

## Linee generali normativa regionale

E' tempo che la Regione Marche si doti di una legge regionale per un sistema regionale integrato dei servizi sociali in attuazione della legge 328/00. Una legge che sia occasione di rilancio del welfare regionale, che faccia sua la ricchezza e la qualità delle Leggi regionali di settore finora prodotte, frutto di discussioni fortemente partecipate e dai contenuti particolarmente avanzati, che non possono e non devono essere abrogate o compresse in pochi articoli. La legge regionale deve essere occasione per elaborare una normativa "di sistema", capace di scioglierne i principali nodi realizzando le condizioni per costruire sul territorio un sistema di welfare moderno, universalistico e capace di rispondere ai bisogni sociali che la crisi ha contribuito ad acuire, dando finalmente piena ed autentica attuazione alla L.328/00.

Una legge centrata sulla rete dei servizi territoriali da costruire sui bisogni e sui diritti delle persone e delle famiglie piuttosto che sulla disponibilità transitoria delle risorse economiche. Una legge che preveda modalità di valutazione del grado di disagio socio-sanitario, permettendo la predisposizione di un Piano Individualizzato, articolato attraverso prestazioni di natura ed intensità assistenziale diversa.

Una legge capace infine di assumere e delineare un modello chiaro ed efficace di governance politico-operativa ed istituzionale del sociale, specie a livello locale, dentro il quadro di un ragionamento complessivo sul riordino degli assetti territoriali e delle funzioni delle autonomie locali.

### Ambiti territoriali sociali

Gli Ambiti hanno svolto in questi anni una positiva funzione di cerniera territoriale tra il livello della programmazione regionale e la rete delle politiche locali. Gli Ambiti sono uno strumento di progettazione e di attivazione di capitale sociale legato ai territori ed alle comunità: possono raccogliere i bisogni espressi, mediando fra la domanda di servizi e le risorse a disposizione, riuscendo ad attivarne di nuove, anche in affiancamento ai 'tradizionali' investimenti pubblici.

Per questo riteniamo indispensabile il rafforzamento giuridico, organizzativo, funzionale dell'Ambito territoriale sociale, per esercitare al meglio queste tre dimensioni fondamentali:

1. svolgere, nel quadro delle attività e dei servizi sociali, una funzione di pianificazione e raccordo;
2. realizzare una gestione associata dei servizi della rete territoriale, per uniformarne le prestazioni ed i costi, garantendo così il rispetto dei diritti ed insieme la razionalità della gestione economica;
3. perseguire, in strettissimo raccordo con il Distretto Sanitario, l'integrazione socio-sanitaria, secondo le linee predisposte dalla Regione, in applicazione dei LEA

Per sviluppare tali dimensioni sono necessari alcuni elementi operativi di sistema:

- la definizione di strumenti cogenti e di incentivazione della gestione associata dei servizi, nel quadro dell'integrazione Ambito/Distretto;

- la predisposizione di modelli di atti formali per attuale tale gestione (convenzione, Unioni di Comuni, Azienda di Servizi alla Persona, ecc...);
- la specificazione degli ambiti di competenza formale del Coordinatore, da trasformare in Direttore dell'Ambito, in stretta connessione con quelli del Direttore di Distretto, affinché la loro azione non risulti né slegata, né sovrapposta, ma realmente integrata (cioè di completamento reciproco e incontro nei servizi socio-sanitari);
- il dimensionamento territoriale degli Ambiti, che devono continuare ad avere l'opportunità della vicinanza, e quindi della conoscenza specifica dei loro territori di riferimento; vanno quindi evitate aggregazioni di dimensioni eccessive che pregiudicherebbero una gestione associata effettiva, privilegiando un assetto simile a quello attuale.
- la definizione di spazi operativi di partecipazione degli Ambiti, nella definizione del riparto e della gestione dei fondi di settore

### **Ruolo e funzione enti locali e territoriali**

Il sistema integrato dei servizi di welfare va realizzato dentro un orizzonte che tenga conto del sistema degli enti locali e territoriali.

