

Multiservizi, innovative, pubbliche: Il contributo delle Aziende di Servizi alla persona al nuovo welfare di comunità dell'Emilia-Romagna (Convegno - Bologna, 9 Aprile 2018)

Il futuro delle ASP tra sostenibilità, accreditamento e integrazione socio-sanitaria



Raffaele Leoni, presidente dell'ASP "Reggio Emilia Città delle persone"

A quasi cinque anni di distanza dall'approvazione della Legge Regionale n. 12 del 2013, il panorama delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) in Emilia Romagna ha subito profondi mutamenti e restituisce oggi una realità significativa della presenza dei gestori pubblici di servizi sociali e socio sanitari, all'interno dei quali le ASP costituiscono il soggetto giuridico prevalente, di grande importanza nel panorama regionale non solo dal punto di vista numerico e quantitativo ma anche da quello qualitativo per la ricchezza e la ampiezza della tipologia di servizi gestiti, delle esperienze e delle innovazioni realizzate, come ben sarà illustrato anche dalle relazioni successive. Sicuramente non è un panorama omogeneo, se si confrontano tra loro le ASP per dimensione, per numero dei dipendenti, per le attività gestite o per il patrimonio posseduto, frutto di scelte delle proprietà - i Comuni - che affondano le loro radici anche nella storia delle IPAB da cui hanno tratto origine, e da quelle della programmazione locale e distrettuale; pertanto ogni ASP ha la sua peculiarità. Ma la fotografia dell'esistente ci restituisce un'interessante quadro di prospettiva sulle potenzialità che le ASP possono avere, prendendo a riferimento i compiti e le funzioni ad esse assegnate nei diversi territori. Non è un panorama nemmeno omogeneo quello delle ASP, per distribuzione territoriale, confrontando tra loro i diversi territori provinciali ma anche, all'interno delle singole Province, tra un distretto e l'altro. Una realtà che non dipende solo dalla storia ma è anche il frutto di scelte politiche delle Amministrazioni pubbliche, in cui da sempre è aperto un dibattito sull'importanza o meno e sul ruolo della presenza del pubblico nella gestione dei servizi. Ma queste diversità non hanno impedito alle ASP della nostra Regione di considerarsi una realtà unitaria che ha bisogno e ha voluto affermarsi come soggetto protagonista e non marginale dell'organizzazione e della rete dei servizi sociali e socio sanitari. Per questo hanno voluto darsi una rappresentanza regionale, tramite CISPEL, un'associazione alla quale aderiscono la maggior parte delle ASP dell'Emilia Romagna e comunque tutte le più importanti. Una rappresentanza non solo "sindacale" di enti gestori, ma un'associazione capace di sostenere e promuovere i valori e le esperienze di cui le ASP sono portatrici.

Non le nascondiamo, caro Presidente della Regione, che nel passato questo ruolo ha dovuto assumere talvolta un carattere difensivo e rivendicativo, quando anche le politiche regionali e non solo diverse forze sociali, sembravano operare per ridimensionare la presenza del pubblico nella gestione dei servizi, si enfatizzavano più gli aspetti negativi che le eccellenze del nostro mondo (come nel caso del primo rapporto di monitoraggio regionale sulle ASP) e non ci veniva riconosciuta alcuna forma di partecipazione e confronto sulle scelte che venivano compiute, a differenza di quanto riconosciuto al privato sociale e di quanto previsto dalla Legge regionale n. 2 del 2003 che regolò la trasformazione delle IPAB in ASP. Ma vorremmo darle atto che, con la Giunta regionale da lei presieduta, le cose sono radicalmente mutate e si sono aperti spazi di confronto e, soprattutto, di ascolto che abbiamo apprezzato negli incontri avuti con la vice presidente Gualmini e con l'assessore Venturi nonché con il direttore generale dell'Assessorato Regionale, d.ssa Petropulacos e con i suoi uffici. Ci auguriamo che anche questo Convegno contribuisca a dare una conferma e un'ulteriore spinta propositiva al confronto e alla valorizzazione del ruolo delle ASP, a partire dai prossimi appuntamenti per l'aggiornamento della normativa sull'accREDITAMENTO.

