di finanziamento secondo le tre varianti ➤ presentazione dei risultati
<i>giugno 2004</i>	<p><i>Rapporto finale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ presentazione e discussione dei risultati ➤ esito delle consultazioni

Tabella 2: Tappe di realizzazione del progetto

La direzione del progetto è stata assunta dal gruppo di pilotaggio designato dalla Conferenza dei servizi di trasporto.

La supervisione della gestione del progetto e la supervisione tecnico-metodologica sono state affidate a Nicoletta Mariolini.

La realizzazione del progetto è stata affidata a Chiara Gulfi, collaboratrice SSEAS, che ha svolto questa mansione quale lavoro di diploma nell’ambito del Master in economia e gestione sanitaria e sociosanitaria.

1.3 Struttura del lavoro

Il lavoro è stato strutturato in modo tale da seguire il più fedelmente possibile il piano del progetto. A questa parte introduttiva farà seguito un capitolo dedicato all'analisi del contesto, all'interno del quale sarà illustrata la struttura del settore dei servizi di trasporto sussidiati in base alla LACD e si procederà ad una breve descrizione del contesto territoriale in cui questi servizi si trovano ad operare. Nel terzo capitolo, dopo avere passato in rassegna le parti recuperabili del modello di coordinamento applicato nel Canton Vaud, vengono ipotizzate alcune possibili varianti organizzative del dispositivo di coordinamento. Contrariamente a quanto previsto dal progetto, non sono state sviluppate in esteso tre varianti organizzative, ma è stata elaborata una matrice nella quale sono descritti tutti i tasselli fondamentali del modello, in modo tale da dare ai lettori la possibilità, almeno a livello teorico, di ricostruire tutte le combinazioni organizzative possibili.

Il quarto capitolo è dedicato alla definizione e sperimentazione dei criteri di (non)-eleggibilità.

Nel quinto capitolo i vari tasselli necessari per definire una variante organizzativa sono stati analizzati dal punto di vista economico e si è dato spazio alla presentazione di alcune considerazioni sugli aspetti legati al finanziamento.

L'ultimo capitolo presenta le conclusioni riguardanti il progetto e le indicazioni del gruppo di pilotaggio.

1.4 Aspetti metodologici e di procedura

Nella prima fase descrittiva (analisi del contesto) si è fatto capo in modo sostanziale ai contributi e all'esperienza messa a disposizione dai responsabili dei servizi di trasporto, oltre che a varia documentazione disponibile presso la SSEAS: leggi e regolamenti, rapporti e documenti vari relativi alla pianificazione del settore dell'assistenza e cura a domicilio e i lavori di Mariolini (2001) e Wernli (2001). Per la descrizione di dettaglio dell'organizzazione e delle attività dei servizi di trasporto sono state svolte delle inchieste telefoniche presso i responsabili dei singoli enti, della durata di circa 30 minuti e sulla base di un formulario standard di domande.

A livello procedurale, dopo la fase di lettura e di analisi della documentazione disponibile e dopo la realizzazione delle interviste, è stata allestita una prima bozza di analisi del contesto. A quel punto è stato organizzato un incontro con il gruppo di pilotaggio, durante il quale sono stati discussi i punti non ancora chiari dell'analisi. Ogni membro del gruppo ha poi ricevuto una bozza corretta ed ha avuto la possibilità di effettuare osservazioni e correzioni in merito.

Per quel che concerne l'analisi della recuperabilità del modello vodese, ad ogni membro del gruppo di pilotaggio è stata inviata una tabella in cui sono state elencate le varie parti del modello, con una breve descrizione di differenze e analogie fra la realtà vodese e quella ticinese. Le persone sono state invitate a suggerire, mediante parole chiave, delle idee in merito all'applicabilità del modello in Ticino. In seguito, in un secondo incontro, sono stati discussi gli aspetti più salienti focalizzando l'attenzione sulle questioni in merito alle quali sono state riscontrate importanti divergenze d'opinione fra i membri del gruppo.

In base ai risultati della discussione, è stata allestita la parte sugli aspetti recuperabili del modello vodese.

Ai membri del gruppo di pilotaggio è poi stato spedito il testo che illustrava le varianti del dispositivo di coordinamento, invitando le persone a leggerlo e a prepararsi per una discussione nell'ambito della quale elaborare un consenso sulla variante da applicare in Ticino, in termini di livello minimo condiviso di centralizzazione. Questi aspetti sono stati poi discussi in occasione di un terzo incontro.

Per quel che concerne la parte riguardante i criteri di (non)-eleggibilità, si è fatto capo ai formulari sviluppati nel progetto vodese, i quali sono stati tradotti e adattati. Dopo un ulteriore incontro con il gruppo di pilotaggio, la sperimentazione di questi criteri è stata condotta presso i servizi dei membri del gruppo di pilotaggio, da parte dei coordinatori. Quest'ultimi erano invitati ad applicare i questionari ad un certo numero di utenti ed a sottoporre un piccolo rapporto contenente gli elementi principali di valutazione sull'esperienza svolta. In base alle osservazioni fornite e all'ulteriore discussione svolta con il gruppo di pilotaggio, i formulari sono stati modificati ed è stato inserito un commento a proposito della definizione teorica dei criteri.

La parte riguardante l'analisi economica è stata svolta senza coinvolgere il gruppo di pilotaggio se non per una discussione finale.

Le conclusioni, in particolare in merito alla realizzabilità del progetto, sono l'espressione del consenso raggiunto in una discussione con il gruppo di pilotaggio.

CAPITOLO 2: ANALISI DEL CONTESTO

2.1 Introduzione

In Ticino sono operativi 9 servizi di trasporto, ciascuno dei quali è attivo in una determinata area geografica del Cantone. Questi enti sono riconosciuti ai sensi della LACD e sussidiati dallo Stato (Confederazione, Cantone e Comuni). Per maggiori dettagli si rimanda alle schede allegate alla pianificazione (allegato 1).

Secondo il mandato della LACD, e quindi nella maggior parte dei casi, gli utenti trasportati sono persone che vivono al proprio domicilio e che per ragioni essenzialmente imputabili alla ridotta mobilità, non possono fare capo al veicolo privato oppure ai trasporti pubblici. I servizi d'appoggio effettuano però anche dei trasporti per utenti residenti in istituti per anziani o per invalidi.

Per completare il quadro riguardante i trasporti di persone con problemi di mobilità, è importante sottolineare che la maggior parte degli istituti per anziani e per invalidi dispone di veicoli propri e in diversi casi anche di autisti, e che quindi la maggior parte dei trasporti a scopo istituzionale viene effettuata dagli istituti stessi ed in modo indipendente l'uno dall'altro. Per esempio, i laboratori per invalidi organizzano per proprio conto il trasporto dei rispettivi utenti esterni.

Lo stesso discorso si applica ai centri diurni, pure sussidiati ai sensi della LACD. In questo caso è però importante segnalare che questi enti di fatto non effettuano soltanto i trasporti dal domicilio dell'utente verso il centro diurno e viceversa, ma anche quei trasporti che dovrebbero rientrare nella sfera d'attività dei servizi d'appoggio che si occupano esclusivamente di trasporti. Questa particolarità è stata evidenziata nel lavoro di Mariolini (2001), in cui è stato indicato che circa la metà delle 844 ore mensili dedicate dai centri diurni ai trasporti per la vita sociale non rientrava nella categoria "trasporto dal domicilio ad un centro", ciò che è risultato piuttosto anomalo.

Da ultimo va rilevato che in Ticino sono attivi anche servizi di trasporto non sussidiati; si tratta dei servizi SAP (Servizio Assistenza al Prossimo), situato a Lugano, e AMA, con sede a Mendrisio. Quest'ultimo si basa esclusivamente sul volontariato e ha stipulato una Convenzione con il Comune di Mendrisio.

Nei prossimi paragrafi si presenterà un quadro del contesto in cui operano i servizi di trasporto. Salvo indicazione diversa, le informazioni sono state estratte da interviste ai responsabili e dai dati di accompagnamento ai preventivi e consuntivi richiesti dalla SSEAS.

2.2 Caratteristiche del contesto in cui operano i servizi di trasporto

a) Le risorse

In tutti gli enti è attiva una persona che si occupa dell'organizzazione e del coordinamento dei trasporti. In alcuni casi si tratta di un'unità riconosciuta in organico, mentre in altri di una persona che lavora a titolo volontario.

Negli enti più grandi la figura di coordinamento è affiancata da persone che si occupano delle attività di segretariato; in alcuni casi questi compiti sono effettuati da terzi (per esempio STB ha delegato questa attività al Centro di Informatica della Federazione ticinese per l'integrazione degli handicappati).

Gli enti dispongono di un certo numero di unità di professionisti (autisti) e di volontari più o meno attivi. L'unica eccezione è costituita dal servizio dei Samaritani di Bodio-Personico-Pollegio, dove sono attivi unicamente volontari.

I volontari effettuano in prevalenza il trasporto con il proprio veicolo, nel qual caso vengono rimborsati a fr. 0.55-0.60/km. Altri servizi invece, come quello dei Samaritani di Biasca, preferiscono che i volontari utilizzino uno dei veicoli in loro dotazione.

Il parco veicoli degli enti di trasporto è costituito per la maggior parte da veicoli adattati al trasporto di carrozzelle. Alcuni di questi veicoli possono trasportare più carrozzelle. Generalmente i veicoli di servizio vengono utilizzati solo dai professionisti (ad eccezione dei pochi che impiegano personale volontario alla guida dei veicoli di servizio). Inoltre, STB mette a disposizione i propri veicoli durante il weekend, se l'utente ha qualcuno che può guidarli.

b) L'organizzazione dell'attività

Il lavoro viene generalmente organizzato dal coordinatore, che allestisce un programma per i professionisti ed i volontari. Quest'ultimi di solito indicano in anticipo la propria disponibilità, che viene poi verificata di volta in volta per l'organizzazione del singolo trasporto. I coordinatori riescono ad allestire questi programmi con un certo anticipo, dato che la maggior parte dei trasporti viene effettuato per persone che sono già da tempo utenti del servizio e che vi ricorrono per trasporti regolari. I coordinatori raccomandano sempre di annunciare non appena possibile la necessità del trasporto, anche se quasi tutti indicano che la prenotazione dovrebbe avvenire al più tardi 24-48 ore prima. La prenotazione "in giornata" costituisce l'eccezione e viene effettuata solo

nel limite della disponibilità, vale a dire se esiste uno spazio nel programma precedentemente allestito.

Le prenotazioni vengono raccolte presso le centrali di chiamata. I servizi di trasporto mettono a disposizione un numero fisso a cui risponde il coordinatore durante una determinata fascia oraria e una segreteria telefonica presso la quale l'utente può lasciare il messaggio nel resto del tempo, oppure dispongono di un numero di natel a cui risponde il coordinatore o direttamente l'autista.

Tutti i servizi cercano di organizzare i trasporti nel modo più efficiente possibile. Trasporti con più persone sono però possibili solo in pochi casi, come per i dializzati o gli ammalati oncologici verso e dall'ospedale. Altrimenti i trasporti vengono organizzati in sequenza (prima un utente e poi un altro), in modo particolare nelle regioni di attività in cui i percorsi sono più brevi (zone urbanizzate) e nei casi in cui l'utente deve rimanere per un certo periodo di tempo presso il luogo di destinazione. Negli altri casi, la persona che effettua il trasporto aspetta l'utente e poi lo riporta presso il proprio domicilio. In determinati casi non è possibile evitare i viaggi "a vuoto", specialmente nelle regioni scarsamente popolate oppure nei casi di organizzazione in sequenza.

Quale particolarità, va segnalata l'organizzazione su cui si basa il servizio Rete Due-Due di Pro Infirmis e in parte anche il servizio di Locarno Rete Due-Uno, cioè la collaborazione con le compagnie di taxi. Rete Due-Due gestisce tutti i propri trasporti tramite due compagnie di taxi situate a Lugano e una a Mendrisio, con il sistema dei buoni taxi. Anche a Locarno vi è la possibilità di ottenere i buoni di un eco-taxi. L'utente può ricevere fino a franchi 600-700.— all'anno di buoni, suddivisi in blocchetti di franchi 100.--, che può spendere per dei servizi di trasporto; il 20% di questo costo viene coperto dall'utente stesso. La compagnia di taxi invia poi a Pro Infirmis delle fatture mensili.

Questo sistema presenta il vantaggio di permettere all'utente di scegliere come e quando usufruire di un trasporto, senza nessuna limitazione di orario. Lo svantaggio è che il costo del trasporto da parte del taxi è più alto del trasporto effettuato direttamente dal servizio e si aggira intorno a franchi 3.50-4 al km. Inoltre è più difficile per l'ente verificare lo scopo del trasporto (terapeutico, per la vita sociale).

Salvo casi particolari, gli enti effettuano i trasporti solo durante i giorni feriali e negli orari d'ufficio, anche se tutti quelli che effettuano trasporti per pazienti dializzati segnalano che la giornata di lavoro è molto lunga, in quanto già alle 6.30 si recano presso questi utenti e li portano a casa la sera verso le 19-19.30. Trasporti durante le ore serali o durante il weekend vengono

effettuati solo per gruppi o utenti abituali (es. gruppi sportivi, una sera fissa alla settimana), o, eccezionalmente, se vi è la disponibilità di un volontario o dell'autista.

Salvo il caso dei buoni taxi, agli utenti che usufruiscono di un trasporto da parte di uno dei servizi sussidiati viene fatturato un importo di fr. 0.60/km per i trasporti oltre un raggio di 5 chilometri, oltre ad una cifra fissa di franchi 5.—(franchi 8.—in caso di andata e ritorno), che costituisce il forfait per i trasporti inferiori ai 5 chilometri. Durante le interviste, si era constatato che le tariffe, pur essendo già allora teoricamente uniformi, venivano applicate in modo diverso, per esempio nel caso di trasporti molto lunghi (es. verso la Svizzera Interna), dei trasporti per i dializzati (frequenti e dove l'utente deve arrivare molto presto la mattina e partire tardi la sera), o in presenza di un terzo pagante. Il 27.01.2004 la SSEAS ha allestito una direttiva sulle tariffe dei servizi di trasporto (vedi allegato 2) che dovrebbe avere chiarito la situazione.

Attualmente, non esistono accordi formali di collaborazione fra i servizi di trasporto. Però può succedere che i coordinatori di servizi attivi nella stessa regione si chiamino per verificare se un trasporto che un determinato servizio non riesce ad organizzare possa essere effettuato dall'altro servizio. Si tratta quindi di collaborazioni informali per riuscire a soddisfare al meglio la domanda.

c) La raccolta di informazioni sugli utenti e i criteri di eleggibilità

I servizi di trasporto conoscono già la maggior parte delle persone per le quali effettuano il servizio, in quanto si tratta di utenti abituali. Il servizio del Malcantone ha inoltre una possibilità ulteriore di verifica nel caso in cui la persona che richiede il trasporto sia anche utente del SACD Maggio.

Di fronte alla richiesta da parte di un nuovo utente, il servizio raccoglie alcuni dati anagrafici, mentre per l'eleggibilità al servizio generalmente vengono raccolte informazioni sulla mobilità dell'utente, in genere durante il colloquio telefonico con il coordinatore. Naturalmente la verifica vera e propria può avvenire solo *ex post*. Tutti i servizi hanno segnalato che è già successo di effettuare trasporti per persone che non avevano una stretta necessità, ma questi abusi sono molto rari. Alcuni servizi richiedono il certificato medico attestante l'impossibilità di utilizzare i mezzi pubblici.

Il servizio trasporti dei Samaritani di Biasca si assicura inoltre che il trasporto non possa essere effettuato da familiari o conoscenti, mentre STB lo effettua anche in questi casi, ritenendo legittimo che gli utenti desiderino rendersi maggiormente indipendenti dai propri famigliari.

Alcuni enti utilizzano quale criterio di eleggibilità anche lo scopo del trasporto, e rilevano anche questo tipo di informazione quando un utente chiama per la prenotazione. Questo avviene soprattutto per quegli enti che effettuano principalmente trasporti a scopo terapeutico.

Oltre ai criteri attinenti la mobilità dell'utente, i servizi di Pro Infirmis hanno aggiunto anche un criterio di eleggibilità di tipo economico, in quanto il trasporto viene effettuato solo per persone che hanno un reddito che si avvicina ai limiti per l'ottenimento delle prestazioni complementari.

Tutti i coordinatori dei servizi di trasporto cercano, quando è possibile, di orientare l'utente verso l'utilizzo dei mezzi pubblici e di chiarire quali sono i criteri per avere diritto al servizio sussidiato. Pro Infirmis ha inoltre preparato un volantino in cui vengono elencate le condizioni necessarie per avere diritto al trasporto.

d) L'attività dei servizi di trasporto

Nel 2002, i 9 servizi di trasporto hanno trasportato 1'726 utenti per un totale di 46'351 trasporti e 913'518 km. Poco più della metà di questi trasporti sono stati effettuati con uno dei veicoli in dotazione al servizio, i restanti con i veicoli privati dei volontari.

Nel 52% dei casi è un professionista che trasporta gli utenti; per contro i volontari effettuano mediamente più chilometri, in quanto il 50.4% dei chilometri totali sono stati percorsi da personale volontario. Naturalmente vi sono delle differenze importanti fra un servizio e l'altro, visto che la percentuale di volontari e di professionisti è variabile.