Il quadro si presenta complesso a partire dalle indicazioni prescrittive contenute nelle norme di riordino delle Istituzioni locali prodotte a livello nazionale (esercizio obbligatorio di funzioni in forma associata da parte dei Comuni piccoli e piccolissimi; soppressione delle Comunità montane; ridimensionamento delle Province). Su questi delicati temi la Regione entro breve dovrà legiferare adottando il Programma di Riordino Territoriale. La definizione delle dimensioni territoriali ottimali per la gestione dei servizi può rappresentare l'occasione per giungere ad un complessivo riordino dell'articolazione istituzionale del territorio, costruendo bacini territoriali omogenei all'interno dei quali sviluppare la gestione associata delle funzioni fondamentali comunali.

All'interno di questo percorso un ruolo fondamentale rivestono gli Ambiti sociali, dimensione territoriale congrua per dare vita ad esperienze di associazionismo comunale di rilievo. L'occasione è utile per rivedere i confini di alcuni Ambiti, garantendo che essi siano sottomultipli di un Distretto sanitario, in modo da realizzare le condizioni minime per l'integrazione socio sanitaria.

Il processo va integrato con l'individuazione degli Ambiti territoriali di sviluppo locale di cui al Progetto Marche + 20, utili anche per rafforzare quelle funzioni di coordinamento necessarie a mantenere connessi i livelli locali con quelli gestionali più ampi, come nel caso delle Aree Vaste del SSR.

Va definito con chiarezza il ruolo e le funzioni dei Comuni, ed un primo passo necessario è disporre gli articoli dell'assetto istituzionale della Pdl 280 partendo dai Comuni per arrivare alla Regione (al contrario quindi di come contenuto nella Bozza), come segnale di un processo che nasce dalla cittadinanza per arrivare all'istituzione.

### **La presenza di spazi di partecipazione e concertazione**

La partecipazione, come prevista nella 328, deve essere impostata in un'ottica di welfare universalistico e di superamento di una analisi sociale basata sulle "categorie di disagio o svantaggio" per evitare una partecipazione parcellizzata, concentrata su problematiche categoriali e priva di visione complessiva.

Il tema della PARTECIPAZIONE è centrale per le politiche di welfare, per questo alla partecipazione di livello regionale vanno affiancate politiche partecipative a livello territoriale. Il principio della partecipazione non può che essere la cittadinanza attiva che caratterizza sia la L.328 e sia il percorso della Regione Marche fino ad oggi.

Gli strumenti di partecipazione non possono essere eccessivamente burocratici e devono articolare chiaramente i criteri con i quali individuare i soggetti che verranno coinvolti nelle diverse sedi, nonché le forme ed i livelli della partecipazione.

A livello di Ambito Territoriale Sociale e regionale è necessario ripristinare e rafforzare un sistema organico di concertazione, intesa come modalità di condivisione delle scelte, di programmazione, di monitoraggio e di valutazione, con le organizzazioni rappresentative di interessi generali, secondo le indicazioni contenute nel Piano sociale 2008-10. I singoli soggetti operanti nel terzo settore vanno adeguatamente coinvolti, secondo una corretta visione della sussidiarietà orizzontale, nelle diverse fasi della consultazione, della coprogettazione e della gestione, sulla base delle priorità emerse in sede di concertazione. Valorizzando in modo chiaro ed inoppugnabile le valenze sociale e territoriale del loro lavoro

L'attivazione di percorsi stabili ed istituzionalizzati di concertazione periodica, finalizzati a consentire lo sviluppo locale di attività socioeconomiche, dovranno essere in grado di: a) produrre incremento di lavoro e di capitale sociale; b) valorizzare le risorse locali; c) attivare processi di inclusione dei soggetti deboli, attraverso pratiche di integrazione; d) sostenere e promuovere accordi, territoriali o aziendali, tra le istituzioni e le parti sociali per realizzare progetti di conciliazione, in base alle leggi vigenti.