Arriviamo a questo appuntamento potendo fare un bilancio positivo anche della capacità delle ASP di realizzare strategie e azioni di razionalizzazione aziendale, di ricerca costante dell'equilibrio economico della gestione, come dimostrano le fusioni realizzate da varie ASP, a partire dalle più grandi sul territorio regionale, in cui si è agito non solo per dare attuazione a un principio della Legge regionale 12/2013 o per realizzare importanti economie di scala e risparmi nella gestione, ma anche per innovare servizi ed attività e rafforzare e qualificare la presenza pubblica. Lo abbiamo fatto nella consapevolezza che attraverso le Aziende Pubbliche passa la possibilità stessa di garantire diritti ed accoglienza a tutte le persone in difficoltà o di fragilità e di innovare il sistema del welfare regionale.

Ciò che, in questi anni, ha unito e ancora unisce il mondo delle ASP è infatti la consapevolezza che è necessario mantenere in capo al pubblico, oltre alle funzioni di indirizzo e programmazione, anche una quota di gestione diretta di servizi al fine di mantenere quelle professionalità e quelle competenze indispensabili per esercitare funzioni di controllo e garantire l'efficacia e l'innovazione dei servizi. Noi non abbiamo mai disconosciuto il ruolo e la ricchezza delle esperienze dei soggetti privati e noi profit con i quali siamo chiamati a misurarci, ma a differenza e oltre la retorica della stagione in cui la "rigenerazione del welfare" sembrava passare (perché così veniva rappresentata) solo dall'apporto di questi soggetti, siamo orgogliosi di aver saputo spesso operare in sinergia con le Amministrazioni locali attivando sperimentazioni in vari campi e forme innovative di servizi, anche nel campo del "welfare leggero" e non solo nei servizi più strutturati e accreditati. La capacità di innovazione e sperimentazione è per un'azienda pubblica una scelta strategica obbligata, anche se sappiamo che quando veniamo chiamati ad operare a supporto degli organi di programmazione locale, la convenienza economica non è sempre garantita o non è certo il parametro principale di riferimento.

Ancora oggi siamo costretti a combattere contro un pregiudizio ideologico che mira a smantellare la presenza pubblica nella gestione dei servizi. Anche in Emilia Romagna, in occasione dell'approvazione della L.R. 12/2013 e, successivamente alla vigilia del rilascio dell'accreditamento definitivo ai diversi soggetti gestori, oppure in occasione del provvedimento della Regione sulla compensazione dell'IRAP è stato necessario contrastare un'offensiva del privato sociale che affermava proprio questa volontà di escludere progressivamente le ASP dalla gestione dei servizi.

Di fronte al calo costante delle risorse pubbliche non manca la tendenza, sia tra i decisori politici che nella cooperazione sociale, a considerare il ricorso al privato la soluzione più conveniente, ovviamente dal punto di vista economico. Ma un approccio basato solo sul risparmio di costi non appare lungimirante. Sia perché può aprire scenari inediti di concorrenza (anche da parte di soggetti profit, compresi grandi gruppi multinazionali già operanti da tempo nel socio sanitario), o di progressiva diminuzione dei servizi e della loro congrua remunerazione, sia perché la competizione sui costi porta inevitabilmente alla compressione di salari e diritti dei lavoratori, proprio in una fase in cui il lavoro di cura ha bisogno, invece, di un adeguato riconoscimento, non solo salariale, ma anche di valorizzazione sociale, di cui le donne in particolare possono riappropriarsi come valore aggiunto della propria competenza.

Anche le aziende pubbliche possono operare, e lo hanno dimostrato, garantendo qualità, efficienza ed economicità della gestione e vedersi riconosciuto il merito di aver saputo conseguire brillanti risultati in questo campo che non possono essere dispersi in nome di una scelta ideologica.