Circa l'80% dei trasporti, sia in termini di numero che di chilometri, viene effettuato per scopi terapeutici. Della quota di trasporti per la vita sociale, la grande maggioranza ha quale scopo la formazione o il lavoro (59% del numero dei trasporti e 72% dei chilometri allocati alla vita sociale). Si può quindi notare che i trasporti per la vita socioculturale costituiscono un numero molto esiguo sul totale dei trasporti effettuati.

Molti responsabili dei servizi hanno ammesso chiaramente che l'offerta del servizio è indirizzata prevalentemente ai trasporti terapeutici, anche se diversi di loro hanno sottolineato l'importanza dei trasporti per la vita sociale per l'utenza disabile o anziana.

Questo fatto permette di ri-agganciarsi a quanto indicato nel primo paragrafo a proposito dell'attività di trasporto dei centri diurni, che effettuano la metà dei trasporti dedicati alla vita sociale al di fuori del tragitto domicilio - centro diurno. Come indicato da Mariolini (2001), i centri

diurni si trovano nella necessità di coprire questa tipologia di domanda che non può essere soddisfatta dai servizi di trasporto, in modo particolare nei distretti più sguarniti.

Comunque, anche in relazione allo scopo del trasporto si rilevano differenze importanti fra un servizio e l'altro. In particolare, Altair e Rete Due-Due effettuano in prevalenza trasporti per la vita sociale (circa il 60% dei trasporti). Mentre nel caso di Altair, oltre l'80% dei trasporti effettuati per la vita sociale aveva uno scopo di lavoro o formazione, nel caso di Rete Due-Due più del 90% degli utenti che hanno effettuato un trasporto per la vita sociale, lo hanno fatto con lo scopo partecipare alla vita socioculturale, soddisfacendo quindi il bisogno di socializzazione. Questo fatto dipende molto probabilmente dal fatto che Rete Due-Due lavora con le compagnie di taxi, e dunque gli utenti si sentono maggiormente autorizzati a chiedere questo tipo di trasporto, senza dover sottostare a limitazioni di orario. Si può infatti supporre che la domanda per trasporti a scopo socioculturale sia maggiore in serata e durante i weekend, fasce di tempo in cui molti servizi di trasporto non sono attivi, o lo sono solo occasionalmente.

Per quel che concerne il raggio d'attività dei servizi, esso si concentra sugli utenti che vivono nella regione d'attività del servizio, come sembra piuttosto ovvio. In media, oltre il 70% degli utenti trasportati ha il proprio domicilio nel distretto d'attività del servizio. Questo dato si verifica meno per il servizio di Biasca, che è attivo nelle Tre Valli e per Altair, che effettua dei trasporti anche per persone domiciliate nel Mendrisiotto.

Il 55% degli utenti nel 2002 erano anziani, il 35% adulti e il 10% minorenni. Si può notare subito che, in relazione alla popolazione di riferimento (cioè le persone al beneficio di una rendita AVS o AI oppure, nel caso dei minorenni, al beneficio di un provvedimento o mezzo ausiliario dell'AI), la percentuale degli adulti è molto alta rispetto a quella degli anziani.

In media, il 69% dell'utenza trasportata presenta delle difficoltà a livello della mobilità. Di questi, quasi la metà, e quindi circa un terzo degli utenti totali, si muove in carrozzella. Da questo dato si spiega la necessità di disporre di un buon numero di veicoli adattati. Anche a questo livello esistono delle differenze importanti fra un servizio e l'altro. Per i servizi attivi nelle regioni periferiche, la percentuale di utenti con una mobilità normale è più alta. Probabilmente questo è dovuto al fatto che questi utenti si trovano più spesso di quelli residenti nelle zone urbane nella necessità di ricorrere ad un servizio di trasporto a causa degli orari o del tragitto dei mezzi pubblici.

La maggior parte dei trasporti è richiesta dall'utente stesso che si mette in contatto con la centrale di prenotazione (39%) oppure da altri servizi (40%). Molti servizi hanno infatti segnalato le richieste effettuate dagli ospedali, oppure quelle da parte degli istituti (p.es. Altair lavora molto con le case per anziani), anche se i trasporti istituzionali non rientrano nel mandato principale della LACD.

In media, la lunghezza di un trasporto è di poco superiore ai 22 km. Anche qui si notano differenze importanti fra i servizi attivi nelle zone periferiche e quelli attivi nelle regioni urbane. Il trasporto medio del servizio di Bodio è lungo oltre 50 km, quello di Rete Due-Due è inferiore agli 8.

Da ultimo, è interessante osservare il costo medio dei trasporti. Il costo per km varia infatti da 80 centesimi a 4 franchi. La differenza è dovuta *in primis* alla percentuale di trasporti che viene effettuata dai volontari.

e) La domanda di trasporti e il prezzo della prestazione

La valutazione della copertura dei bisogni in prestazioni di trasporto è stata effettuata nei lavori di Mariolini (2001) e Wernli (2001), ai quali si rimanda per maggiori dettagli. Va ricordato che nel lavoro di Mariolini la valutazione è stata chiesta direttamente ai servizi d'appoggio e che essa si riferisce alla domanda espressa e non a quella potenziale; nello studio di Wernli invece la valutazione è stata richiesta a diversi gruppi target (SACD, servizi sociali, operatori sociosanitari, istituti, enti e associazioni vari e comuni). Per questi motivi gli autori stessi hanno raccomandato una certa prudenza nell'interpretazione dei risultati.

Nel lavoro di Mariolini (2001), le prestazioni di trasporto sono quelle risultate meno efficaci nella copertura della domanda, all'interno dell'insieme delle prestazioni dei servizi d'appoggio, con un tasso globale del 71%. Scorporando il dato dei trasporti per la vita sociale, il tasso di copertura è ancora più basso, risultando pari al 60%, mentre nel caso dei trasporti per terapie è pari a quasi l'80%. La copertura della domanda di trasporti per la vita sociale è ancora inferiore nel caso in cui l'utente necessita di un veicolo adattato ma non di un accompagnamento (51%) e nel caso in cui necessita di entrambi (44%).

Nel lavoro di Wernli (2001), invece, l'efficacia dei trasporti per terapie è risultata leggermente inferiore (70%), con delle differenze anche importanti fra regioni (Mendrisiotto, 60% vs Locarnese, 80%). La frequenza della fornitura di queste prestazioni è risultata inoltre la più criticata, essendo valutata adeguata solo nel 65% dei casi. Le differenze regionali sono state confermate.

Per quel che concerne i trasporti per la vita sociale, il risultato emerso è molto vicino a quello indicato da Mariolini (59%). Le differenze regionali sono state di nuovo rilevate, con il Mendrisiotto e il Malcantone meno coperti rispetto p.es. al Locarnese.

Riassumendo quanto presentato in questo paragrafo e in quello precedente, emerge chiaramente che i servizi di trasporto dovrebbero potenziare maggiormente l'offerta di prestazioni per la vita sociale, rispondendo quindi ad una domanda ancora in gran parte insoddisfatta, ma reputata importante per l'utenza dai servizi stessi. Questo potenziamento contribuirebbe inoltre a scaricare un compito che oggi è in parte assunto in modo improprio dai centri diurni.

Nel lavoro di Mariolini non è emerso che per i servizi di trasporto il prezzo fatturato all'utente costituisce un ostacolo per l'accesso al servizio. Nemmeno lo studio di Wernli ha messo in luce una politica di prezzi discriminatoria per gli utenti. Infatti, come è stato indicato in precedenza, all'utente viene fatturato solo il costo variabile del trasporto (franchi 0.60/km), o, come nel caso dei buoni taxi, un costo che si avvicina a quello dei trasporti pubblici. Va ricordato che in taluni casi (p.es. trasporti terapeutici) vi è l'intervento di terzi paganti che coprono parte del costo (casse malati, che coprono il 50% del costo dei trasporti terapeutici, fino ad un massimo di franchi 500.— all'anno, prestazioni complementari).

f) Il contesto territoriale

Una descrizione dell'attività dei servizi di trasporto non può prescindere anche da una breve analisi descrittiva del territorio nel quale questi enti si trovano ad operare.

Il Ticino ha una superficie di 2'812.5 km² ed una popolazione che nel 2000 ammontava a 306'846 abitanti, vale a dire una densità di 109 abitanti/km². Si tratta di una cifra più che doppia rispetto ad altri cantoni a territorio prevalentemente rurale o montano, come il Vallese (52 abitanti/km²) o il Grigioni (26 abitanti/km²), ma nettamente inferiore a quelle delle province della vicina penisola (Como, 385 abitanti/km² e Varese, 669.5, dati quest'ultimi del 1990)

Tuttavia, le differenze all'interno del territorio ticinese sono molto rilevanti, in quanto, rispetto alla media cantonale, la densità è più che quadrupla nel distretto più densamente popolato del Cantone (il Mendrisiotto, con 453 abitanti/km²) e solo un decimo nella Vallemaggia (10 abitanti/km²). Dunque, in un territorio ridotto in termini di superficie, ci sono delle differenze molto importanti dovute alla conformazione del territorio ed alla distribuzione delle aree di insediamento.

Quest'ultime, benché costituiscano solo il 20% della superficie totale, sono distribuite per quasi la metà nei distretti del Sottoceneri (Mendrisiotto e Luganese, distretti che sono pure composti di aree definite rurali, come il Malcantone, la Valcolla o la Valle di Muggio). Se si includono anche i distretti intorno alle due maggiori città del Sopraceneri, la percentuale supera il 70%.

Si tratta quindi di un territorio ridotto, ma molto diverso nelle diverse aree che lo compongono.

Queste caratteristiche hanno un'influenza importante sull'organizzazione e l'attività degli enti che effettuano trasporti, come emerge in alcuni aspetti descritti nei paragrafi precedenti, che di seguito vengono brevemente ripresi.

La prima differenza che si nota nella distribuzione territoriale dei servizi di trasporto è la capacità ricettiva minore nelle regioni rurali, come sembra piuttosto ovvio, in quanto la presenza dei servizi appare commisurata alla popolazione che vive in un determinato comprensorio. Un'altra variabile che può avere un influsso sulla presenza dei servizi di trasporto è la minore possibilità per le persone con problemi di mobilità meno gravi residenti in aree rurali di servirsi dei mezzi di trasporto pubblici, richiedendo dunque un maggiore intervento dei servizi sussidiati. Questo aspetto si riflette per esempio nella diversa composizione delle tipologie di mobilità degli utenti. Per quanto riguarda invece il primo aspetto, un'eccezione è costituita dal Mendrisiotto, densamente popolato, ma in cui nessun ente ha la propria sede (ricordiamo però la presenza di un servizio privato, la collaborazione di Rete Due-Due con una compagnia di taxi locale e i trasporti che vengono effettuati dai servizi del vicino distretto luganese, come quelli della CRS, che ha dei volontari che risiedono in questo distretto). Vale la pena di ricordare che nel lavoro di Wernli (2001) è stata anche rilevata una minore soddisfazione della domanda nel Mendrisiotto, ed inoltre nelle regioni rurali (come il Malcantone) rispetto alle regioni urbane (Luganese, Locarnese).

Un aspetto organizzativo sul quale la conformazione territoriale ha un influsso è la possibilità di organizzare i trasporti in sequenza. Quando gli utenti da andare a prendere sono situati in modo sparso dal punto di vista geografico, questo è molto più difficile. Quindi accade più spesso che l'autista o il volontario vada a prendere un utente, lo porti a destinazione, lo aspetti (se l'attesa non è troppo lunga) e poi lo riporti a casa, e, se il caso, si rechi poi da un altro utente. Questo tipo di organizzazione ovviamente è più dispendiosa in termini di tempo.

Un altro punto su cui il territorio ha un influsso è il prezzo fatturato, in quanto nei contesti urbani, per i tragitti di breve durata (meno di 5 km), vi è il forfait di franchi 5.--/8.--. Questo tipo di trasporti in effetti è molto dispendioso in termini di tempo (a causa del traffico più concentrato nelle città) e di risorse. La decisione di applicare il forfait è stata determinata dal fatto che anche i trasporti pubblici applicano prezzi simili sui brevi tragitti.

Per quel che concerne l'attività dei trasporti, l'aspetto su cui vi è maggiore influsso del contesto territoriale è la lunghezza media del trasporto, nettamente superiore per i servizi attivi nelle zone rurali, ed in particolare nelle lunghe valli del Sopraceneri. Si ricorda che il trasporto medio del servizio di Bodio-Personico-Pollegio è più che doppio rispetto alla media cantonale.

CAPITOLO 3: SVILUPPO DELLE VARIANTI DEL DISPOSITIVO DI COORDINAMENTO

3.1 Le parti recuperabili del modello vodese

Nel 1999, l'Associazione vodese per la salute, la prevenzione e il mantenimento a domicilio ha ricevuto un mandato per creare e sperimentare un ufficio regionale di coordinamento dei trasporti adattati per le persone a mobilità ridotta (SAMIR). Questo ufficio aveva il compito di:

- (a) assicurare l'accessibilità, 7 giorni su 7, dalle 6.00 alle 24.00, a servizi di trasporto di persone a mobilità ridotta che vivevano a domicilio nelle zone sanitarie V e VI (distretti di Yverdon, Grandson, Orbe, Cossonay, la valle di Joux e 7 comuni del distretto di Echallens)
- (b) collaborare con le risorse di trasporti esistenti nella regione
- (c) promuovere il ricorso ai trasporti pubblici
- (d) mettere in piedi e gestire un sistema d'informazione e di gestione che permettesse di identificare e di seguire l'evoluzione dell'utenza, delle prestazioni fornite e dei flussi finanziari
- (e) mettere in piedi un sistema di valutazione della soddisfazione degli utenti

Il progetto ha avuto durata dall'1.1.2000 al 31.12.2001 e prevedeva 1 posto di responsabile, un 70% per ricezione e segretariato e un 50% di autista, impiegato ad orario flessibile. L'ufficio disponeva inoltre di un veicolo adattato al trasporto di carrozzelle.

Del modello vodese vengono qui di seguito illustrate e commentate in termini di recuperabilità per la realtà ticinese le varie caratteristiche. In merito sono state chieste delle valutazioni personali al gruppo di pilotaggio, in seguito discusse in occasione di un incontro. La discussione si è concentrata in modo particolare sugli aspetti per i quali erano state rilevate importanti differenze d'opinione fra i membri e i cui vantaggi e svantaggi erano meno evidenti o meno condivisi.

a) Allestimento di criteri standard di valutazione dell'utenza ed elaborazione di una procedura standard per il trattamento della domanda

La standardizzazione della valutazione e del trattamento dei nuovi utenti è una necessità anche per il Canton Ticino, essendo state rilevate delle differenze a questo livello. Nel Canton Vaud, il responsabile di SAMIR, ergoterapista di formazione, ha steso una lista dei criteri utilizzati per determinare il tipo di veicolo e il trasportatore più adeguato.

Per l'applicabilità alla realtà ticinese bisognerebbe dapprima allestire una lista di criteri condivisi da tutti, da utilizzare per la classificazione dei nuovi utenti. Per non causare una burocratizzazione della procedura, la valutazione dovrebbe limitarsi a pochi criteri essenziali. Inoltre, andrebbe applicata solo agli utenti abituali, evitando di utilizzare risorse per la valutazione di utenti occasionali.

Nel modello vodese era prevista, nel caso di chiamata di un nuovo utente, una valutazione effettuata dal referente sociale o sanitario dell'utente tramite un formulario unico. Nel Canton Ticino il gruppo di pilotaggio auspica invece di continuare con la modalità attuale, che prevede che la valutazione sia effettuata direttamente dal servizio, interpellando, se del caso, il referente sociale o sanitario dell'utente. La centrale di coordinamento dovrebbe poi verificare a campione le valutazioni dei singoli utenti, per garantire un'equità nell'applicazione dei criteri.

Infine, anche in Ticino potrebbe essere proposta una carta di legittimazione per l'accesso ai trasporti. Un'altra possibilità potrebbe essere quella di inserire questa informazione nella carta sanitaria che è in via di sperimentazione nell'ambito di un progetto portato avanti dalla Sezione sanitaria, a partire dal momento in cui questa *smart card* comincerà ad essere maggiormente diffusa.

b) Prenotazione delle corse

L'ufficio di coordinamento del Canton Vaud era incaricato di ricevere le chiamate degli utenti 7 giorni su 7, dalle 6 alle 24, e di smistarle al trasportatore più adatto mediante dei criteri predefiniti. Va notato che gli utenti potevano continuare a chiamare direttamente i singoli servizi di trasporto. Gli enti collaboravano secondo i loro orari e secondo le proprie disponibilità, perciò SAMIR effettuava direttamente le corse quando non era possibile convogliare la richiesta su un servizio di trasporto.