Inoltre, nella logica dell'integrazione e del raccordo fra soggetti attivi nell'ambito del welfare, dovranno essere previsti piani operativi finanziati, finalizzati alla connessione tra politiche sociali – politiche del lavoro – politiche dell'istruzione – politiche giovanili.

### **Integrazione socio sanitaria e Livelli Essenziali d'Assistenza**

E' fondamentale che il legislatore nazionale adempia al più presto a quanto previsto dalla legge 328/00 in materia di Liveas e dall'art. 117, c. 2, lett. m), della Costituzione, ove si afferma che lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". La definizione dei Liveas è fondamentale anche per rovesciare la prospettiva che rende fruibili determinate prestazioni condizionandole alla disponibilità di risorse finanziarie, determinando così un quadro di incertezza che rende impossibile la programmazione sociale e che influisce negativamente sull'efficacia e sull'appropriatezza delle prestazioni.

Transitoriamente, e tenendo conto delle criticità del quadro complessivo di finanza pubblica nazionale e locale è necessario che la legge regionale, a partire dalle indicazioni della legge 328, contenga prescrizioni per costruire sul territorio una rete di servizi essenziali, da definire in termini di standard organizzativi e professionali, ai quali ogni cittadino ha diritto di accedere.

La Pdl 280 deve dare applicazione alla normativa nazionale in vigore in materia di Livelli Essenziali di Assistenza per le prestazioni sociosanitarie (contenuti Dpcm 29.11.2001, allegato 1c, legge 289/2002), in particolare per quanto riguarda la loro articolazione e la ripartizione dei costi tra sociale e sanitario.

Da ciò discendono le seguenti azioni:

- definire gli standard assistenziali, con relative figure professionalità impiegate, e determinare le tariffe dei servizi socio sanitari, in relazione anche alle figure professionali richieste. Ciò per evitare che la contribuzione dell'utenza sia diversa, per il medesimo servizio e le medesime prestazioni, in località diverse della Regione;
- stabilire forme di controllo e valutazione, affinché vi sia appropriatezza fra prestazioni offerte e necessità/bisogni dell'utenza, per evitare utilizzi impropri e strumentali della normativa, finalizzati a ridurre i costi o massimizzare il profitto;
- definire un atto di fabbisogno che determini gli standard di distribuzione dei servizi a livello di Ambiti territoriali sociali / Distretti sanitari;
- inserire, tra i servizi regolamentati, anche gli interventi domiciliari, come stabilito dalla normativa nazionale;
- Individuare regole e modalità operative, con cui rendere concretamente praticabile l'integrazione sociosanitaria, a partire dalla coincidenza degli strumenti della programmazione locale e dalla gestione unitaria delle risorse finanziarie ed umane disponibili. Per questo vanno previsti protocolli condivisi e omogenei su tutto il territorio regionale (i cosiddetti PDTA), in particolare riguardo alla valutazione multidimensionale dei bisogni, all'accesso ai servizi e alla presa in carico degli utenti.

### **La previsione di percorsi di sperimentazione**

Riteniamo sia importante prevedere spazi per la sperimentazione e per favorire l'innovazione. La configurazione delle problematiche sociali e le modalità di intervento mutano nel tempo e nessuna configurazione statica può essere soddisfacente una volta per tutte. Definire standard e regole di funzionamento è importante, perché permette il riconoscimento dei diritti individuali e la concreta applicazione del principio di uguaglianza. Ma è necessario anche offrire l'opportunità di realizzare interventi sperimentali, che connettano il bisogno a risposte ancora non codificate, all'interno di una dinamica di concertazione e di co-progettazione, quale investimento chiaro e deciso a favore di processi di sussidiarietà circolare.