L'approvazione da parte della Regione della Legge Regionale n. 12 del 2013 si è inserita in un quadro a livello nazionale, in cui ogni singola Regione, ove si è intervenuto, ha dato alle ASP una specifica e diversa disciplina. Ed anche in questo momento le diverse Regioni che devono ancora completare il processo di trasformazione delle ex IPAB si muovono in ordine sparso. Questa situazione ci espone al rischio che ad ogni intervento normativo o legislativo da parte

del Governo centrale e del Parlamento, ci si trovi ad affrontare conseguenze a livello locale estremamente diversificate e talvolta penalizzanti per il soggetto gestore pubblico, come abbiamo registrato negli anni scorsi. Per questo auspichiamo che in sede di Conferenza Stato Regioni vengano assunti orientamenti omogenei che preservino dal rischio che i soggetti gestori pubblici siano esposti a vincoli o limitazioni maggiori (ad esempio sulle assunzioni) rispetto ai soggetti privati con i quali si trovano a competere.

Analogamente, vista la situazione di frammentarietà riscontrata nelle diverse Regioni, occorre prevedere che il trattamento fiscale (IRAP e IVA) sia uniforme tra i diversi soggetti gestori e non, come avviene attualmente, penalizzante i gestori pubblici. Il provvedimento, già citato, assunto dalla Regione Emilia Romagna nel 2016, riconoscendo ai gestori pubblici dei servizi accreditati tariffe più elevate, ha consentito di realizzare una neutralizzazione dei diversi regimi fiscali tra ASP, soggetti gestori privati e privati no profit; purtroppo il provvedimento ha agito in modo parziale, limitatamente ai servizi accreditati, mentre, paradossalmente, il differenziale è aumentato per i servizi non accreditati, in particolare per quelli sui quali si giocano le possibilità di sperimentare nuovi servizi, o innovare quelli esistenti.

In una presa di posizione pubblica del 20 novembre 2015 come ASP affermammo che “La cancellazione dell'IRAP, attraverso un'apposita compensazione per le ASP prevista nella Legge finanziaria 2016, presentata dalla Regione, è una scelta giusta e necessaria di cui va reso merito al Presidente Bonaccini ed alla sua giunta. Da tempo le Aziende pubbliche di servizi alla persona, anche attraverso la loro associazione di rappresentanza CISPEL, chiedevano la riduzione, almeno fino alla stessa aliquota applicata alle imprese sociali per la tassazione regionale”. E continuavamo affermando che “Questa decisione rappresenta un chiaro e significativo investimento della Regione nella scelta di mantenere una gestione pubblica dei servizi sociali e sociosanitari. Essa, inoltre, consente di guardare con ottimismo all'eliminazione degli svantaggi competitivi sul piano economico cui le ASP, nei confronti dei privati e del privato sociale, sono sottoposte anche in termini contrattuali e di oneri per la copertura assistenziale del personale non a carico dell'INPS.”.

E' una presa di posizione che possiamo ribadire ancora oggi con analoga convinzione. Ma, alla luce delle modalità di attuazione e degli effetti di quel provvedimento, ci sentiamo oggi di poter chiedere alla Regione un passo ulteriore. A noi pare utile arrivare a una completa equiparazione, in via definitiva, del valore IRAP applicato alle ASP a quello applicato ai gestori privati, superando il sistema finora approntato ed agendo direttamente sulla leva fiscale tramite un'apposita esenzione. Siamo ben consapevoli che la nostra proposta ha un costo, anche se in termini di minori entrate per il Bilancio Regionale. Ma avrebbe il pregio di uniformare l'Emilia Romagna a quelle Regioni in cui tale equiparazione fiscale è già in atto da tempo. Inoltre potrebbe consentire di liberare una quota di risorse del FRNA (Fondo Regionale per la Non Autosufficienza), oggi vincolate alla remunerazione del differenziale a favore delle gestioni pubbliche, consentendo di allargare la platea degli interventi e delle attività finanziate. Infine rappresenterebbe un intervento importante per assorbire, almeno in parte, lo svantaggio competitivo delle Aziende pubbliche.