Questo aspetto del modello potrebbe essere utilizzato in Ticino. La centralizzazione delle chiamate costituirebbe un vantaggio per gli utenti potenziali, garantirebbe una copertura uniforme del servizio di ricezione della chiamata e libererebbe delle risorse che attualmente sono dedicate all'attività di ricezione. Non si rende però necessario garantire un orario così esteso per la ricezione delle chiamate (sarebbe sufficiente l'orario d'ufficio), dato che le corse devono essere prenotate in anticipo e c'è la possibilità di lasciare un messaggio sulla segreteria telefonica. Uno svantaggio della centralizzazione delle chiamate è costituito dal fatto che la centrale dovrebbe poi richiamare il servizio; questo problema potrebbe però essere risolto gestendo in modo snello (per es. per e-mail) le comunicazioni di servizio fra la centrale e il singolo ente di trasporto. Benché la centralizzazione

delle chiamate sarebbe più semplice per l'utente, nei primi tempi bisognerebbe fare in modo che gli utenti si abituino a chiamare la centrale e non più il singolo servizio. A questo scopo potrebbe essere organizzata una campagna informativa.

c) Procedure di fatturazione/incasso e sviluppo di un dispositivo informatico *ad hoc*

La centralizzazione della fatturazione e dell'incasso è prevista nella terza variante di organizzazione della centrale di coordinamento per il Ticino, elaborata a livello del progetto. Attualmente, alcuni responsabili degli enti di trasporto hanno segnalato la problematicità della procedura d'incasso, che causa un dispendio di tempo non indifferente. In particolare si segnala la difficoltà d'incasso presso terzi paganti, che a volte, al momento di effettuare la prestazione di trasporto, non sono nemmeno conosciuti.

Si ritiene che dovrebbe essere garantita agli utenti, per gli importi che vengono pagati direttamente da loro, la possibilità di scegliere la modalità di pagamento (attualmente gli utenti di alcuni servizi pagano prevalentemente a contanti, mentre in altri gli autisti ed in particolare i volontari si rifiutano di effettuare l'incasso a contanti).

Un dispositivo informatico che permetta di gestire un dossier, di effettuare la gestione, la fatturazione e l'estrazione di dati statistici è essenziale per l'attività di coordinamento e dovrebbe essere previsto anche per il Ticino. Dovrebbe essere un dispositivo completo, ma piuttosto semplice, snello e non eccessivamente costoso. Il dispositivo dovrebbe essere standard per tutti i servizi e la centrale di coordinamento. Varrebbe la pena di valutare cosa già esiste presso i singoli enti e se possano essere recuperati software utilizzati nel Canton Vaud e presso l'Associazione svizzera dei trasporti.

d) Strutturazione delle tariffe

Nel modello vodese, si è rinunciato ad un'uniformazione delle tariffe dei servizi di trasporto. Questo non ha precluso il funzionamento della centrale di coordinamento. In Ticino questo problema non si pone in quanto le tariffe sono già uniformi per tutto il settore.

e) Individuazione delle fonti di finanziamento

Questo aspetto deve essere analizzato anche in Ticino, come in effetti è previsto quale punto di questo studio. Se la fatturazione e l'incasso vengono centralizzati, il contatto con i finanziatori viene facilitato dal fatto di avere quale interlocutore un unico ente. Il potere contrattuale verso i terzi

paganti inoltre è maggiore nel caso in cui il partner sia una centrale di coordinamento anziché i singoli servizi.

Resterebbe pur sempre il problema, nel caso dei trasporti a scopo terapeutico, di sapere con anticipo quale ente finanziatore si debba assumere il costo del trasporto. In questi casi è necessaria la collaborazione con i referenti sociosanitari degli utenti.

f) Collaborazione con i servizi pubblici

Nel modello vodese era prevista una collaborazione con i trasporti pubblici, per la promozione del ricorso a questo tipo di trasporto, pure auspicabile per il Ticino. SAMIR aveva il compito di mettersi in contatto con i responsabili dei trasporti pubblici per richiedere una statistica dei trasporti di persone a mobilità ridotta e per concordare l'adattamento dei veicoli, delle infrastrutture alle stazioni e la collaborazione con i dipendenti che si trovano a trasportare una persona a mobilità ridotta. Inoltre SAMIR effettuava, quando possibile, un ri-orientamento degli utenti su questi trasporti. Questo viene fatto già oggi dai singoli enti, ma in caso di coordinamento ci sarebbe il vantaggio di una maggiore uniformità e sistematicità di questa procedura. Inoltre, la centrale di coordinamento costituirebbe un ente dotato di una forza maggiore nel dialogo con i servizi pubblici. Per la realtà ticinese, la collaborazione con i servizi pubblici dovrebbe naturalmente essere verificata. Per prima cosa si deve tener conto del fatto che gli interlocutori sono più numerosi rispetto al caso vodese. Inoltre, va considerata anche la regione di attività in cui opera la singola compagnia di trasporto pubblica, in quanto la tipologia di territorio può avere un'influenza importante sulla reale fattibilità di un ri-orientamento ai trasporti pubblici. Da ultimo, va rilevato che, se da una parte i servizi pubblici sono strutturati in modo da essere accessibili alle persone con mobilità ridotta, questi adeguamenti strutturali non sono uniformi per tutte le compagnie di trasporto pubblico.

g) Uniformazione dell'offerta

Nel canton Vaud, da un'analisi dell'offerta erano emerse delle differenze nell'offerta di servizi a seconda della categoria di utenti e del loro grado di aiuto. Queste differenze esistono anche in Ticino, come emerge dai lavori di Mariolini (2001) e Wernli (2001). Questo tipo di analisi andrebbe ulteriormente approfondito, in modo da evidenziare ulteriormente i "buchi" non coperti.

L'uniformazione dell'offerta è una condizione necessaria a garantire l'equità di trattamento. Dapprima è però necessario riflettere su cosa significhi garantire questa uniformità. Questa caratteristica è probabilmente meno legata agli orari di attività dei servizi, quanto piuttosto alla

capacità di rispondere alla domanda. Inoltre, secondo il gruppo di pilotaggio, si deve assolutamente evitare che essa sia messa in pratica al ribasso, adottando cioè una logica del “minimo comune denominatore”.

Questo aspetto dell’uniformazione dell’offerta andrebbe piuttosto ritenuto un obiettivo da raggiungere nel futuro. Vale la pena di ricordare che è soprattutto la domanda di trasporti allo scopo di partecipare alla vita sociale che è meno soddisfatta e in modo più difforme. La possibilità concreta di raggiungere l’obiettivo dell’uniformità dell’offerta dipende essenzialmente da una volontà politica di concedere ulteriori risorse ai servizi di trasporto. La mappatura dell’offerta permetterebbe perlomeno di stabilire un ordine di priorità.

h) Raccolta di dati statistici e analisi della soddisfazione dell'utenza

Nel Canton Vaud, la creazione di SAMiR ha permesso la raccolta di dati statistici e l’impostazione di un sistema di valutazione della qualità soggettiva o percepita.

In Ticino, un rilevamento di dati di accompagnamento alle informazioni per l’allestimento di preventivi e consuntivi è attuato dalla SSEAS. Non si tratta però di dati statistici veri e propri, in quanto non esiste una definizione chiara delle variabili richieste.

Anche nel caso della realtà ticinese potrebbe essere affidato alla centrale di coordinamento l’allestimento e la gestione di una statistica di tutti i trasporti. Inoltre, sarebbe importante raccogliere delle informazioni anche sulle domande che non hanno potuto essere soddisfatte. Queste informazioni sono importanti per l’analisi della domanda e delle modalità di soddisfarla nel modo migliore.

Per quel che concerne la soddisfazione dell’utenza, in Ticino un’analisi è stata promossa dalla SSEAS, la quale però ha piuttosto l’obiettivo di verificare il raggiungimento degli obiettivi della Legge e della pianificazione. Inoltre, per gli enti che beneficiano di un sussidio versato dall’UFAS, esiste già un modello per questo tipo di analisi. Alla centrale di coordinamento potrebbe anche in questo caso essere affidato il compito di preparare e gestire un questionario unico per la soddisfazione della qualità percepita, basandosi sulle molte esperienze effettuate in questo campo.

Per la gestione di entrambe le attività, dovrebbe essere previsto un software adatto.

3.2 Definizione delle varianti del dispositivo del coordinamento

Come indicato nell’introduzione, si è rinunciato allo sviluppo delle tre varianti previste nel piano del progetto, preferendo una soluzione più flessibile. Per questo motivo è stata creata una matrice

nella quale sono stati riportati gli elementi che possono comporre una variante del dispositivo di coordinamento.

Questa scelta è stata dettata dal fatto che, perlomeno dalle prime discussioni, il gruppo di pilotaggio fosse orientato verso una soluzione che non rientrava nelle tre varianti previste inizialmente nel progetto.

Matrice delle varianti

Attività centralizzata	Risorse necessarie	Vantaggi della centralizzazione	Svantaggi della centralizzazione	Strumenti necessari	Organizzazione
Ricezione chiamate	x unità di ricezionista, a seconda dell'orario di ricezione	- numero unico per gli utenti (spec. potenziali) - viene evitato il disturbo delle chiamate al coordinatore o all'autista -mantenimento dell'autonomia dei singoli servizi (viene centralizzata un'attività non fondamentale)	- non permette un vero coordinamento	- postazione di lavoro - linea telefonica	Il ricezionista riceve le chiamate e le smista ai servizi in base al criterio geografico della zona d'attività del servizio
Verifica delle valutazioni	- persona con le necessarie competenze (es. ergoterapista)	- controllo dell'applicazione corretta dei criteri di eleggibilità (garanzia dell'equità)	- doppione di funzione dato dalla necessità di dover verificare la valutazione fatta dai servizi - competenze diverse di chi effettua la valutazione all'interno dei servizi	- banca dati con i dati degli utenti - strumento che permette di stabilire il programma d'attività Entrambi gli strumenti sono utilizzati insieme dalla centrale e dai servizi!	Il ricezionista riceve in anticipo (settimanalmente) la disponibilità dei servizi e quando riceve le chiamate riempie il programma d'attività, immediatamente visualizzabile dal servizio interessato. La persona designata effettua verifiche a campione delle valutazioni fatte dai servizi.
Valutazione	- persona con le necessarie competenze (es. ergoterapista)	La valutazione viene effettuata da un'unica persona con le necessarie competenze	- perdita di autonomia dell'attività di valutazione e del contatto diretto con gli utenti	- come sopra	La persona designata effettua direttamente la valutazione dei nuovi utenti. Il resto funziona come sopra.
Attività amministrative (fatturazione, incasso, ev. statistiche, qualità)	x unità di segretariato	- centralizzazione di attività secondarie e problematiche - acquisizione di maggior potere contrattuale - equità di trattamento per fatturazione e incasso - possibilità di svolgere nuove attività (statistiche, controlli qualità)	- perdita di autonomia dei servizi - costo elevato (con possibilità di re-impiegare unità oggi presenti nei servizi e liberarne della altre da dedicare ai trasporti)	software che permetta la visualizzazione dei trasporti effettuati (volume e caratteristiche)	Alcune persone si occupano delle attività di fatturazione e incasso basandosi sui dati dei trasporti, ev. anche delle statistiche e del controllo della qualità percepita. Il responsabile della centrale negozia delle convenzioni con i terzi paganti.

Tabella 3: Matrice delle varianti

a) Finalità, organizzazione e caratteristiche del dispositivo secondo diverse varianti

Il dispositivo di coordinamento può assumere diverse configurazioni a seconda delle attività che si decide di attribuirgli. La matrice indica le combinazioni delle possibilità di organizzazione. Per ogni attività che potenzialmente viene centralizzata sono indicati i vantaggi, gli svantaggi e le modalità di funzionamento. Alcune precisazioni si rendono però necessarie.

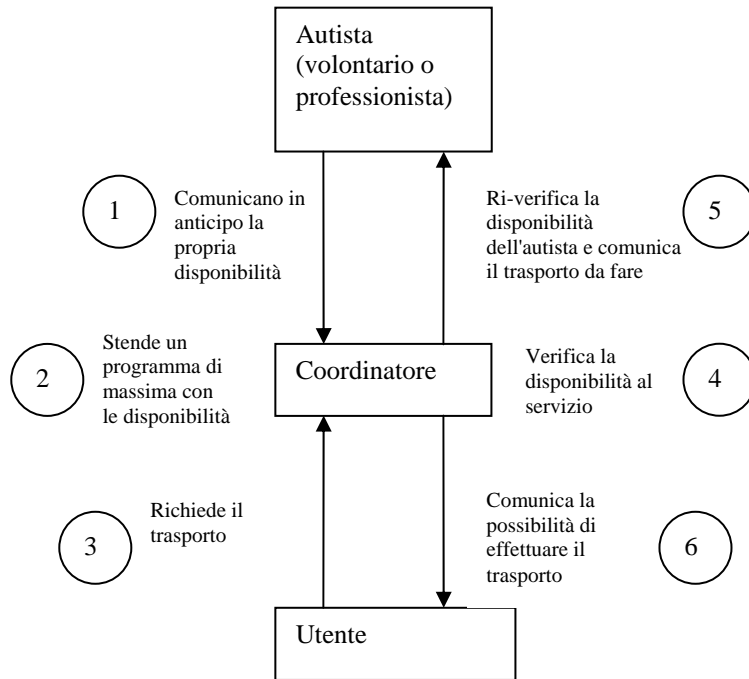
Le varianti che contemplano la centralizzazione della valutazione e la verifica di questa attività implicano che, se la centrale si occupa anche dello smistamento delle chiamate, questo avvenga utilizzando appunto i risultati delle valutazioni e non soltanto il criterio geografico. Questo sistema di funzionamento prevede che il coordinatore del servizio di trasporto continui ad occuparsi di tutte le attività legate all'organizzazione delle risorse necessarie ad effettuare il trasporto. Sarebbe dunque sempre il coordinatore a tenere i contatti con i volontari ed i professionisti e ad allestire settimanalmente un programma di disponibilità. Questi programmi settimanali dovrebbero poter essere visualizzati dalla persona attiva presso la centrale al momento della ricezione delle chiamate. Man mano che arrivano le richieste, il ricezionista riempie il programma del servizio con i dati sull'utente che richiede il trasporto. Il coordinatore dovrebbe poter vedere in tempo reale come viene allestito il suo programma, in modo da poter attivare i volontari e i professionisti del suo servizio. Questo sistema permette di ottimizzare i trasporti, dato che il ricezionista della centrale ha sott'occhio i programmi di tutti i servizi e tutte le richieste. Per esempio le possibilità di trasportare più di una persona insieme aumentano, specialmente nelle regioni in cui sono attivi più servizi di trasporto.

Questo sistema dovrebbe servire a limitare al minimo la necessità del ricezionista della centrale di sentirsi con il singolo coordinatore, necessità che potrebbe quindi essere limitata alle sole eccezioni (es. possibilità di organizzare un trasporto di più persone con uno spostamento di orario). Si tratterebbe comunque di chiamate di servizio, che potrebbero essere gestite tramite sistemi poco costosi come *e-mail* o *chat*.

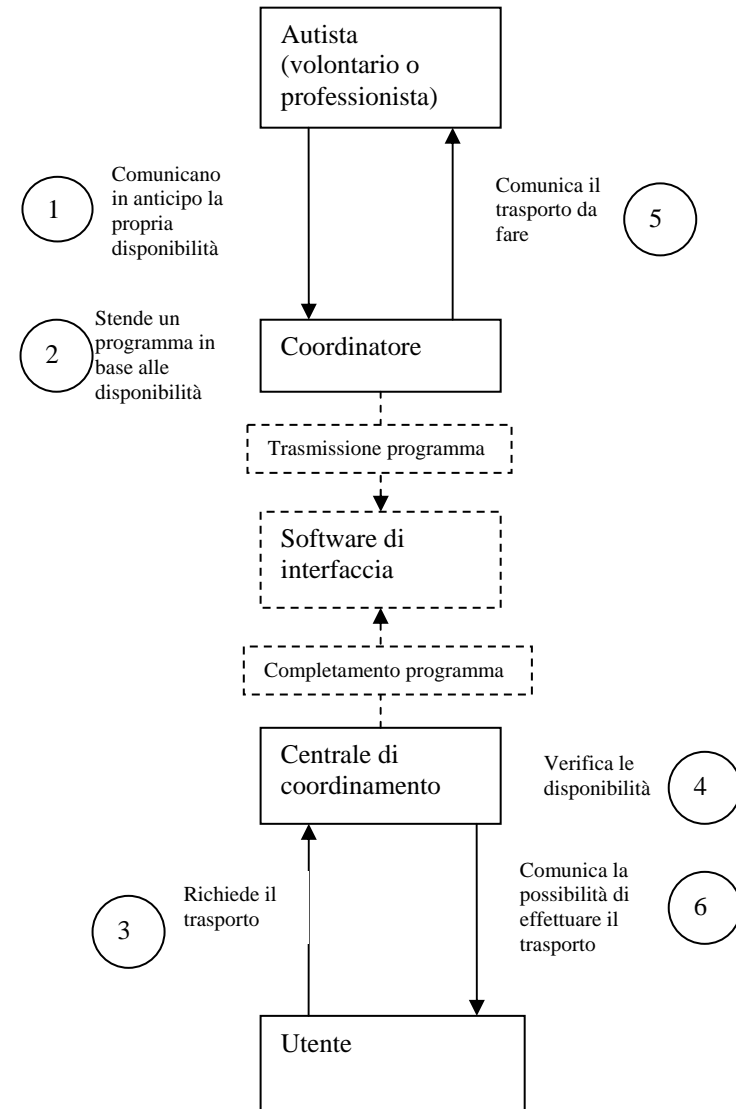
Per chiarire ulteriormente questo sistema di funzionamento, di seguito vengono illustrati due schemi che rappresentano il funzionamento del processo di ricezione e soddisfazione di una richiesta.