Crediamo che la legge regionale debba esplicitamente affermare l'importanza di tale opportunità, individuando specifiche modalità organizzative e procedurali, rinviando eventualmente ad appositi regolamenti, utilizzando strumenti specifici, quali l'istituto dell'istruttoria pubblica.

### **Modalità di acquisto dei servizi da parte della pubblica amministrazione**

La legge regionale sul sistema integrato di interventi e servizi sociali deve definire le modalità con le quali la pubblica amministrazione provvede all'acquisto dei servizi. Acquisto che non può essere limitato alla "gara d'appalto", ma che deve aprirsi a modalità di affidamento, quali la concessione ed alla convenzione, che riducono l'incertezza nella qualità e continuità delle prestazioni e favoriscono investimenti e consolidamento dei servizi.

La nostra Regione, in passato, ha esplorato ed approfondito il tema e riteniamo importante che tale patrimonio di conoscenze non venga disperso. Gli elementi sostanziali su cui impostare tale percorso possono essere:

- elaborare principi di individuazione dei fornitori in funzione qualità offerta (sia in termini progettuali, ma anche di esperienza pregressa valutabile) adottando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con specifica esclusione del massimo ribasso come modalità di affidamento;
- previsione dell'utilizzo di sistemi innovativi di assegnazione dei servizi, volti a favorire dinamiche di co-progettazione, possibile soltanto attraverso una presenza significativa nel territorio, sia dal punto di vista gestionale che culturale;
- pervenire quanto prima ad una nuova normativa (legge e regolamenti regionali) che regoli in modo omogeneo l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi sociali e socio sanitari, in maniera analoga ai servizi sanitari.
- inderogabile utilizzo del tariffario regionale delle cooperative sociali per il calcolo della base d'asta sulla quale si svolge la gara, in attesa dell'introduzione del tariffario dei servizi e delle prestazioni.
- definizione di tariffe per i diversi servizi, compresi quelli dedicati all'infanzia, al fine di definire parametri di costo realistici e omogenei nel territorio regionale, tenendo conto anche dei costi di gestione legati alla dimensione logistica, alberghiera ed amministrativa.
- garanzia di qualità nel lavoro sociale assicurando l'applicazione dei Contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni comparativamente più rappresentative nel settore e le norme in materia di sicurezza, garantendo anche adeguati controlli sulle modalità di impiego dei lavoratori, con particolare riguardo alla tipologia di Contratto Collettivo applicato, al trattamento economico e normativo dei lavoratori, alla contribuzione, alla promozione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

- valorizzazione della collaborazione tra differenti attori del sistema, ivi incluso il mondo del volontariato, attraverso l'integrazione delle risorse e delle competenze operative, e non in un'ottica sostitutiva o riduzionista;
- sostegno – in coerenza con le normative europee e nazionali sugli appalti – a strumenti volti a massimizzare le opportunità di ritorno di capitale sociale nei territori che affidano tali interventi e servizi (obbligatorietà di accordi di programma con soggetti istituzionali e non; valorizzazione della rendicontazione sociale, quale strumento di certificazione pubblica; individuazione di modalità di controllo e verifica nel passaggio dalla dimensione progettuale a quella attuativa, affinché vengano mantenuti gli elementi indicati e valorizzati in sede di gara; ecc..)
- Introduzione delle clausole sociali in tutte le gare di appalto

### **Osservatorio sugli appalti**

E' necessario che la legge preveda un organismo istituzionale che permetta di mantenere un controllo costante sugli appalti, al fine di evitare distorsioni legate ad una ricerca di risparmio economico, che si traduce spesso in peggioramento della qualità dei servizi e delle condizioni di vita dei lavoratori. Allo stesso modo, tale organismo dovrà verificare il rispetto degli impegni assunti in sede progettuale e la regolarità dei contratti di lavoro, garantendo così correttezza e concretezza nella fornitura del servizio.

Occorre quindi prevedere un “luogo” nel quale possano essere segnalate tali storture e avviate procedure volte a garantire appropriatezza e migliore finalizzazione delle esternalizzazioni.