Nella ricerca costante della sostenibilità ed economicità della propria gestione le ASP devono, infatti, quotidianamente fare i conti con questo divario competitivo sui costi che non pensiamo debba essere risolto, nella prospettiva futura, soltanto attraverso compensazioni regionali o con differenziali tariffari per i servizi accreditati. Vorremmo, per questo, oggi indicare un ventaglio di possibilità di intervento, che chiamano in causa sia il ruolo delle ASP, per le azioni di cui sono responsabili direttamente, sia i provvedimenti che chiediamo alla Regione di adottare, sia quelle azioni e iniziative che ci sentiamo di perseguire ma per le quali serve una sponda istituzionale e un supporto o un'iniziativa attiva della stessa Regione anche nel confronto con il legislatore o con gli organi statali.

Per quanto ci riguarda, in tutte le ASP che nei loro primi anni di vita, avevano mostrato difficoltà economiche o che avevano prodotti deficit di bilancio, talvolta anche consistenti,

abbiamo dovuto e saputo mettere in campo in questi anni diverse azioni di efficienza interna alle singole aziende e continueremo ad adottarle nella consapevolezza che l'economicità della gestione è per noi un dovere non solo di legge ma anche morale, verso le proprietà e verso le comunità locali, affinché le risorse pubbliche a disposizione, sempre calanti, possano essere destinate a rispondere ai bisogni sociali crescenti della popolazione più che a sostenere i soggetti gestori.

Dal punto di vista della remunerazione dei servizi accreditati abbiamo conosciuto periodi di mancata rivalutazione delle tariffe rispetto all'incremento medio dei costi sostenuti. E abbiamo salutato con favore il provvedimento di rivalutazione delle tariffe, ferme dal 2009, attuato da questa Giunta regionale nel 2016.

C'è oggi una questione urgente da affrontare, che riguarda la necessità di riconoscere integralmente, all'interno delle tariffe del FRNA, i maggiori costi derivanti dall'incremento del CCNL per i dipendenti degli enti locali, sia per gli accantonamenti del 2016 e 2017 sia per gli aumenti a regime a decorrere dal 2018. Sappiamo che una esigenza simile è stata posta anche dai soggetti gestori privati e noi ne condividiamo la necessità. Per le ASP, in particolare, già alle prese con la approvazione dei Bilanci Preventivi 2018, è evidente che, essendo prive di autonomia impositiva e con entrate riconducibili, nella maggior parte dei casi, alle sole rette utenti, non potranno sostenerne autonomamente i relativi costi.

Più in generale sottolineiamo la necessità di una periodica revisione delle tariffe che consenta l'effettiva remunerazione ai gestori dell'eventuale incremento dei costi dei diversi fattori produttivi presi a riferimento per la determinazione del Sistema Tariffario Regionale.

Non mancano i casi in cui l'equilibrio economico della gestione è stato possibile destinando una quota parte delle rendite da patrimonio al finanziamento delle attività caratteristiche. Quando invece la rendita patrimoniale dovrebbe prioritariamente essere destinata al finanziamento degli investimenti o di contro a finanziare altri interventi di sostegno sociale a fasce deboli della popolazione decisi dalla proprietà. Considerando, inoltre, la già richiamata diversità tra le ASP, alcune con grandi patrimoni ed altre che ne sono prive, occorre garantire, anche da parte della Regione, che il sistema di finanziamento e remunerazione dei servizi sia in grado di coprire i costi standard di riferimento.