4bv

Funzionamento attuale



Funzionamento con centrale di coordinamento



Come si può notare dagli schemi, se il dispositivo di coordinamento è supportato da un software adeguato, il coordinamento non genera una duplicazione delle operazioni di comunicazione che è necessario attuare per far funzionare l'intera organizzazione del trasporto. Le operazioni contrassegnate dalla linea tratteggiata costituiscono infatti delle comunicazioni di servizio che vengono gestite tramite l'interfaccia fra la centrale e il coordinatore.

b) Margini di conversione

Uno dei vantaggi della centralizzazione delle attività amministrative è quello di poter convertire parte delle risorse attualmente presenti presso i servizi di trasporto e di trasferirne delle altre alla centrale di coordinamento, diminuendo i costi di funzionamento di quest'ultima. Siccome in questo lavoro vi sarà uno spazio dedicato all'analisi economica degli elementi di variante presentati, in questo paragrafo verranno elencati soltanto degli spunti di riflessione iniziali.

La centralizzazione delle chiamate non permette di guadagnare delle risorse in tutti i servizi, in quanto questa attività viene generalmente effettuata dal coordinatore, figura centrale che rimane presente anche nel caso in cui la ricezione delle chiamate viene centralizzata. Va però ricordato che il numero unico permette di non disturbare il coordinatore, che può quindi concentrarsi sulla sua attività principale di contatto con gli autisti e i volontari e di organizzazione del programma settimanale. Un margine di risparmio di risorse può per contro essere sfruttato presso quei servizi in cui la ricezione delle chiamate è effettuata da una persona diversa dal coordinatore (o dall'autista), per esempio da una persona che effettua anche attività di segretariato.

Un margine di risparmio di risorse è infine possibile per le attività amministrative, nei servizi in cui questa attività non è effettuata da un volontario (cioè nella maggior parte dei servizi). A questo tipo di attività attualmente è dedicata un'unità di personale sull'insieme dei servizi, più il riconoscimento di una quota del contabile di Pro Infirmis per il servizio di Locarno e le fatture del Centro d'Informatica FTIA per STB. Questa unità potrebbe quindi essere spostata alla centrale di coordinamento e continuare ad effettuare il proprio lavoro come oggi. Nei servizi dove queste attività vengono svolte da un volontario (es. presso Samaritani Bodio-Personico-Pollegio, Samaritani Biasca e Altair), queste risorse, con l'accordo dei volontari stessi, possono essere convertite per effettuare più trasporti e dunque soddisfare meglio i bisogni degli utenti.

Queste possibilità verranno comunque analizzate in dettaglio nel capitolo dedicato all'analisi economica.

CAPITOLO 4: CRITERI DI ELEGGIBILITÀ

4.1 Introduzione

L'eleggibilità ad ottenere un servizio pubblico o di pubblico interesse viene di norma definito nella Legge o nel Regolamento d'applicazione che costituisce la base legale per l'esistenza dello stesso servizio pubblico o di interesse pubblico. Nella LACD, si dice che può usufruire delle prestazioni dei servizi di assistenza e cura a domicilio e dei servizi d'appoggio *“la persona singolarmente, o le comunità domestiche per un loro membro, compatibilmente con le risorse esistenti sul territorio, ... per malattia, infortunio, disabilità, maternità, vecchiaia o difficoltà socio-familiari”*.

Si tratta dunque di una prima definizione molto generale dell'eleggibilità al servizio. Questa definizione generale deve poi essere inserita nel contesto dell'attività di una famiglia di servizi. Nel caso dei servizi di trasporto, l'eleggibilità può essere intesa in senso lato come applicabile a tutte le persone che, per le cause citate nella LACD, presentano delle difficoltà a livello della mobilità tali per cui non è loro possibile accedere al trasporto privato o pubblico. Questa ultima definizione è comunque ancora molto generale. Inoltre deve essere inserita nel contesto della realtà in cui vive l'utente che richiede il servizio, in quanto, se una persona si muove in carrozzella, il contesto è diverso a seconda del fatto che essa abiti al piano terreno a pochi passi da una fermata dove ogni 5 minuti passa un bus adatto al trasporto di carrozzelle oppure che la medesima persona in carrozzella viva in un'abitazione in cima ad un pendio sotto il quale non passa nessuna linea di trasporto pubblico.

4.2 Analisi a cascata dell'eleggibilità

Quest'ultima osservazione permette però di entrare nel merito di una definizione più precisa del concetto di eleggibilità intesa come categoria che può essere definita sulla base di una valutazione a cascata, in grado di stabilire un ordine di priorità nel rispondere alle richieste, in presenza, come attualmente è la situazione, di un'impossibilità di rispondere positivamente a tutte le richieste.

Tenuto conto di questo aspetto, la valutazione dell'eleggibilità al servizio di trasporto sussidiato può dunque essere effettuata a cascata nel modo seguente:

- L'utente è in grado di utilizzare il mezzo pubblico?
- Se è in grado di farlo, con quale grado autonomia?

La valutazione della possibilità di utilizzare il mezzo pubblico costituisce un primo filtro per capire se e in quali termini l'utente è eleggibile al servizio di trasporto sussidiato. Per questa valutazione si può fare riferimento a quanto è stato creato e sperimentato nel progetto vodese. Questa valutazione

deve però essere incrociata con altre considerazioni di contesto, prima di stabilire a titolo definitivo l'eventuale eleggibilità. Deve infatti essere attentamente valutata l'offerta di trasporti pubblici, in termini di orari, tragitti e grado di adattamento dei veicoli. Non tutte le compagnie di trasporto possiedono sistematicamente dei veicoli adatti anche al trasporto di persone con problemi di mobilità, inoltre può succedere che un utente non possa usufruire del trasporto pubblico a causa dell'orario (es. trasporti per dializzati, che devono partire molto presto dal domicilio), del tragitto (es. nelle zone molto discoste non servite da linee di trasporto pubblico, specialmente nelle zone di montagna) o della scarsa frequenza (es. nelle zone discoste, dove ci sono poche corse al giorno).

L'incrocio della valutazione sulla possibilità di usufruire dei trasporti pubblici con questa analisi dell'offerta offre degli spunti interessanti per stabilire le priorità che i servizi di trasporto dovrebbero dare alle richieste, tenuto conto del fatto che non è ancora possibile soddisfare tutte le richieste (vedi analisi del contesto).

Dalla definizione generale data dalla Legge emerge anche l'aspetto della sussidiarietà del ricorso ai servizi sussidiati rispetto alle risorse primarie esistenti sul territorio, *in primis* alle risorse proprie dell'utente (familiari, conoscenti, ecc.). Questa prima valutazione richiesta dalla Legge deve essere effettuata prima della valutazione vera e propria, tramite l'inserimento di un'apposita domanda nei questionari o al momento della raccolta delle informazioni anagrafiche e amministrative.

Da quanto illustrato emergono le seguenti riflessioni sulla possibilità di stabilire delle categorie di utenti ai quali assegnare un ordine di priorità nel rispondere alle richieste:

- Gli utenti che possono con un certo grado di autonomia utilizzare i mezzi pubblici, qualora frequenza, orari e tragitto lo permettano, dovrebbero essere ri-orientati verso l'offerta pubblica di trasporti
- Per gli utenti che potrebbero utilizzare con un certo grado di autonomia i mezzi pubblici, ma che, a causa di orari, tragitto e frequenza non possono farlo, si può riflettere sulla possibilità di estendere il sistema dei buoni taxi, specialmente per quei tipi di trasporto per i quali non si riesce ancora ad offrire una risposta adeguata (trasporti per la vita sociale)
- Per gli utenti che potrebbero utilizzare il mezzo pubblico con un accompagnamento, si può riflettere se non valga più la pena inviare un collaboratore o un volontario ad effettuare soltanto l'accompagnamento invece che il trasporto
- Per gli utenti che non possono utilizzare il mezzo pubblico, ma che non necessitano di un veicolo adattato, può pure valere la pena di riflettere sull'opportunità di estendere il sistema

dei buoni taxi, specialmente per quei tipi di trasporto per i quali non si riesce ancora ad offrire una risposta adeguata (trasporti per la vita sociale)

- Agli altri utenti, che non possono utilizzare il mezzo pubblico perché necessitano di un veicolo adattato e/o di accompagnamento, deve essere accordata la priorità assoluta nel rispondere alle richieste

All'interno di questa analisi a cascata, a partire dal 2° punto in avanti, va aggiunta la valutazione vera e propria, secondo i criteri esposti nell'allegato 3. Questa valutazione, aggiunta a quella precedente sulla possibilità di utilizzare il mezzo pubblico (allegato 4), permette di avere un quadro completo sulla situazione dell'utente e di poterlo iscrivere all'interno delle categorie menzionate, a cui corrisponde un determinato grado di priorità.

Questo tipo di valutazione a cascata può essere schematizzato mediante una *flow chart* che possa orientare gli operatori.

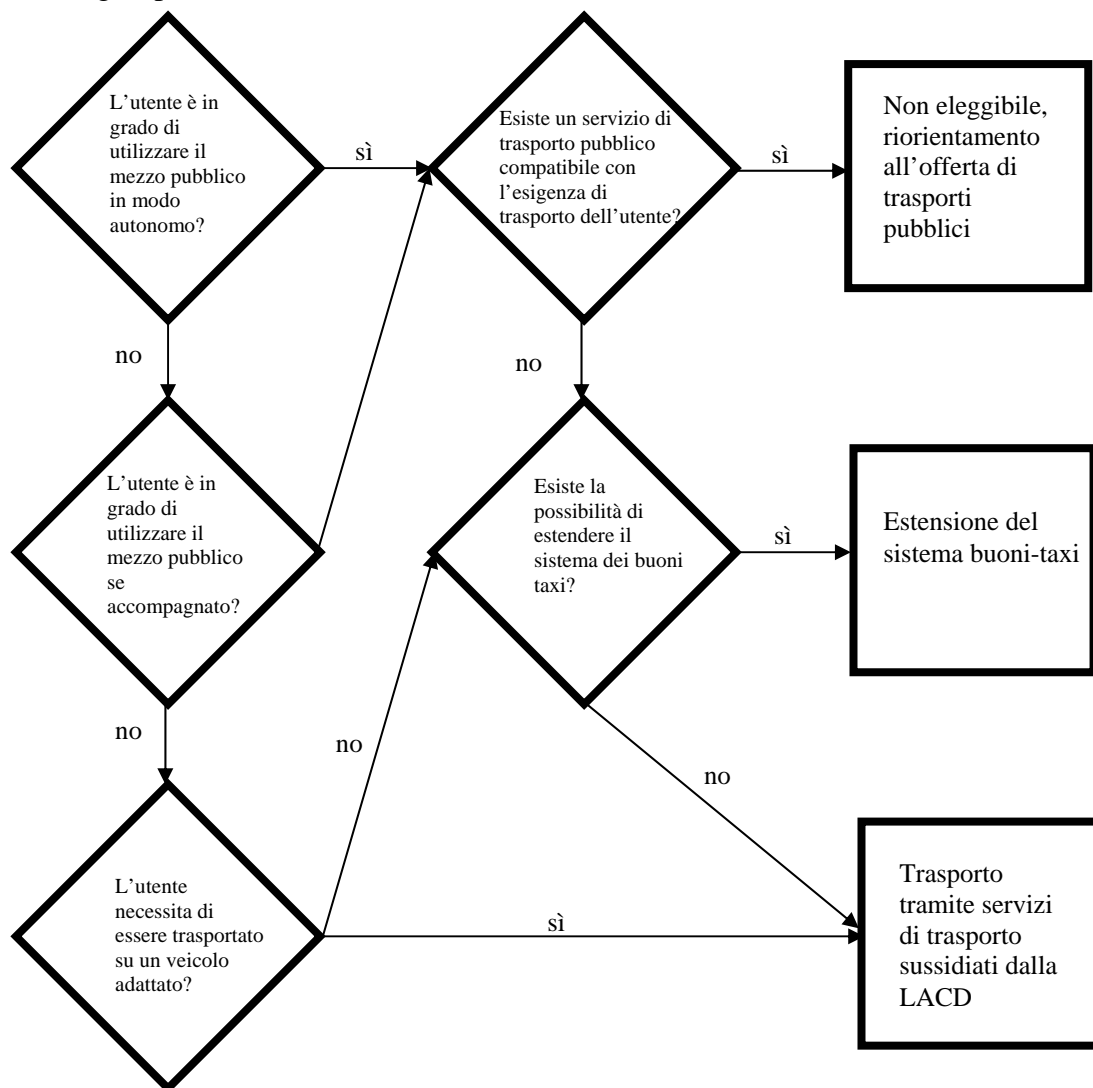


Figura 1: Flow chart per la decisione di eleggibilità degli utenti

Un aspetto che è importante tenere presente a proposito della priorità accordata riguarda la possibilità per i servizi di trasporto di effettuare delle prestazioni al di fuori del mandato della Legge. In questo caso, vi è l'obbligo da parte del servizio di fatturare la prestazione ad un prezzo che copra tutti i costi, in quanto per queste prestazioni non è possibile ottenere un sussidio in base alla Legge. Attualmente, questi casi sono piuttosto rari. In genere, si tratta di trasporti istituzionali, richiesti per esempio da ospedali o cliniche, oppure di trasporti di scolaresche.

Un trasporto al di fuori del mandato della LACD potrebbe teoricamente riguardare anche un utente non ritenuto eleggibile in base alla valutazione basata su criteri comuni e condivisi. Questo significa che i servizi di trasporto potrebbero trasportare questi utenti a condizione di fatturare il costo pieno e nei momenti di non pieno impiego delle proprie risorse. Di fatto, questi casi continuerebbero ad essere rari, come già attualmente sono.

4.3 Definizione dei criteri di eleggibilità

I criteri di eleggibilità sono definiti a livello teorico dalla valutazione che emerge dall'applicazione dei due questionari riguardanti uno la possibilità di utilizzare i mezzi pubblici, l'altro le caratteristiche dell'utente nella sfera della mobilità (vedi allegati 3 e 4).

a) Criteri di eleggibilità secondo le varianti, competenze necessarie e implicazioni organizzative

Si ricorda che attualmente i criteri di eleggibilità sono eterogenei fra un servizio e l'altro, sia come definizione che come modalità di valutazione e verifica. Il gruppo di pilotaggio si è sempre espresso a favore di un'uniformazione dei criteri, allo scopo di garantire una vera equità di trattamento fra gli utenti dei diversi servizi, ed una applicazione più rigorosa di questi criteri. È ovviamente necessario che tali criteri siano precedentemente discussi e condivisi da tutti.

Questa uniformazione è prevista per tutte le varianti immaginate, tranne quella in cui ci si limita a creare un numero unico per la raccolta delle richieste. Le implicazioni organizzative sono molto diverse a seconda della variante scelta.

Partendo dall'ipotesi che l'uniformazione dei criteri di eleggibilità sia avvenuta e che ci si impegni ad effettuare una vera e propria valutazione, nel caso in cui la valutazione venga effettuata dai singoli servizi in modo indipendente, va innanzitutto segnalato che vi saranno degli elementi di soggettività che porteranno a delle differenze nell'applicazione dei criteri, pur uniformi e condivisi. Inoltre, a livello organizzativo, questa attività, a differenza di quanto avviene attualmente, dovrebbe

essere effettuata in modo rigoroso e completo. Attualmente, nella maggior parte dei casi, il coordinatore che riceve una nuova chiamata effettua una verifica sommaria al telefono ponendo delle domande all'interlocutore; tale raccolta di informazioni è in alcuni casi comprovata da documenti di prova quali i certificati medici. La verifica vera e propria avviene però soltanto al momento di fornire la prestazione di trasporto, da parte del volontario o dell'autista, che constata le condizioni dell'utente. La verifica avviene dunque posticipatamente alla decisione di fornire la prestazione e da parte di una persona diversa da quella che ha avuto il primo contatto con l'utente.

Affinché la valutazione avvenga in modo rigoroso, una persona del servizio (il coordinatore oppure un'altra figura dell'organico) dovrebbe recarsi presso l'utente e procedere con la valutazione completa seguendo una determinata procedura. La verifica avverrebbe dunque nel medesimo momento, eliminando di fatto la possibilità che un utente non eleggibile usufruisca comunque del trasporto.

In questa variante, la valutazione comporterebbe un ulteriore aggravio di attività a carico del singolo servizio, che si troverebbe in alcuni momenti nella necessità di distaccare dal proprio organico una persona che si rechi presso il nuovo utente ad effettuare la valutazione.

Emerge inoltre piuttosto chiaramente il problema delle competenze. In effetti, nella variante che prevede che il compito della valutazione spetti al servizio, le persone che si fanno carico di questa attività presentano competenze diverse, oltre a portare degli elementi di soggettività nell'analisi. Queste competenze sono, nella maggior parte dei casi, non di tipo professionale, in quanto attualmente i servizi di trasporto non dispongono di persone con le professionalità più adatte (ergoterapisti, fisioterapisti o altre figure professionali sociosanitarie o terapeutiche).

Dunque, se si desidera che la valutazione venga effettuata da persone con determinate conoscenze professionali adeguate allo scopo, i servizi dovrebbero assumere queste figure professionali o stipulare dei contratti di collaborazione con loro, con un notevole aggravio in termini di costo.

Va notato che la valutazione potrebbe arrivare ad un risultato diverso dalle indicazioni che i medici danno nei certificati, a volte richiesti dai coordinatori quale comprova per l'eleggibilità e necessari nel caso in cui l'utente richieda poi un rimborso alle assicurazioni sociali (cassa malati, assicurazione invalidità, ecc.). In questi casi sarebbe molto importante mantenere distinti il risultato della valutazione per la risposta alla domanda, alla quale il servizio si attiene per l'organizzazione della propria attività, e la valutazione del medico, necessaria per la fatturazione a carico delle assicurazioni sociali.