### **Osservatorio sulle politiche di welfare**

Il bisogno di monitorare in maniera sistematica le politiche sociali e sanitarie è indispensabile per permettere di valutare i cambiamenti determinati da singoli provvedimenti all'intero sistema di welfare. Mantenere la coerenza del sistema è fondamentale sia per il mantenimento della sua qualità nel tempo, in relazione alle risposte ai bisogni ed alle loro mutazioni, che per la sua sostenibilità sociale ed economica. L'osservatorio in questo modo si rivela uno strumento indispensabile di conoscenza, valutazione e, di conseguenza, orientamento delle politiche di welfare. Infine, rende possibile la gestione strategica delle scelte, facendole uscire una volta per tutte dalle logiche emergenziali.

### **Clausole sociali e quota di riserva per cooperazione di inserimento lavorativo**

Proteggere e sostenere la cooperazione di inserimento lavorativo appare – soprattutto nei cicli di crisi economica – come una delle più efficaci politiche sociali che si possano porre in essere. In questo senso, occorrono misure concrete perché questo accada e l'amministrazione pubblica, nella sua qualità di importante acquirente di servizi, può giocare davvero un ruolo fondamentale. Tra queste misure auspichiamo che una quota predefinita dei contratti per l'acquisto di beni e servizi o per l'esecuzione di opere e lavori pubblici, anche d'importo superiore alla soglia comunitaria, contenga clausole sociali relative all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e per l'obbligatorietà di passaggio dei lavoratori in caso

di subentro nell'appalto. Questo significa che le offerte dei concorrenti devono essere articolate anche nei contenuti afferenti alle clausole sociali. A tal fine esse devono essere espressamente specificate nei capitolati e nelle disposizioni di gara e valutate ai fini dell'aggiudicazione.

### **Fondo di sostegno per gli investimenti**

Crediamo che l'economia sociale sia un bene comunitario e un valore che appartiene ai territori. Per questo riteniamo importante che essa sia sostenuta e supportata dalla comunità regionale. In particolare la legge sul sistema integrato di interventi e servizi dovrebbe prevedere un fondo regionale per gli investimenti, destinato a promuovere e sostenere la realizzazione, da parte di soggetti pubblici, soggetti del privato sociale e soggetti privati convenzionati, di servizi sperimentali e di forme innovative di intervento locale a carattere socio-sanitario.

### **Le figure professionali**

La legge regionale dovrà affrontare in maniera decisa la situazione paradossale delle figure professionali che operano nei servizi: asimmetria sostanziale tra le professioni sanitarie e quelle sociali (come espresso anche nel piano socio sanitario ); polverizzazione dei contratti di riferimento per tutte le professioni sociali (vedi, ad esempio, la storica asimmetria tra educatori professionali sanitari e sociali); mancanza di un repertorio delle professioni sociali, che definisca criteri di qualifica ed ambiti di intervento, determinando così un maggior 'ordine' anche nei percorsi di qualifica professionale.

La Regione dovrà prevedere nella legge la formazione continua e l'aggiornamento del personale impiegato nei servizi sociali, in maniera strettamente connessa ai principali contratti di riferimento e puntando ad un miglioramento complessivo della professionalità espressa dal sistema.

### **Il sistema tariffario e modalità di partecipazione dei cittadini ai costi**

Il tema della compartecipazione dei cittadini ai costi per il mantenimento del sistema dei servizi è diventato cruciale con l'aggravarsi della crisi economica. Anche per questo è indispensabile individuare, nel rispetto della nuova normativa nazionale che entrerà in vigore nel 2014, criteri di riferimento regionale che permettano di riparare ad un panorama di estrema frammentazione e differenziazione su base locale. In particolare sarebbe opportuno prevedere l'utilizzo di un ISEE lineare di Ambito, differenziato per tipologie di prestazioni.