A tale proposito la variabile più significativa con la quale le ASP devono fare i conti e che rappresenta l'altro principale elemento che determina un ulteriore gap competitivo nei confronti degli altri soggetti gestori, riguarda il costo delle assenze. Anche in questo caso sarebbe preferibile ricercare una soluzione strutturale al problema delle ASP che, a differenza degli altri soggetti gestori privati che possono godere della copertura assicurativa dell'INPS, hanno totalmente a carico gli oneri relativi, piuttosto che compensare, oltretutto parzialmente (come si è dimostrato in questi anni), tale differenziale con una maggiorazione della remunerazione tariffaria a carico del FRNA. Se nel passato abbiamo ripetutamente chiesto agli uffici regionali di adeguare i costi standard di riferimento per tale compensazione essendo il tasso di assenza reale superiore a quello considerato, ci pare più utile anche se non semplice ricercare una soluzione definitiva aprendo un confronto e un negoziato con l'INPS affinché anche per le ASP possano essere garantite le stesse coperture assicurative dei privati. Nel volume di recente pubblicazione "Effetto domino. Pubblico si può", che descrive l'esperienza positiva di "ASP Seneca", si da conto che per l'ASP tale soluzione sarebbe non solo conveniente ma che si potrebbero sostenere i costi del conseguente incremento dell'aliquota contributiva. Ma il problema non è tanto la sostenibilità della proposta ma la sua praticabilità. In primo luogo per la difficoltà che le singole ASP, ma ciò vale anche per un'iniziativa congiunta delle nostre aziende, hanno già registrato a vedersi riconosciuti come interlocutori da parte dell'INPS nazionale o delle sue articolazioni regionali. In secondo luogo perché le ragioni che stanno alla base di questa richiesta hanno una valenza che va oltre gli specifici interessi delle ASP. Esse non sono solo di ordine economico ma attengono all'affermazione del principio della parità di

condizioni in cui dovrebbero operare i soggetti imprenditoriali in competizione tra loro in un mercato, anche se particolare come quello dei servizi socio sanitari, senza distinzioni tra soggetti pubblici e soggetti privati. Ed inoltre attengono al riconoscimento della peculiarità del ruolo delle ASP che, seppur appartenenti al più vasto panorama dei soggetti pubblici, svolgono un'attività imprenditoriale vera e propria, in cui il raggiungimento dell'economicità della gestione non può essere condizionato da una variabile, quale il tasso di assenza, sulle cui dinamiche non può agire più di tanto la capacità imprenditoriale.

Per questo chiediamo alla Regione una disponibilità ad assumere un'iniziativa propria di verifica nei confronti dell'INPS considerando che tale problema rappresenta un'emergenza e una priorità per le ASP e per le IPAB in tutta Italia. Alla Conferenza Stato Regioni era stata indirizzata, senza riscontro, una analoga richiesta da A.N.C.O.R.A., l'associazione nazionale delle ASP e delle Ipab, già un anno fa. Noi crediamo che un'iniziativa della Regione Emilia Romagna possa aprire o consenta di esplorare la praticabilità di questa soluzione, eventualmente supportata da un'iniziativa parlamentare. Non ci convince una interpretazione, che a noi pare burocratica, che impedirebbe all'INPS di garantire tale copertura solo perché le ASP, in quanto applicano il Contratto Nazionale di lavoro delle autonomie locali, devono essere assimilate, ai fini dei trattamenti previdenziali e assicurativi, agli altri Enti Locali. Vogliamo, al contrario, che si riconosca in primo luogo la natura imprenditoriale delle ASP che la stessa Corte Costituzionale, con varie sentenze, ha più volte riconosciuto non catalogabile in precise categorie di enti pubblici visto il loro regime giuridico in cui permangono notevoli elementi privatistici all'interno di una più vasta disciplina pubblicistica. Nell'esercizio delle loro attività imprenditoriale, le ASP devono garantire il rispetto delle regole fissate dalla programmazione e dalla normativa regionale di riferimento, e nello specifico hanno l'obbligo di garantire l'erogazione dei servizi rispettando gli standard di minuti di assistenza e di presenza di personale definiti dall'accreditamento, se necessario assicurando la sostituzione del personale assente. I tassi di assenza crescenti nelle nostre ASP sono anche influenzati sia dall'aumento dell'età pensionabile, sia dal numero di persone con prescrizioni o sopraggiunta inidoneità parziale al servizio, sia dall'elevato tasso di occupazione femminile che opera nei nostri servizi.