Non va inoltre dimenticato che in questo tipo di variante organizzativa del coordinamento, si è ipotizzato che la centrale di coordinamento si faccia carico del controllo di queste attività di

valutazione, ciò che comporterebbe anche da parte della centrale l'assunzione di una figura professionale di questo tipo che si assuma questo compito. Come era già stato segnalato nel capitolo che illustrava le possibili varianti organizzative del coordinamento, questo comporterebbe la creazione di un doppio di attività e di risorse.

Nel caso in cui la variante scelta preveda una centralizzazione dell'attività di valutazione invece questi problemi non si presenterebbero. La centrale di coordinamento dovrebbe infatti assumere una persona con le competenze professionali richieste che effettui la valutazione per tutti i nuovi utenti. In questa variante, la valutazione avviene per tutti in modo uguale, dal momento che un'unica persona la effettua per tutti gli utenti, ed in modo rigoroso e professionale. Il costo, rispetto alla variante precedente, sarebbe inferiore perché non sarebbe necessario prevedere risorse supplementari per l'attività di verifica, che in questo caso non sarebbe più necessaria.

b) Sperimentazione dei criteri di eleggibilità

Agli enti che hanno dei rappresentanti nel gruppo di pilotaggio è stato chiesto di applicare la valutazione a cascata a titolo sperimentale su alcuni dei loro utenti. In pratica, i coordinatori hanno compilato i due questionari per alcuni utenti. Si è volutamente rinunciato ad imporre un numero minimo di utenti a cui applicare questa sperimentazione, per non pesare in modo eccessivo sul già intenso lavoro gestionale dei servizi e quindi lasciare la facoltà di scegliere al servizio, a seconda delle risorse disponibili, quanti utenti rendere oggetto della sperimentazione.

I servizi che hanno effettuato la sperimentazione sono Altair, Lugano, Rete 2/1, Bellinzona, Croce Rossa, Lugano e STB, Bellinzona.

In tutti i servizi, la sperimentazione è stata effettuata da una persona senza competenze professionali specifiche, in genere dal coordinatore. In generale, i collaboratori incaricati non hanno avuto grosse difficoltà nella compilazione dei questionari. Però, alcuni di loro, a causa di una mancanza di formazione specifica, si sono sentiti poco adatti a rispondere nel modo più adeguato alle domande maggiormente "tecniche" (quelle riguardanti la tipologia di caso e di difficoltà). Altri hanno dichiarato che in genere la lunga esperienza può sopperire alla mancanza di conoscenze professionali specifiche. Alcune domande sono risultate poco chiare, per cui, nel caso di una diffusione della valutazione, varrebbe la pena di prevedere una piccola formazione per chi poi dovrà utilizzare i questionari. In particolare, uno dei servizi ha segnalato che non è sempre facile compilare il questionario sui mezzi pubblici; visto che attualmente non viene offerto l'accompagnamento sul mezzo pubblico, non è facile capire come l'utente potrebbe comportarsi

nelle singole fasi del trasporto. Per alcune domande sono state necessarie delle spiegazioni lunghe e minuziose da parte dell'intervistato oppure da parte dell'intervistatore, poiché l'utente non capisce immediatamente cosa si desidera sapere. In alcuni casi è stato il referente sociosanitario dell'utente (p.es. il medico) a fornire delle spiegazioni supplementari. Laddove è stato il caso, il servizio di trasporto ha potuto raccogliere più facilmente le informazioni necessarie, non soltanto sugli aspetti concernenti la mobilità dell'utente, ma anche a proposito di un possibile intervento di un terzo pagante per la copertura del costo¹.

In media, per ogni inchiesta sono stati necessari 20-30 minuti circa, con minimi di 15 e massimi di 45-60 minuti. È occorso maggiore tempo in quei casi in cui gli utenti, interpellati a rispondere a delle domande concernenti il loro stato di salute, si sono spinti ad uno sfogo sulle proprie malattie e condizioni, sfogo che non è facile interrompere dicendo "passiamo alla prossima domanda...". Inoltre, in alcuni casi, dopo l'intervista è stato necessario altro tempo per completare i formulari. Uno dei servizi ha segnalato che gli utenti si stufano abbastanza presto dell'inchiesta e che, per questo motivo, l'intervista dovrebbe essere il più possibile mirata.

Anche altri servizi ritengono che i questionari siano troppo minuziosi e che dovrebbero essere concentrati in un numero inferiore di domande. Vi è inoltre l'impressione che in genere l'utente che chiama per la prima volta spieghi la propria situazione e le proprie esigenze in modo sufficientemente esaustivo.

Analizzando alcuni questionari, si nota che in alcuni casi sarebbe stato necessario dare maggiori possibilità di risposta. Per esempio, nel formulario sulla possibilità di utilizzo dei mezzi pubblici, si è osservato che l'utente potrebbe essere in grado di raggiungere la fermata soltanto se il tragitto non è in salita, oppure che la possibilità di poter salire o scendere da una scala dipende anche dal fatto che la scala sia composta di pochi o molti gradini. Questi fattori sono importanti soprattutto per gli utenti anziani. Sempre in questo questionario, varrebbe inoltre la pena di dare la possibilità di risposta "con l'aiuto di una terza persona" alla domanda 11, poiché le risposte possibili riguardano soltanto le situazioni in cui vengono poste soluzioni alle barriere strutturali (p.es. se è presente un adattamento).

Gli altri casi in cui gli sperimentatori hanno aggiunto delle osservazioni a mano sono più specifici al caso analizzato e quindi le note possono essere inserite nell'apposito spazio al termine del questionario.

¹ Vale la pena di ricordare che molto spesso accade che il servizio di trasporto non riesca a sapere prima di effettuare il trasporto se sussista o meno la possibilità di ottenere il rimborso della prestazione da un terzo pagante .

c) Applicazione pratica dei criteri di eleggibilità

Sia i responsabili dei servizi che i loro coordinatori tramite la sperimentazione si sono espressi in proposito all'applicabilità dei criteri di eleggibilità tramite il sistema "a cascata". In generale, si ritiene che la possibilità di applicare concretamente l'accompagnamento sul mezzo pubblico invece del trasporto privato laddove sia possibile per l'utente, è molto ridotta, per non dire quasi nulla. I motivi sono molteplici. Quello principale è la disponibilità dei mezzi pubblici stessi, in particolare nelle zone più periferiche, ed in particolare per quel che concerne i tragitti e gli orari. In pratica, i casi in cui i tempi di trasferta con il mezzo pubblico sono ragionevoli rispetto al trasporto con veicolo sono pochi. Vi è inoltre da ricordare che la maggior parte dei trasporti effettuati ha uno scopo terapeutico, dove non è facile che vi sia la necessaria flessibilità in termini di orari. Inoltre, vi sono fattori culturali e psicologici. Uno di questi è che il rimborso di 60 cts/km costituirebbe un piccolo incentivo finanziario per diversi volontari. Benché questo importo costituisca soltanto un rimborso, a volte nemmeno sufficiente a coprire i costi variabili, i volontari hanno l'impressione di ottenere un piccolo guadagno, poiché l'unico costo direttamente visibile è quello della benzina. Inoltre, i volontari si sentono più sicuri quando offrono la prestazione con la loro auto rispetto alla situazione in cui dovrebbero spostarsi col mezzo pubblico, nel caso in cui si dovesse verificare qualsiasi tipo di problema con l'utente trasportato. Sembra inoltre che nei casi in cui il volontario non effettua diversi trasporti in sequenza, ma accompagna un utente e poi lo attende per riportarlo a casa, vi sia l'abitudine di approfittarne per svolgere proprie commissioni, fatto che verrebbe a cadere con l'accompagnamento sui mezzi pubblici.

In generale, sembra emergere piuttosto chiaramente un'attitudine mentale negativa del cittadino ticinese medio verso l'utilizzo dei mezzi pubblici, ai quali lo spostamento con l'auto propria viene chiaramente preferito.

Il questionario sull'utilizzo dei mezzi pubblici, a livello pratico, viene quindi visto piuttosto come un mezzo utile per la verifica dettata dalla Legge riguardante l'eleggibilità "preliminare" al servizio sussidiato. Per questo motivo, la domanda sulla disponibilità generale della cerchia familiare dovrebbe essere spostata in questo formulario. Dovrebbe invece rimanere nell'altro formulario la domanda sulla disponibilità dei familiari all'accompagnamento nel caso di una prestazione di trasporto accompagnato, poiché in effetti questa è una situazione che si presenta con una certa regolarità.

CAPITOLO 5: ANALISI ECONOMICA E MODALITÀ DI FINANZIAMENTO

5.1 Introduzione

Questa parte del lavoro è dedicata all'analisi economica delle possibili combinazioni di variante della forma di coordinamento esposte nel capitolo precedente. L'analisi economica consiste nell'identificazione delle risorse impiegate (costi) ed i risultati (conseguenze) di una determinata attività. In secondo luogo, l'analisi economica affronta la problematica della scelta fra alternative, con l'intento di facilitare l'allocazione delle risorse scarse. La valutazione economica consiste quindi in un'analisi comparativa sia dal lato dei costi che delle conseguenze fra diverse modalità d'azione. La sua funzione principale è quella di identificare, misurare e dare un valore ai costi e alle conseguenze delle alternative considerate.

Per prima cosa, dunque, i costi e le conseguenze devono essere identificati e dunque descritti. In secondo luogo, occorre cercare di misurarli in termini monetari. Nel settore sanitario e sociosanitario tutto questo è tutt'altro che evidente. La natura delle conseguenze derivanti da ciascuna alternativa può variare notevolmente, condizionando la loro misurazione e valutazione. Di qui l'esigenza di differenziare l'analisi in quattro tipologie:

- analisi di minimizzazione dei costi: viene applicata quando le conseguenze delle alternative esaminate possono ritenersi equivalenti;
- analisi costi-efficacia: viene applicata nel caso in cui i costi vengono rapportati ad un effetto riconducibile ad una scala monodimensionale (es. costi per anni di vita guadagnati grazie a due terapie);
- analisi costi-benefici: viene applicata quando le conseguenze di due alternative non possono essere ritenute identiche o non è possibile concentrarle in un singolo effetto comune a tutte le alternative, per esempio perché l'interesse potrebbe essere rivolto a diversi effetti e non ad uno solo. In questo caso, vi è la necessità di trovare un denominatore comune a tutti gli effetti e questo consiste nell'espressione dei benefici in termini monetari. Non è sempre facile quantificare un effetto in termini monetari (es. giorni di invalidità evitati, anni di vita guadagnati, ecc.). Almeno a livello teorico, questa analisi fornisce informazioni sulla performance relativa di una misura, ma anche sul suo beneficio assoluto (rispetto all'ipotesi "non fare niente"). Una delle modalità più recenti per stimare i benefici di una misura consiste nel determinare la disponibilità a pagare (*willingness to pay*) degli individui per ottenere quel determinato effetto che l'applicazione della misura può consentire.

- analisi costi-utilità: una seconda misura del valore dei benefici, qualora vi siano dei dubbi sull'opportunità di quantificare il valore dei benefici, è l'utilità. L'utilità si riferisce alle preferenze, individuali o collettive, nei confronti di un insieme di esiti che riguardano il medesimo stato.

Quale sia la forma di analisi più appropriata dipende dal tipo di problema, ma anche dagli ostacoli che si possono incontrare nell'attività pratica di misurazione, nonché dal punto di vista dell'analisi. Generalmente, l'analista dovrebbe optare per il punto di vista della società, che è il più ampio ed è sempre pertinente.

Per quel che concerne i costi da considerare nell'analisi, vanno considerati i seguenti aspetti:

- i costi comuni, cioè identici per tutte le alternative, non devono essere considerati
- per quei costi che difficilmente modificano i risultati dell'analisi, generalmente vale la pena di rinunciare allo sforzo di ottenere queste informazioni, dato che non rilevanti ai fini decisionali.

La determinazione dei costi è composta dalla misurazione delle quantità e dall'attribuzione dei prezzi o unità di costo; per molte voci relative alle risorse sono disponibili i prezzi di mercato, sebbene dal punto di vista teorico il prezzo più appropriato da attribuire alle risorse sia il costo-opportunità². Per imputare un valore alle risorse non scambiate sul mercato, per esempio il lavoro dei volontari, si fa riferimento al prezzo di mercato di una risorsa paragonabile (nel caso del volontariato ai livelli di retribuzione dei lavoratori non qualificati). A dipendenza dei casi, al tempo può essere attribuito un valore compreso fra zero e il livello di retribuzione del lavoro straordinario. A volte i prezzi di mercato devono essere adattati, in modo che riflettano in modo veritiero i costi. Questo accade spesso nel settore sanitario e sociosanitario a causa delle imperfezioni del mercato. Per esempio, le tariffe riconosciute dagli assicuratori malattia delle prestazioni mediche non per forza riflettono il costo sostenuto per "produrle", in quanto chi paga non è in grado di verificare la quantità e la qualità di tali prestazioni. Tuttavia, nella maggior parte dei casi questo aggiustamento viene effettuato solo se suscettibile di introdurre un errore rilevante nello studio e solo se esiste una modalità chiara ed oggettiva per attuarlo.

5.2 Metodologia di analisi

In questo lavoro si è deciso di procedere con un'analisi di costo per variante. I benefici possibili che le varie tipologie di coordinamento possono apportare verranno solamente menzionati in modo dettagliato ma qualitativo, evidenziando tutte le loro possibili implicazioni. Non sarà infatti possibile quantificarli per una serie di motivi.

- Il primo è che non è possibile quantificare il miglioramento dell'efficacia che il coordinamento potrebbe portare con sé, in quanto attualmente non si dispone di dati sul tasso di risposta alla domanda effettiva. Durante le interviste, i responsabili dei servizi di trasporto hanno menzionato il fatto che vi è una domanda che rimane inevasa, ma queste informazioni non vengono rilevate dal punto di vista quantitativo.
- Per quel che concerne la domanda potenziale, sono disponibili delle indicazioni dai lavori di Mariolini (2001) e Wernli (2001). Siccome il coordinamento dei trasporti è soltanto in fase di studio e non è applicato, non è possibile a priori fornire una stima sulla migliore possibilità di rispondere alla domanda potenziale; inoltre, vi è una domanda latente che potrebbe manifestarsi in seguito al rafforzamento dell'accesso al servizio pubblico e portare a una percezione di benefici minori se rimanesse inevasa.

5.3 Descrizione dei benefici

Come menzionato nell'introduzione, non è possibile effettuare un'analisi quantitativa dei benefici, che verranno dunque illustrati solo in termini qualitativi.

a) Risposte più appropriate

Uno dei benefici della centralizzazione riguarda la possibilità di dare delle risposte più appropriate rispetto alle richieste espresse dagli utenti. Per esempio, gli utenti che hanno bisogno di un veicolo adattato o di un accompagnamento hanno più probabilità di ottenere un trasporto adeguato alle loro esigenze, in quanto il coordinamento permetterebbe di mettere in comune le risorse. Si ricorda che sono proprio questi gli utenti la cui domanda rimane attualmente maggiormente inevasa (Mariolini, 2001 e Wernli, 2001). Infatti, se un utente richiede questo tipo di trasporto, ma l'unico veicolo adattato è stato già prenotato per un altro trasporto, è costretto a rinunciare alla prestazione oppure ad ottenere un servizio non adeguato ai propri bisogni, con notevoli disagi. Questo vale in modo particolare per quei trasporti a cui i servizi danno un ordine di priorità inferiore, per esempio i trasporti per la vita sociale.

b) Migliore risposta alla domanda

La possibilità di convertire delle risorse che è stata illustrata nell'analisi di costo dà la possibilità di effettuare un maggior numero di trasporti e dunque di rispondere meglio alla domanda. Questo

² Il costo-opportunità è il valore dei benefici persi impiegando le risorse nella migliore alternativa possibile.

beneficio però non può essere quantificato, in quanto attualmente non si è in grado di quantificare in modo esatto la capacità di rispondere alla domanda e men che meno si è in grado di stimare quanto meglio si potrebbe rispondere convertendo delle risorse. Gli unici dati disponibili riguardano gli studi di Wernli (2001) e Mariolini (2001), dai quali emerge che i trasporti per terapie soddisfano circa il 70-75% della domanda, mentre quelli per la vita sociale il 60% della domanda.

c) Unico interlocutore (iter procedurale più snello)

L'esistenza di un solo interlocutore per gli utenti costituisce un vantaggio specialmente per gli utenti potenziali, in quanto un unico numero di telefono a cui rivolgersi è più facile sia da conoscere che da ricordare.

Anche se in un primo tempo, per le persone che in passato si sono rivolte ai servizi di trasporto l'interlocutore non sarebbe più il medesimo, in un secondo tempo anche per questi utenti si evidenzerebbe il vantaggio di avere un numero unico e più facile da ricordare a cui rivolgersi.

d) Maggiore potere contrattuale

Un unico e maggiore interlocutore per i diversi partner (Cantone, Comuni, casse malati, assicurazioni sociali, responsabili di servizi di trasporto pubblici, ecc.) ha certamente maggiore potere contrattuale rispetto ad un numero maggiore di attori più piccoli.

Uno degli aspetti piuttosto sentiti dai servizi di trasporto è quello del rapporto con le casse malati. La centrale di coordinamento avrebbe un potere contrattuale sufficiente per poter negoziare una Convenzione soddisfacente con le casse malati.

e) Beneficio della valutazione

Il beneficio maggiore della riorganizzazione è probabilmente quello dato dalla possibilità di effettuare una valutazione unica per tutti, fatta dal medesimo professionista competente, sulla base di criteri oggettivi e condivisi.

La valutazione ha *in primis* un vantaggio in termini di equità, poiché si avrebbero a disposizione le stesse informazioni per tutti gli utenti e queste informazioni verrebbero utilizzate in modo uguale per tutti. Siccome i servizi di trasporto già attualmente non riescono a soddisfare tutta la domanda potenziale, i criteri posti dalla valutazione permetterebbero di trattare in modo più equo gli utenti che richiedono un trasporto.

Inoltre, la valutazione potrebbe fornire degli elementi utili per estendere sistemi alternativi per fornire la prestazione di trasporto, come il sistema dei buoni taxi, attualmente adottato solo da Pro

Infirmis. La valutazione dovrebbe infatti indicare in quali casi è possibile adottare questo sistema, con lo scopo di rispondere in modo migliore alla domanda di trasporti ancora non evasa, soprattutto per i trasporti per la vita sociale.

La valutazione avrà inoltre un impatto organizzativo, nel caso in cui venga delegata alla centrale di coordinamento, poiché libererebbe i coordinatori dal compito di raccogliere le informazioni sull'utente (in termini di eleggibilità e in termini di modalità di organizzazione del trasporto), consentendo loro di concentrarsi sul fronte del coordinamento del lavoro dei volontari.

f) Razionalizzazione di alcuni trasporti

Come è stato spiegato nell'analisi del contesto, in alcuni casi per i servizi non è possibile evitare i viaggi a vuoto. Inoltre, il fatto di non conoscere il programma di attività degli altri servizi non consente di organizzare un trasporto unico nel caso di trasporti in parallelo o quasi (es. utente di Bellinzona trasportato a Lugano e utente di Lugano trasportato a Bellinzona).

Il coordinamento permetterebbe quindi di razionalizzare questi tipi di trasporto, grazie al semplice fatto che il programma di attività viene allestito da un unico ente, a conoscenza delle disponibilità di tutti.

Ovviamente questo beneficio non può essere quantificato perché i servizi di trasporto non sono in possesso di una banca dati contenente tutte le informazioni di dettaglio relative ai trasporti che effettuano. Si può comunque ipotizzare che questo margine di razionalizzazione sia tanto più ampio quanto più è elevato il livello di attività e quanto più servizi indipendenti vi sono.

5.4 Analisi di costo per elemento di variante

Si ricorda che le varianti sono state ipotizzate sotto forma di matrice di elementi che permettono diverse combinazioni a seconda delle attività da centralizzare. Dunque non verranno analizzate direttamente le varianti ma gli elementi che possono comporre.

In tutte le possibili varianti di centralizzazione, volutamente non si ipotizza alcunché a proposito della collocazione geografica della centrale di coordinamento. Infatti, questo aspetto non è rilevante dal punto di vista economico, in quanto i mezzi tecnologici attuali permettono il corretto svolgimento delle attività praticamente ovunque. Inoltre, non vi è in nessun caso il presupposto della creazione *ex novo* delle strutture necessarie per il funzionamento della centrale, in quanto è sempre possibile fare capo a strutture già esistenti.

a) Centralizzazione della ricezione delle chiamate

Le risorse necessarie per la centralizzazione delle chiamate sono state identificate in:

- un certo numero di unità a tempo pieno (UTP) di ricezionista, a seconda dell'orario in cui il servizio è disponibile
- una postazione di lavoro, completa di linea telefonica adatta

Il costo di questa soluzione può essere stimato nel modo seguente:

- per un servizio disponibile durante gli orari d'ufficio, nei giorni feriali

246,5 giorni feriali annuali * 8 ore/giorno = 1'972 ore, corrispondente a 1,1 UTP³

1,1 UPT costano:

stipendio 66'000.—CHF

lo stipendio è calcolato sulla base di un salario lordo 60'000.—CHF, che corrisponde allo stipendio di un funzionario amministrativo a metà carriera

oneri sociali 10'000.—CHF

gli oneri sociali sono stimati pari al 15% circa del salario lordo

Il costo totale è di 76'000.—CHF. Questo importo può essere dimezzato se l'orario di ricezione viene ridotto a mezza giornata. Si tratta di una scelta che dovrebbe essere presa al momento della costituzione della centrale, a seconda del servizio più o meno ampio che si intende garantire agli utenti e delle risorse disponibili. Vale la pena ricordare che, siccome il trasporto deve essere prenotato di principio con un anticipo di 24 ore, la scelta dell'orario di disponibilità della ricezione non ha un'influenza sulla possibilità di garantire il servizio di prenotazione.

- per la postazione di lavoro e la linea telefonica

2'700.—CHF per hardware e software (ammortamento e manutenzione)

1'000.—CHF per arredamento (ammortamento)

2'600.—CHF per la logistica

Per queste stime, ci si è basati sulle indicazioni fornite annualmente dalle unità amministrative competenti che servono all'allestimento del costo di gestione dell'istanza di compensazione.

Per i costi telefonici, vedi paragrafo più avanti.

In totale questa variante costerebbe in totale circa 82'300.-- franchi/all'anno.

³ Il calcolo viene effettuato utilizzando come parametro un monte ore annuale pari a 1790, che è una media delle ore dovute da una persona impiegata a 40 ore settimanali, con 4 o 5 settimane di vacanza.

I risparmi di costo presso i servizi di trasporto per questa soluzione sarebbero praticamente nulli. Infatti, il coordinatore, pur non essendo continuamente disturbato dalle chiamate degli utenti, riceverebbe comunque le richieste dalla centrale di smistamento. Continuerebbe quindi a lavorare esattamente come oggi, con l'unica differenza di ricevere la richiesta dalla centrale invece che dagli utenti. Anche l'attività di allestimento del programma resterebbe invariata, perché il coordinatore dovrebbe sempre effettuare le verifiche presso i volontari o, nel piano di attività dei professionisti, accertarsi della possibilità di evadere la richiesta per poi allestire un programma delle prestazioni da fornire.

b) Ricezione chiamate e allestimento programma

Le risorse necessarie alla centralizzazione di queste attività sono:

- le medesime risorse che per la centralizzazione dell'attività "ricezione chiamate"
- un sistema informativo che funga da interfaccia fra la centrale di coordinamento e i coordinatori, nel quale i coordinatori possano inserire (in anticipo e in tempo reale) le informazioni relative alla disponibilità di volontari e professionisti e nel quale il ricezionista possa completare i piani di disponibilità con le richieste degli utenti; il sistema dovrebbe inoltre permettere di svolgere in modo ottimale le comunicazioni di servizio (p.es. richiedere ad un servizio la possibilità di effettuare un trasporto fuori programma) fra centrale e servizi di trasporto e contenere le informazioni relative agli utenti

Per la stima del carico di lavoro del ricezionista, va tenuto conto che nel 2002 sono stati trasportati 1'865 utenti per un totale di 46'351 trasporti. Questi dati indicano che il ricezionista deve organizzare circa 210 trasporti per giorno lavorativo.

Anche se la maggior parte dei trasporti può essere organizzata senza particolari problemi (cioè senza dover svolgere ulteriori verifiche di disponibilità presso i servizi o di spostamenti presso gli utenti), semplicemente inserendo le informazioni relative alla richiesta dell'utente, è difficile immaginare che il ricezionista possa essere attivo per meno di un 100%. Inoltre, bisognerebbe tener conto del fatto che, non trattandosi più di una semplice attività di smistamento delle chiamate, al ricezionista dovrebbero essere richieste delle qualifiche minime, ciò che porta automaticamente ad un salario e a dei costi più alti. Rispetto alla soluzione precedente, può prudenzialmente essere stimato un costo di circa 90'000 franchi all'anno per l'unità del ricezionista.

Per il costo del sistema informativo, la stima è stata richiesta al Centro Sistemi Informativi, che ha però risposto che questa indicazione potrebbe essere data soltanto dopo uno studio di fattibilità. L'allestimento di un sistema informativo dovrebbe però essere sussidiata come investimento,

dunque l'elemento mancante per la stima riguarda solo l'ammortamento della quota non coperta dal sussidio all'investimento e la manutenzione.

Il totale dei costi operativi di questa variante ammonta quindi a franchi 96'300.-- (90'000 franchi per stipendio e oneri sociali del ricezionista e 6'300.-- franchi per la postazione di lavoro).

c) Verifica a campione delle valutazioni

Questo elemento di variante prevede che la valutazione venga effettuata dai servizi di trasporto. Per garantire l'equità di trattamento, la centrale di coordinamento si incarica di verificare a campione alcune valutazioni, per controllare la corretta applicazione dei criteri di eleggibilità. La persona incaricata deve avere delle competenze professionali idonee (es. ergoterapista).

Il costo dipende essenzialmente dalla grandezza del campione delle verifiche. Va tenuto in considerazione che nel 2002 gli utenti erano 1'865 e che negli ultimi anni si è osservato una crescita media di circa un centinaio di utenti all'anno. Dunque, ipotizzando una verifica del 30% dei nuovi utenti e del 10% di quelli che lo sono già, si ottiene un totale di circa 215 valutazioni all'anno. L'attività viene ipotizzata costante nel corso degli anni, a causa della necessità di procedere con delle rivalutazioni periodiche, e quindi di nuove verifiche di queste. Secondo quanto emerso dalla sperimentazione, la valutazione comporta un impegno medio di circa 30 minuti, a cui andrebbero aggiunti i tempi per la trasferta (30-40 minuti, secondo le indicazioni fornite dai SACD) e un tempo di lavoro amministrativo e per le verifiche con i servizi (15-20 minuti). In totale occorrerebbero circa 300 ore all'anno, pari a 0.17 UTP. Tenuto conto che la persona incaricata dovrebbe essere una figura professionale qualificata, con un costo stimato di franchi 100'000.—per UTP, il costo totale ammonta a franchi 17'000.--. A questo vanno aggiunti gli altri costi di supporto all'attività (telefono, PC, ecc.) stimati in circa franchi 6'300.--.

Un aspetto importante da tenere in considerazione è che i servizi di trasporto dovrebbero assumersi tutta l'attività di valutazione, che oggi non effettuano ancora. Vi sono due modalità possibili per organizzare questa attività:

- assumere una persona (con competenze professionali specifiche), che effettui le valutazioni
- la valutazione viene effettuata dalle persone che già lavorano presso il servizio

Ovviamente bisogna tenere conto del fatto che la prima possibilità è sicuramente la migliore dal profilo dell'efficacia, in quanto la persona assunta ha le competenze professionali idonee.

Nel primo caso, il costo può essere stimato nel modo utilizzato per stimare il costo della verifica a campione delle valutazioni. Si potrebbe per esempio ipotizzare che la persona assunta effettui le

100 valutazioni dei nuovi utenti annuali e il 20% degli utenti attuali (in questo modo, dopo 5 anni tutti gli utenti sono stati oggetto di valutazione). Il numero di valutazioni da effettuare sarebbe di 470 per i primi 5 anni e di circa 250 dal 6° anno in avanti, ipotizzando un tasso di crescita all'incirca costante del numero di utenti e la necessità di procedere con delle rivalutazioni degli utenti abituali (ipotesi 5-10% di rivalutazioni annuali) . Il costo totale è quindi pari a:

- per i primi 5 anni: 855 ore/anno, pari a 0.47 UTP, per un costo di franchi 47'000.—per stipendi e oneri sociali e franchi 6'300.—per gli altri costi di supporto all'attività
- dal 6° anno in avanti: 455 ore/anno, pari a 0.25 UTP, per un costo di franchi 25'000.—per stipendi e oneri sociali e franchi 6'300.—di altri costi di funzionamento

Nel secondo caso, bisognerebbe tenere conto del fatto che i coordinatori dovrebbero, proporzionalmente al numero di utenti, aumentare la propria percentuale di lavoro. Nel caso di servizi in cui il coordinatore è volontario, si ipotizza che egli sia disponibile ad assumersi questo compito a titolo sempre gratuito; fatto che è tutt'altro che scontato. Ipotizzando che non vi siano altri costi di funzionamento, l'aumento dei costi generato dal dover svolgere questa nuova attività ammonta, per i primi 5 anni, a:

Servizio	Numero valutazioni	UTP attuali	UTP aggiuntive	Costo attuale	Maggior costo
STB	25	0	0.02	7'000	0
Rete 2/1	50	0.5	0.04	36'600	2'930
Rete 2/2	10	0.15	0.01	3'300	220
Samaritani Biasca	70	0.2	0.05	0	0
Samaritani Bodio	15	0.25	0.01	0	0
CRS Bellinzona	120	0.4	0.09	0	0
CRS Lugano	120	0.5	0.09	46'200	8'300
Altair	30	0.25	0.02	7'500	600
Malcantone	30	0.24	0.02	19'500	1'620
Totale	470	2.49	0.35	120'100	13'670

Tabella 4: Risorse necessarie per la valutazione dei bisogni

Il costo totale supplementare ammonta a franchi 13'670.--. Bisogna però ricordare che si è ipotizzato che i coordinatori volontari si assumano il nuovo compito sempre a titolo volontario. Questa ipotesi non è realistica in almeno un paio di casi, quello di STB, in cui il coordinamento è effettuato dall'autista che è già attivo al 100%, e quello dei Samaritani Biasca, in cui la

coordinatrice effettua anche i trasporti. In questi casi infatti i coordinatori dovrebbero rinunciare ad un certo numero di trasporti, oppure assumere qualcuno. L'ipotesi più verosimile sarebbe quindi quella che i servizi che hanno un coordinatore volontario, per non gravare ulteriormente sulla sua attività, assumano qualcuno. In totale, secondo la tabella riportata qui sopra, sarebbero necessarie 0.17 UTP ad un costo di franchi 17'000.--, più franchi 6'300.—di costi di funzionamento. Il costo totale ammonta quindi a franchi 36'970.--.

Per gli anni dal 6° in avanti, in analogia a quanto indicato sopra, occorre mantenere soltanto il 53% delle risorse attivate, per cui il costo totale è pari a franchi 19'595.--.

I costi totali sono dunque i seguenti:

- nel caso in cui tutti i servizi assumano una persona che si occupi della valutazione, franchi 76'600.-- per i primi 5 anni e franchi 54'600.—in seguito
- nel caso in cui solo i servizi con un coordinatore volontario assumano qualcuno, mentre gli altri aumentino la percentuale di lavoro dei coordinatori, franchi 60'270.—per i primi 5 anni e franchi 42'895.—in seguito

La seconda variante è la più conveniente, poiché se la valutazione viene in alcuni casi effettuata dai coordinatori, il loro stipendio è generalmente inferiore rispetto a quello di una persona con una formazione specialistica. Non va però dimenticato il problema delle competenze, che è emerso anche durante la sperimentazione, nonché il fatto che la differenza di costo fra le due varianti diminuisce leggermente a partire dal 6° anno, quando il numero di valutazioni da effettuare diminuisce.

d) Valutazione centralizzata

Questo elemento di variante prevede che la valutazione venga effettuata dalla centrale di coordinamento. La persona incaricata deve avere delle competenze professionali idonee (es. ergoterapista).

Per calcolare il costo di questa attività ci si può riferire al calcolo effettuato in precedenza per la verifica delle valutazioni. Secondo quanto già indicato, il fabbisogno è il seguente:

- 855 ore/anno per i primi 5 anni
- 455 ore/anno dal 6° anno in poi

Anche i costi sono già stati identificati e sommano a franchi 47'000.—per i primi anni e franchi 25'000.—in seguito, a cui vanno aggiunti franchi 6'3000 di costi di funzionamento.

Appare piuttosto evidente che questa possibilità di organizzazione risulti nettamente più conveniente rispetto alla precedente a proposito dell'attività di valutazione. Questo aspetto era

evidente già in precedenza, in quanto la versione “valutazione effettuata dai servizi” implica una moltiplicazione di risorse.

e) Centralizzazione delle attività amministrative

Questo elemento di variante prevede che tutte le attività amministrative e di supporto attualmente svolte dai servizi (fatturazione, incasso, tenuta della contabilità, corrispondenza, ecc.) vengano centralizzate. Inoltre, ai compiti amministrativi attuali possono esserne aggiunti altri che sarebbero utili per la gestione dei servizi, come l’allestimento di statistiche e l’analisi della qualità percepita da parte degli utenti.

Per stimare le risorse necessarie si può partire dalla tabella seguente, nella quale sono riportate le attuali risorse dedicate alle attività amministrative. È poi necessario stabilire l’effetto di scala⁴ e dedurlo dalla somma delle risorse attuali.