Nel corso di questi anni ci si è più volte interrogati sulla natura giuridica più confacente al ruolo delle ASP che la disciplina regionale ha poi classificato come appartenenti al novero degli Enti pubblici non economici. Alla ricerca di soluzioni che rendessero possibile un contenimento dei costi e una maggiore sostenibilità degli stessi. In questo quadro il tema delle assenze ha pesato in modo significativo. Anche CISPEL ha avviato al suo interno una riflessione e sta valutando possibili scenari alternativi con l'impegno a presentare alla Regione i risultati dei propri studi, pur nella consapevolezza della limitatezza dei mezzi e delle competenze a nostra disposizione. In ogni caso, seppur importante, non è per ora la questione prioritaria del confronto tra noi e la Regione. A scanso di ogni equivoco, voglio qui affermare con chiarezza che non è per noi in discussione la natura giuridica pubblica delle nostre aziende. Semmai ci si può legittimamente interrogare sulla possibilità che le ASP possano essere equiparate all'Impresa Sociale così come disciplinata dal dlgs del 24/3/2006 e dai decreti attuativi del 2016, seppur con la peculiarità di essere a proprietà e gestione pubblica. Perché un'impresa sociale può essere solo privata e non anche pubblica?

Nel corso di questi anni abbiamo cercato di dare il nostro contributo al perfezionamento e alla modifica, quando necessario, delle norme regionali sull'accreditamento. E non faremo mancare il nostro apporto in occasione della imminente revisione della normativa e nei prossimi appuntamenti ai quali saremo chiamati a partecipare, a partire dall'incontro convocato dall'Assessore Venturi per il 13 p.v.. Le ASP si sono poste nei confronti dell'accreditamento in una posizione propositiva anche quando non mancavano perplessità e critiche da parte di altri soggetti, compresi alcuni Comuni. Per noi la sfida dell'accreditamento ha significato un impegno per migliorare e garantire la qualità dei servizi, in primo luogo per garantire i diritti dei nostri utenti, il rispetto degli standard lo abbiamo considerato un punto di riferimento della nostra programmazione aziendale sia per garantire il benessere degli ospiti che una buona

qualità del lavoro per i nostri dipendenti. Consapevoli che l'esperienza dell'Emilia Romagna è largamente positiva nel panorama nazionale e ci chiama a concorrere, col nostro operato quotidiano, non solo per rispettare le norme ma a svolgere una funzione di traino verso gli altri soggetti gestori. E consapevoli altresì del fatto che i maggiori costi che eravamo chiamati a sostenere avrebbero trovato una compensazione con la rivalutazione delle tariffe grazie all'ottenimento prima dell'accreditamento provvisorio e poi di quello definitivo. Anzi se proprio una sollecitazione è stata fatta alla Regione negli anni scorsi era stata quella, già richiamata, di garantire gli adeguamenti tariffari previsti proprio per non inficiare la credibilità del sistema e dare spazio a chi voleva semplicemente contrastarlo.

A tale proposito dobbiamo ancora oggi rimarcare il fatto che alcuni Uffici di Piano hanno agito, nei confronti delle ASP, con una discrezionalità che non ci sembra fosse nei loro poteri, non riconoscendo o riconoscendo solo in parte le remunerazioni previste dal Sistema tariffario regionale.

Nella nota in tema di accreditamento, inviata alla Regione in data 13 gennaio 2017 dal Coordinamento ASP dell'Associazione regionale CISPEL, sono indicate le proposte che riteniamo di avanzare nel confronto futuro per l'aggiornamento e la semplificazione della normativa sull'accreditamento che in questa sede mi limiterò verbalmente a richiamare sinteticamente per titoli, lasciando agli atti il testo scritto di seguito in corsivo.