Ente	UTP coordinamento	costo coordinamento	Osservazioni	UTP segretario	costo segretario	Osservazioni	UTP contabilità	costo contabilità	Osservazioni
STB	0	SFr. 7'000.00	2 classi in più all'autista				0.1	SFr. 6'500.00	fattura da Centro Informatica FTIA
Rete 2/1	0.5	SFr. 36'600.00					0.2	SFr. 13'600.00	contributo costi Pro Infirmis
Rete 2/2	0.15	SFr. 3'300.00		0.1	SFr. 2'500.00				contributo forfetario concordato con l'ente
Samaritani Biasca	0.2	SFr. 0.00	coordinatrice volontaria (fa anche qualche lavoro amm.)	0.18	SFr. 0.00	persona in AI (volontaria)	0.07	SFr. 3'500.00	contributo all'amministratore
Samaritani Bodio	0.25	SFr. 0.00	volontari	0.025	SFr. 0.00	volontaria	0.05	SFr. 0.00	volontaria
CRS Bellinzona	0.4	SFr. 0.00	coordinatore volontario	0.3	SFr. 21'000.00				
CRS Locarno	0.12	SFr. 8'400.00		0.07	SFr. 4'800.00				
CRS Luganese	0.5	SFr. 46'200.00		0.5	SFr. 34'300.00				
Altair	0.25	SFr. 7'500.00	coordinatrice volontaria	0.18	SFr. 0.00	coordinatrice	0.05	SFr. 1'000.00	gratifica al contabile
Malcantone	0.24	SFr. 19'500.00	segretaria SACD	0.06	SFr. 5'300.00	segretaria SACD			
Totali	2.61	SFr. 128'500.00		1.415	SFr. 67'900.00		0.47	SFr. 24'600.00	

Tabella 5: Risorse amministrative dei servizi di trasporto

Dalla tabella 5 si ottiene un totale di circa 1.9 UTP utilizzate per le attività amministrative, per un totale di franchi 92'500.--. Le UTP di STB e di Rete 2/1 sono approssimativamente stimate pari a 0.1, rispettivamente 0.2, partendo dal costo. Il costo totale è particolarmente basso a causa dell’attività dei volontari.

Si può ipotizzare che la quantità di risorse amministrative dipenda principalmente dal numero di trasporti. Dunque, per stimare la quantità di risorse che la centrale di coordinamento avrebbe

bisogno per svolgere tutte le attività amministrative, si può procedere con una regressione lineare semplice. La correlazione fra il numero di trasporti e le UTP, è pari a 0.867, ciò che conferma che il fabbisogno di risorse per l'amministrazione aumenta sì con il numero di trasporti, ma in modo meno che proporzionale (a causa della presenza di economie di scala).

In base ai dati del modello (vedi allegato 5) si ottiene che la centrale di coordinamento, che deve coordinare il totale dei trasporti, avrebbe bisogno di 1.3 UTP amministrative.

Questo comporta un risparmio di risorse di 0.6 UTP rispetto alla situazione attuale. Tenuto conto che i trasporti aumentano di anno in anno, è interessante anche sapere quanti trasporti possono essere gestiti con le risorse amministrative attuali. Sempre in base al modello utilizzato sopra, si evince che con le 1.9 UTP attuali possono essere gestiti 68'207 trasporti.

Come già ipotizzato nei capitoli precedenti, si conferma quindi l'ipotesi dell'esistenza di un margine di conversione di risorse dal settore amministrativo a quello dei trasporti. Questo margine potrebbe anche essere utilizzato per svolgere delle attività amministrative supplementari, come indagini sulla soddisfazione degli utenti e l'allestimento di statistiche più complete ed affidabili rispetto a quelle attuali. È inoltre pensabile, e forse più ragionevole dal punto di vista pratico, ipotizzare un utilizzo misto di queste 0.6 UTP. Infatti, bisognerebbe tenere conto delle peculiarità organizzative di ciascun servizio, in quanto probabilmente non ovunque sarebbe pensabile di trasferire automaticamente delle risorse dal settore amministrativo a quello dei trasporti.

Dal punto di vista economico, la centralizzazione delle attività amministrative permette un risparmio di risorse pari a franchi 29'210.--. In pratica, a livello finanziario non ci sarebbe un'uscita inferiore, in quanto, come detto, queste risorse verrebbero convertite. Si ricorda inoltre che non c'è una quantificazione, o questa è solo parziale, del contributo dei volontari.

f) Costi telefonici

La stima dei costi telefonici è stata fornita da Swisscom Systems. Per quanto riguarda la centralizzazione delle chiamate, Swisscome ha indicato che se esiste già un centralino, per esempio quello di un servizio che viene messo a disposizione della centrale di coordinamento, l'investimento è minimo ed ammonta a franchi 3-4'000.--. Se invece la centrale deve essere dotata di un impianto nuovo, il costo dell'investimento aumenta a circa franchi 15-20'000.--. Per gli abbonamenti va poi tenuto conto di un costo di franchi 100-150 al mese.

⁴ Con effetto di scala si intende l'effetto di crescita delle risorse (e quindi dei costi) all'aumentare dell'attività. Quando aumenta l'attività si è in presenza di economie di scala quando le risorse aumentano in modo meno che proporzionale,

Vi è inoltre la possibilità che il numero della centrale sia gestito come *business number*. Il costo dell'attivazione di un *business number* ammonta a franchi 200.--. Le spese correnti dipendono invece da come si decide di suddividere i costi fra centrale e utenti. Infatti, il costo della chiamata ad un *business number* può variare da zero (numero verde) ad un importo superiore al costo effettivo (es. franchi 3.--/minuto). È il detentore del numero di chiamata a decidere quanto far pagare la chiamata a chi vi fa capo.

Swisscom ha poi indicato che l'attività di ricezione delle chiamate può essere svolta in *outsourcing*. Un tempo la stessa Swisscom forniva questa prestazione, attualmente vi sono altre ditte. Swisscom non è stata in grado di definire il costo, ma ha indicato che queste prestazioni di *call center* possono essere gestite a livello modulare (*service level agreement*). In pratica, è possibile concordare che il *call center* smisti semplicemente la chiamata in base ad un unico criterio oppure faccia una valutazione di secondo o terzo livello prima dello smistamento. La valutazione di secondo livello implica un esame più approfondito della chiamata e uno smistamento più mirato. La valutazione di secondo livello prevede una gestione completa della richiesta.

g) Riassunto

Qui di seguito vengono riassunti i risultati dell'analisi economica per gli elementi di variante organizzativa della centrale di coordinamento identificati.

Elemento di variante	Risorse necessarie	Costo	Beneficio
Ricezione chiamate	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 (0.55) UTP ricezionista infrastruttura 	82'300.— (41'150.--)	Scarico di attività ai coordinatori – non quantificabile
Programmazione attività	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 UTP coordinatore infrastruttura sistema informativo 	96'300.--	Scarico di attività ai coordinatori e razionalizzazione trasporti – non quantificabile
Verifica valutazioni (valutazione fatta da terzi)	<ul style="list-style-type: none"> 0.17 UTP per verifica infrastruttura 0.47 per i primi 5 anni (0.25 in seguito) UTP per valutazione infrastruttura 	23'300.— 53'300.— (31'300.--)	Beneficio della valutazione (attività nuova) – non quantificabile
Verifica valutazioni (valutazione fatta dai servizi)	<ul style="list-style-type: none"> 0.17 UTP per verifica infrastruttura 0.35 per i primi 5 anni (0.19 in seguito) UTP per valutazione infrastruttura 	23'300.— 36'970.— (19'595.--)	Beneficio della valutazione (attività nuova) – non quantificabile
Valutazione bisogni utenti	<ul style="list-style-type: none"> 0.47 per i primi 5 anni (0.25 in seguito) UTP per valutazione 	53'300.— (31'300.--)	Beneficio della valutazione (attività nuova) – non quantificabile

oppure si è in presenza di diseconomie di scala quando le risorse aumentano in modo più che proporzionale.

	<ul style="list-style-type: none"> • infrastruttura 		
Servizi amministrative	<ul style="list-style-type: none"> • 1.3 UTP personale amministrativo • infrastruttura 	0 (risorse già esistenti)	0.6 UTP da riconvertire

Tabella 6: Riassunto analisi economica

5.5 Aspetti finanziari

a) Modalità di finanziamento della centrale di coordinamento

Identificati i costi di funzionamento della centrale di coordinamento a seconda delle possibili combinazioni di varianti, è necessario capire come questi costi possano essere coperti.

Secondo le indicazioni della LACD stessa, appare piuttosto logico che i costi legati alla messa in funzione della centrale (acquisto infrastruttura e attrezzature, in particolare quelle telefoniche ed informatiche) costituiscano un investimento e come tale vengano coperti tramite un sussidio unico pari al 70%, mentre i costi rimanenti siano ammortizzati in gestione.

I costi di gestione della centrale (es. stipendio del ricezionista) possono essere coperti in due modi:

- mettendo a carico dei servizi di trasporto una quota dei costi proporzionale alla dimensione (stabilita dal numero di trasporti coordinati) del servizio stesso;
- trattando la centrale di coordinamento come un ulteriore servizio d'appoggio

In entrambi i casi il finanziamento della centrale avviene con le modalità stabilite dalla LACD, cioè 20% a carico del Cantone e 80% a carico dell'insieme dei Comuni, secondo la loro forza finanziaria.

Il costo del coordinamento è assunto completamente dall'ente pubblico. Vale la pena ricordare che le tariffe applicate coprono soltanto il costo variabile del trasporto (escluso l'eventuale costo del personale), e che quindi tutti gli altri costi sono coperti dall'ente pubblico o da entrate quali le donazioni. Solo in casi molto particolari (es. rimborsi da parte dell'AI per trasporti di minorenni invalidi) le tariffe sono più alte e possono coprire altri costi.

Quanto illustrato si riferisce al sistema di sussidiamento attuale che è orientato verso l'oggetto del sussidio. Questo aspetto viene approfondito nel capitolo specifico.

b) Sussidiamento all'oggetto/al soggetto e prospettive future

A livello federale, il sussidiamento agli enti del settore sociosanitario si sta spostando da una tipologia orientata all'oggetto (cioè rivolta agli enti che offrono servizi alle persone bisognose) ad una tipologia orientata al soggetto (cioè indirizzata direttamente agli utenti). Un esempio di questo

nuovo orientamento sono, a partire dal 2004, il raddoppio dell'assegno per grandi invalidi (AGI) dell'AI che vivono presso il loro domicilio e le indicazioni UFAS per il sussidiamento di alcuni enti sussidiati in base all'art. 74 LAI (circolare 1/04). L'UFAS intende infatti ridurre i sussidi agli enti che offrono l'"accompagnamento a domicilio" (cioè delle soluzioni abitative indipendenti oppure la consulenza nell'organizzazione della vita domestica) e che hanno degli utenti beneficiari del raddoppio dell'AGI.

Dietro a queste modifiche vi è l'idea che il sussidiamento al soggetto conceda maggiore autonomia e libertà di scelta all'utente, che riceverebbe dei mezzi maggiori con i quali acquistare le prestazioni che gli servono ad un prezzo che copra i costi degli enti che erogano tali prestazioni.

L'UFAS ha inoltre annunciato che a partire dal prossimo esercizio cesserà lo stanziamento del sussidio federale versato in base alla LAI ad alcuni servizi di trasporto (circolare 01/03). La motivazione citata è sempre la medesima: le maggiori risorse di cui dovrebbero disporre gli invalidi con il raddoppio dell'AGI. Si tratta di un altro esempio di ri-orientamento della tipologia di sussidiamento.

È possibile che questa tendenza possa concernere in futuro tutti i sussidi federali, versati anche in base ad altre leggi (LAVS). Si ricorda inoltre che nel 2007 entrerà in vigore la nuova perequazione finanziaria Confederazione - Cantoni, salvo mancata approvazione in votazione popolare (28.11.2004), la quale farebbe decadere i contributi federali versati agli istituti per invalidi sussidiati in base all'art. 73 LAI e quelli versati in base all'art. 101^{bis} LAVS (SACD più altri servizi d'appoggio).

In generale, per quel che riguarda gli enti sussidiati in base alla LAVS, come la CRS, vi è un contratto mantello a livello nazionale, che per il momento comprende ancora le prestazioni di trasporto. Però nel Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (2001), è stato inserito il principio secondo il quale "Il campo dell'"aiuto e della cura" [agli anziani e ai disabili] non fa parte dei compiti della Confederazione". È quindi possibile che tutte le prestazioni dirette all'utente, comprese quindi quelle di trasporto, non vengano più sussidiate dalla Confederazione nell'ambito della LAVS.

Di conseguenza, il Cantone dovrà decidere se subentrare completamente alla diminuzione del sussidio federale. Di principio, il Cantone dovrebbe continuare a garantire il sussidiamento dei servizi di trasporto, come già fa per i trasporti degli istituti, ma senza subentrare pari pari al contributo federale. In generale, il Cantone potrebbe assumere delle posizioni diverse in merito al

sussidiamento dei servizi di trasporto. Una potrebbe essere quella di operare una distinzione fra lo scopo del trasporto (terapeutico/partecipazione alla vita sociale) e orientarsi sul sussidiamento al soggetto⁵ per i trasporti per la vita sociale, aumentando le tariffe. Oppure potrebbe orientarsi completamente verso il sussidiamento al soggetto, per esempio per il tramite degli aiuti diretti previsti dalla LACD. Un'altra possibilità è che il Cantone decida di versare ai servizi di trasporto un contributo forfetario, stabilito in base ad un determinato parametro. Poi i servizi sono liberi di stabilire se aumentare le tariffe oppure incrementare altre fonti di entrata (es. mezzi propri). Un esempio di questo tipo lo si trova nel settore delle ambulanze, dove il Cantone stabilisce un contributo pro capite e poi spetta all'ente decidere come coprire la differenza.

In diversi di questi scenari, per i servizi di trasporto si apre l'eventualità di aumentare le tariffe, ad un livello di copertura dei costi parziale oppure totale. In tale situazione sarebbe quindi ancora più importante stabilire un grado di priorità. Il problema principale che si presenterebbe è quello relativo al calcolo delle tariffe per fare in modo che queste coprano i costi. Dalle statistiche annuali si evince chiaramente che i costi dei servizi di trasporto LACD sono diversi, essenzialmente a seconda del minore o maggiore apporto di personale volontario sul totale dei collaboratori. Andrebbe quindi stabilito se i servizi avrebbero la facoltà di applicare delle tariffe differenziate fra loro, adattandole nel tempo se la loro situazione economica dovesse mutare a seconda della presenza dei volontari oppure se si rivelasse necessario istituire un meccanismo atto a fare sì che gli utenti dei servizi di trasporto che hanno un minor costo a causa della maggior presenza di volontari siano confrontati con tariffe più basse rispetto agli utenti dei servizi con maggior personale professionista, a parità di prestazione ricevuta. Queste varianti hanno delle implicazioni molto diverse. A prima vista, una struttura di tariffe unica ed una compensazione interna fra i servizi sembrerebbe la soluzione migliore, essenzialmente dal punto di vista dell'equità verso l'utente. Il difetto principale, almeno a livello teorico, è che la compensazione costituisce un disincentivo per i servizi a reclutare il volontariato. A livello pratico, questo rischio sarebbe probabilmente relativo, in quanto attualmente i servizi sono molto attivi a livello del reclutamento del volontariato, comunque in presenza di un tariffario unico.

Il vantaggio principale del sistema di sussidiamento al soggetto è quello di rendere trasparente all'utente il costo della prestazione che egli riceve. Dunque, egli è in grado di valorizzare maggiormente i vari servizi di cui ha bisogno.

⁵ A livello cantonale, un esempio di sussidiamento al soggetto lo si trova nel settore della famiglia (assegni figli, nuova Legge sulle famiglie).

Per stabilire una tariffa unica, vi sono due possibilità: stabilire un fondo di compensazione oppure considerare i servizi come un servizio unico. La prima possibilità è piuttosto macchinosa, in quanto sarebbe necessario mettere in piedi un meccanismo e dargli delle risorse per funzionare (es. istanza di compensazione). La seconda possibilità è più semplice. Inoltre, se i servizi di trasporto hanno già una struttura in comune, quale può essere la centrale di coordinamento, qualsiasi forma essa abbia, la messa in atto sarebbe estremamente semplice, in quanto l'ente finanziatore disporrebbe già di un solo interlocutore.

A livello del finanziamento, e tenuto conto delle prospettive future ipotizzate, una proposta di finanziamento potrebbe essere la seguente. Il Cantone si dovrebbe occupare del finanziamento della centrale di coordinamento (costi di struttura e di funzionamento) e degli stipendi dei coordinatori dei singoli servizi, qualora non siano volontari. Tutti i costi legati all'attività di trasporto (veicoli, stipendi degli autisti, rimborsi ai volontari, ecc.) dovrebbero invece essere coperti mediante le tariffe degli utenti e gli altri contributi (es. rimborsi casse malati per i trasporti a scopo terapeutico). Il tariffario dovrebbe essere costruito in base ai costi complessivi di tutti i servizi di trasporto, in modo da evitare una discriminazione fra gli utenti. La centrale di coordinamento si occuperebbe di raccogliere tutti i finanziamenti e di coprire i costi propri e dei singoli servizi di trasporto. In questo modo si otterrebbe una suddivisione dei costi, con l'ente pubblico chiamato a coprire i costi indiretti (gestione, coordinamento), mentre l'utente e gli altri finanziatori coprirebbero i costi diretti del trasporto.

A livello pratico, per capire cosa questo significherebbe, si è fatta una stima basata sui dati del consuntivo 2002. I costi totali sono stati suddivisi fra costi diretti della prestazione di trasporto (stipendi degli autisti, rimborsi ai volontari, costi dei veicoli) e costi indiretti (coordinamento, amministrazione, struttura). In pratica, a carico degli utenti o di terzi paganti dovrebbe andare il 75% dei costi dei servizi di trasporto. Tenuto conto che il costo medio per chilometro nel 2002 era pari a franchi 1.36, questo comporta una tariffa di franchi 1.02 a carico dell'utente o di terzi paganti, ossia 1.7 volte la tariffa attuale. I costi che dovrebbero essere coperti dall'ente pubblico sono pari a circa franchi 430'000.--.

c) Parere del gruppo di pilotaggio

In generale, il gruppo di pilotaggio ha espresso delle perplessità verso il sistema del sussidiamento al soggetto nel settore specifico. Si ricorda che il principio finora valido quale criterio per la partecipazione da parte dell'utente è quello del costo del mezzo pubblico. Il tariffario attuale è stato

costruito tenendo di principio conto di questo concetto, ma anche del fatto che il costo del mezzo pubblico può variare di molto (tariffa piena, tariffa metà prezzo, abbonamenti vari). Anche nel settore dei laboratori per invalidi è stato adottato il tariffario dei servizi di trasporto LACD a causa della difficoltà di definire il costo del trasporto pubblico.

Il gruppo di pilotaggio ha il timore che queste misure di spostamento di sussidi dall'oggetto al soggetto non siano in grado di compensarsi pienamente, con la conseguenza che le maggiori risorse finanziarie versate direttamente all'utente non siano comunque sufficienti per avere la stessa quantità di prestazioni ad una tariffa più alta, atta a compensare la perdita di sussidio del servizio di trasporto. Questo è valido in particolare per quegli utenti che hanno beneficiato del raddoppio dell'AGI ma che, magari per poco, hanno una situazione economica che li pone al di fuori dei parametri delle prestazioni complementari, con l'impossibilità di attivare i cosiddetti "rimborsi per cure infermieristiche a domicilio"⁶.

5.6 Analisi degli effetti della centralizzazione sul coinvolgimento del volontariato

Durante la discussione con il relatore e la Direzione scientifica del MEGS, e al di fuori di quanto previsto nel progetto, è emerso l'interesse per sviluppare la tematica degli effetti che la centralizzazione delle attività dei servizi di trasporto possono avere sulla possibilità di coinvolgere il volontariato.

Nei servizi di trasporto la componente del volontariato riveste un ruolo molto importante. La possibilità di poter usufruire della collaborazione di queste persone che mettono a disposizione gratuitamente il loro tempo permette all'ente di risparmiare il costo dell'assunzione di personale professionista. Evidentemente, il volontario non mette soltanto a disposizione una risorsa a titolo gratuito, ma contribuisce a creare e consolidare un ambiente ed una cultura all'interno dell'ente che costituisce il collante stesso del volontariato e gli permette di mantenersi nel tempo, nella ricerca di un equilibrio fra dare e ricevere. In genere, essendo la motivazione dei volontari legata alle caratteristiche molto specifiche e locali dell'ente, si assiste ad un progressivo disinteresse da parte del volontariato qualora nell'ente subentrano elementi quali una maggiore professionalizzazione oppure quando la cultura e le caratteristiche specifiche dell'ente vengono meno, ad esempio in seguito ad un'uniformazione delle modalità di lavoro.

Si parte quindi dall'ipotesi che la centralizzazione delle attività dei servizi di trasporto potrebbe essere una di queste cause che portano al progressivo allontanamento dei volontari. Se si ipotizzasse per esempio che anche l'attività di coordinamento venga centralizzata, ciò che sarebbe interessante

da un punto di vista economico⁷, i volontari non avrebbero più a che fare con il loro coordinatore locale con il quale condividono una cultura legata al singolo ente, ma con un ente centrale e nuovo, per il quale non necessariamente continuano a provare un sentimento di appartenenza.

Sulla base di questa ipotesi di partenza, si è dunque manifestato l'interesse ad analizzare le conseguenze economiche di tre situazioni:

- Situazione attuale
- Situazione di centralizzazione come ipotizzato nel progetto, ma senza l'assunzione di compiti supplementari (valutazione degli utenti, allestimento statistiche e verifiche della qualità percepita)
- Situazione di centralizzazione di tutte le attività indirette, compreso quindi anche il coordinamento, senza l'assunzione di compiti supplementari.

a) Caratteristiche e costi della situazione attuale

Nel 2002 i servizi di trasporto sussidiati dalla LACD sono costati 1'242'978.45 franchi. Il 55% di questi costi è stato coperto con i ricavi, principalmente la partecipazione degli utenti, i rimanenti 553'975.70 franchi sono stati coperti dall'ente pubblico secondo la chiave di ripartizione prevista dall'istanza di compensazione.

In merito alle caratteristiche della situazione attuale si rimanda all'analisi del contesto. Si ricorda che i volontari effettuano il 47.7 % dei trasporti e il 50.4% dei chilometri e che dunque il loro apporto in termini di attività è tutt'altro che secondario.

b) Caratteristiche e costi della centralizzazione delle attività di ricezione, di programmazione dell'attività e amministrative

A proposito delle caratteristiche, si rimanda ai capitoli precedenti, in cui sono state già dettagliatamente descritte a livello di elementi di variante.

Per l'identificazione dei costi, ci si può basare su quanto già sviluppato in precedenza. La centralizzazione della ricezione delle chiamate e della programmazione dell'attività comporta un aumento dei costi di franchi 96'300.--, più i costi dell'infrastruttura e del sistema informativo. I benefici erano stati identificati (scarico parziale dell'attività del coordinatore e razionalizzazione dei trasporti), ma non quantificati.

⁶ Si tratta di rimborsi per spese di assistenza a domicilio e per prestazioni quali quelle fornite dai servizi d'appoggio che, dal 1° gennaio 2004, nell'ambito dell'AI, i beneficiari di prestazioni complementari possono attivare per un massimo di franchi 90'000.—all'anno.

La centralizzazione delle attività amministrative comporta invece un risparmio di 0.6 UTP, corrispondenti ad un costo di franchi 29'210.--.

In totale, questa soluzione, rispetto a quella attuale, costa franchi 67'090.—in più, ma comporta una serie di benefici che non possono essere quantificati.

Si può inoltre ipotizzare che in questa situazione sulla motivazione dei volontari l'influsso delle modifiche operative sia minimo, ciò che non dovrebbe comportare un calo della loro disponibilità.

c) Caratteristiche e costi della centralizzazione di tutte le attività indirette

Questa soluzione comporta che anche il coordinamento dell'attività degli autisti sia centralizzato. Attualmente, il coordinamento viene effettuato da 2.61 UTP di personale che costano complessivamente 128'500 franchi.

Analogamente a quanto effettuato per le attività amministrative, ipotizziamo che le risorse necessarie al coordinamento dipendano dalla quantità di trasporti e procediamo alla stima mediante una regressione lineare. In base ai risultati (vedi allegato 6) si ottiene che per coordinare l'insieme dei trasporti basterebbe la metà delle risorse attuali (1.31 UTP).

Questo però non comporta automaticamente un dimezzamento dei costi, infatti in ben 4 servizi il coordinatore è volontario. Nei servizi in cui è presente un professionista, il suo costo medio si aggira intorno agli 80'000 franchi per UTP. Dunque, se il coordinamento fosse centralizzato, costerebbe comunque circa 105'000.--, cioè soltanto 23'500 franchi in meno rispetto alla situazione attuale.

Se sommiamo le due attività, rispetto alla situazione attuale, si ottiene che centralizzare tutte le attività indirette costa soltanto 43'590 franchi in più, apportando i medesimi benefici elencati nel caso di centralizzazione delle sole attività amministrative, non quantificabili.

In questo caso però, è necessario ipotizzare una perdita di risorse messe a disposizione dei volontari, che causano un costo supplementare per la loro sostituzione con dei professionisti. Per effettuare questa stima partiamo dal costo complessivo degli autisti professionisti. Nel 2002, agli autisti professionisti alle dipendenze dei servizi di trasporto sono stati versati franchi 345'163.35 di stipendi, ai quali vanno aggiunti gli oneri sociali (15% dei salari circa). Il costo ammonta quindi a poco meno di 400'000 franchi. Tenuto conto che i volontari effettuano circa la metà dei trasporti,

⁷ Questa affermazione è basata sull'effetto di scala che è stato identificato nell'ambito dell'analisi economica per la centralizzazione delle attività amministrative.

perdere tutti i volontari a causa della centralizzazione comporta un maggior costo di 400'000.-- franchi, perderne la metà di 200'000.-- e così via.

Quindi, la centralizzazione di tutte le attività indirette, pur essendo a prima vista abbastanza interessante, perché comporta un maggior costo piuttosto contenuto rispetto ai potenziali benefici, se si tiene conto anche del suo effetto sul coinvolgimento del volontariato, perde di interesse rispetto alle varianti che mantengono le condizioni di motivazione e di adesione dei volontari.

d) Conclusione

Nella tabella seguente sono riassunti i risultati di questa piccola analisi economica. Sono riportate soltanto le due situazioni ipotizzate rispetto a quella attuale, in termini differenziali.

Variante	Risorse necessarie	Costo	Benefici
Centralizzazione ricezione, programmazione e amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> • 1.1 UTP coordinatore • infrastruttura • sistema informativo 	96'300.-- franchi	Scarico dell'attività dei coordinatori e razionalizzazione trasporti – non quantificabili
Centralizzazione tutte le attività indirette	<ul style="list-style-type: none"> • 2.4 UTP coordinatore • infrastruttura" • sistema informativo • sostituzione volontari 	<ul style="list-style-type: none"> • 201'300.— franchi per coordinamento • 400'000.—(200'000.--) franchi per sostituzione 100% (50%) volontari 	157'710.—(corrisp. alle UTP da riconvertire)

Tabella 7: Riassunto analisi centralizzazione attività vs. coinvolgimento del volontariato

Da un punto di vista economico, questo capitolo consente di mettere in luce il valore aggiunto fondamentale del volontariato nell'ambito dei servizi di trasporto. Questo aspetto deve essere sempre tenuto in considerazione quando vengono proposte delle riorganizzazioni all'interno di un settore, poiché non tutto quanto appare vantaggioso a prima vista si conferma tale quando si cerca di tener conto di tutte le risorse disponibili, comprese quelle che non hanno un valore di mercato.

6. CONCLUSIONI

6.1 Osservazioni del gruppo di pilotaggio

Il gruppo di pilotaggio, a seguito dell'analisi economica, si è pronunciato a favore di un dispositivo di coordinamento che si occupi dei seguenti compiti:

- ricezione chiamate
- allestimento programma d'attività
- valutazione degli utenti
- attività amministrative

Si tratta della variante più spinta di coordinamento, quella che nel piano di progetto era definita "dispositivo servizi centrali".

Dal punto di vista finanziario, si tratta della variante più conveniente, tenuto conto dei nuovi compiti che il settore dei trasporti si assumerebbe (come una valutazione ben strutturata e svolta secondo parametri chiaramente definiti).

Lo svantaggio della soluzione proposta riguarda essenzialmente la perdita di autonomia da parte dei singoli servizi. La riorganizzazione comporterebbe per gli operatori un cambiamento importante che, come ogni cambiamento, provocherebbe delle resistenze. Una preoccupazione per eccesso di interferenza nell'attività è particolarmente sentita da alcune persone che per anni hanno gestito in modo indipendente e sempre uguale l'attività del servizio. Vi è inoltre un timore legato alle informazioni riguardanti gli utenti, che dovrebbero essere messe in comune con la centrale di coordinamento. Vale la pena di ricordare che queste dinamiche di resistenza possono essere particolarmente forti in un settore che, come quello dei servizi d'appoggio, fa capo in modo importante al volontariato. Il volontario infatti, evidentemente svolge un'attività a favore dell'utente, ma, non ricevendo una compensazione monetaria, presenta un forte coinvolgimento a livello personale nell'attività del servizio. Per questo motivo è possibile trovare delle resistenze ancora maggiori al cambiamento.

Il gruppo di pilotaggio fa notare che queste resistenze dovrebbero essere vinte orientando gli operatori verso una visione legata al beneficiario del servizio (che ha tutto da guadagnarci dalla riorganizzazione) piuttosto che a se stessi e al proprio modo di lavorare.

6.2 I trasporti istituzionali

Nell'analisi del contesto istituzionale non si è mancato di menzionare il fatto che, al di fuori delle prestazioni del mandato LACD ai servizi di trasporto, vi è il vasto universo dei trasporti istituzionali. Nel settore sociosanitario vi sono infatti istituti per invalidi (case e laboratori), istituti per minorenni, case per anziani e centri diurni che svolgono attività di trasporto. Questi trasporti sono di varia natura: domicilio dell'utente - istituto, per tempo libero e attività diverse nelle case e, soprattutto nel caso delle strutture semi-stazionarie, come i centri diurni, anche trasporti che rientrerebbero nel mandato attribuito ai servizi di trasporto (es. utente di un centro diurno che viene portato dal medico).

Uno dei benefici che la realizzazione del coordinamento dei trasporti LACD apporterebbe, come è stato menzionato nel capitolo 4, è la razionalizzazione dei trasporti che avvengono in parallelo. Questo beneficio è tanto maggiore quanti più sono i trasporti che vengono coordinati.

Nel settore dei trasporti istituzionali vi è l'impressione (partendo semplicemente dal presupposto della loro importante quantità) che vi sia un margine di razionalizzazione molto forte nel caso di coordinamento. Basti pensare che ogni istituto stazionario o semistazionario dispone di propri veicoli (in alcuni casi non utilizzati in modo continuo) e in alcuni casi anche di autisti. Per mancanza di tempo tutte queste risorse non sono state inventariate, ma si tratta di risorse molto importanti.

Vi è la forte convinzione che trasferire questi compiti, che per gli istituti sono collaterali, ai servizi di trasporto, i quali li gestirebbero in modo coordinato e quindi più efficiente, consentirebbe un ampio margine di risparmio. Tanto più che, se la perequazione Confederazione – Cantoni dovesse entrare in vigore, i costi legati ai trasporti istituzionali che oggi sono in parte assunti dalla Confederazione passerebbero totalmente al Cantone.

Questo aspetto sarebbe naturalmente da approfondire in un apposito studio, che il gruppo di pilotaggio ritiene auspicabile svolgere prossimamente.

6.3 Tappe seguenti il progetto

Questo lavoro verrà presentato alla Conferenza dei servizi di trasporto, che ha commissionato il progetto, durante un incontro organizzato appositamente. In tale occasione verrà stabilito se vi è una volontà da parte di tutto il settore dei trasporti LACD di mettere in atto concretamente il progetto, e, in caso affermativo, secondo quali modalità.

La tappa successiva dovrebbe poi essere quella dell'approvazione del progetto da parte dell'ente finanziatore, quindi da parte del Cantone. Dovrebbe quindi essere chiarito se vi è una volontà a livello politico, pur in presenza di una crisi finanziaria, di fare un investimento che permetterebbe nel medio termine di razionalizzare delle risorse e di offrire un servizio migliore agli utenti dei servizi di trasporto.

BIBLIOGRAFIA

AAVV, “Sistema di comunicazione per i servizi autoambulanze ticinesi: Concetti per l’organizzazione e le operazioni”

Commissione speciale sanitaria (1999), “Rapporto sulla pianificazione dell’assistenza e cura a domicilio” – prima parte

Commissione speciale sanitaria (2000), “Rapporto sulla pianificazione dell’assistenza e cura a domicilio” – seconda parte

Confederazione svizzera (2001), “Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni”

Consiglio di Stato del Cantone Ticino (2000), “Rapporto sulla pianificazione dell’assistenza e cura a domicilio” – prima parte

Consiglio di Stato del Cantone Ticino (1999), “Rapporto sulla pianificazione dell’assistenza e cura a domicilio” – seconda parte

Consiglio di Stato del Cantone Ticino (2002), “Rapporto complementare sulla pianificazione dell’assistenza e cura a domicilio”

Drummond M.F., O’Brien B.J., Stoddart G.L. e G.W. Torrance (2000) “Metodi per la valutazione economica dei programmi sanitari”, Seconda edizione, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma

Kühne Y. (2002), Promotion des transports pour les personnes à mobilité réduite – Mandat du Nord Vadois – Rapport final: Fonctionnement 2000-2001 du service de coordination (SAMiR)

Mariolini N. (2001) “Servizi d’appoggio LACD – Prestazioni e mandati. Una prima verifica dell’offerta, della domanda e della copertura dei bisogni”, DSS/DAS/SSEAS, Bellinzona

Mariolini N. (2001) “Progetto assistenza e cura a domicilio – Studi sui servizi d’appoggio – Sintesi dei primi risultati”, DSS/DAS/SSEAS, Bellinzona

Repubblica e Cantone del Ticino, “Legge sull’assistenza e cura a domicilio del 16 dicembre 1997”

SUPSI, Dipartimento di Lavoro Sociale (2002) “Complemento al Rapporto di valutazione della sperimentazione e del primo anno e mezzo di attuazione di attuazione della LACD e della pianificazione”

Wernli B. (2001) “Le prestazioni dei servizi d’appoggio nell’ambito della LACD: una prima valutazione della copertura dei bisogni”, Massagno

ALLEGATI

Allegato 1	Schede pianificazione dei servizi di trasporto
Allegato 2	Direttiva della SSEAS sulle tariffe dei servizi di trasporto
Allegato 3	Formulario di valutazione della mobilità degli utenti
Allegato 4	Formulario di valutazione della capacità di utilizzo dei mezzi pubblici
Allegato 5	Risultati del modello di regressione lineare riguardante le risorse amministrative
Allegato 6	Risultati del modello di regressione lineare riguardante le risorse per il coordinamento