In primo luogo, dal punto di vista della qualità dei Servizi la questione più rilevante riguarda la necessità di regolamentare maggiormente, non solo con parametri quantitativi, ma anche qualitativi, le prestazioni sanitarie nel quadro più complessivo di organizzazione dei servizi socio-sanitari del territorio, in collaborazione con le AUSL. In particolare si rende necessario, a nostro avviso, alla luce della crescente gravità socio assistenziale e sanitaria degli utenti accolti in casa residenza e dell'età sempre più anziana, riconsiderare l'attuale sistema di erogazione delle prestazioni mediche in CRA. Si propone di valutare il superamento delle attuali prestazioni rese, di norma, da medici di medicina generale in convenzione con l'ASL per un numero di ore settimanali rapportate al numero di anziani utenti che spesso, essendo erogate in modo residuale rispetto all'attività prevalente dei medici incaricati, non garantiscono un presidio sufficiente e/o adeguatamente rispondente alle esigenze degli utenti, con il rischio anche di ricorso improprio a ricoveri ospedalieri. Si richiede di valutare la possibilità che siano i soggetti gestori a contrattualizzare direttamente i medici nelle CRA, dietro rimborso dei costi sostenuti (o che siano le stesse Aziende ASL, a metterli a disposizione tramite appositi contratti), assicurando che siano previste competenze professionali più aderenti ai bisogni dell'utenza (ad es. geriatri, esperti nei disturbi del comportamento e non solo medici di medicina generale). Vorremmo poter garantire che l'impegno dei medici nelle strutture sia prevalente e non residuale rispetto alla libera professione ed assicurare una copertura giornaliera del servizio più estesa, garantendo un'adeguata presenza del medico anche con orari che consentano momenti di collaborazione con l'equipe e i colloqui con i parenti. Si propone inoltre di valutare la possibilità, in raccordo con i medici di continuità assistenziale, di assicurare una sorta di guardia medica notturna e festiva dedicata, al fine di ridurre i fenomeni di crescente ricorso al Pronto Soccorso, o di ricoveri impropri con gravi disagi per gli utenti e costi impropri per il sistema sanitario. Con la stessa finalità riteniamo ormai indispensabile che sia riconosciuta la necessità di garantire un servizio infermieristico notturno, eventualmente a livello aziendale, con un servizio condiviso tra diverse CRA. Più in generale si sottolinea la necessità di superare la disomogeneità e la discrezionalità delle diverse AUSL nella remunerazione della spesa sanitaria a livello regionale.

In secondo luogo, introducendo elementi di flessibilità e di ulteriore semplificazione quali, ad esempio:

- *la autorizzazione ad accogliere all'interno delle strutture residenziali per anziani e/o per disabili, entro numeri limitati, utenti in regime solo diurno o solo notturno, al fine di poter rispondere in modo flessibile a bisogni temporanei*

e/o contingenti delle famiglie, anche paganti in proprio, senza costringere i Comuni a dovere sostenere ulteriori oneri economici, o a dovere creare servizi aggiuntivi che, soprattutto a fronte di numeri di utenti poco significativi, sono assolutamente diseconomici (si pensi, in particolare ai centri diurni, il cui tasso di occupazione spesso è basso - e soprattutto non costante - rispetto ai posti disponibili, ma che rappresentano per le famiglie che ne fanno richiesta un servizio molto importante);

- *la riduzione delle richieste di rendicontazione, lo snellimento della procedure decisionali e la riduzione della documentazione cartacea prevista, ad es. per le visite OTAP a favore di controlli sostanziali e non solo documentali;*
- *la semplificazione della struttura di governance nelle strutture residenziali per anziani, con particolare riferimento alle figure di Coordinatore e RAA. Andrebbe modificata la norma che prevede un coordinatore per strutture fino a 75 posti letto e, per le CRA con più di 75 posti letto, una seconda unità che assicuri almeno 1/3 del debito orario o, in alternativa, una RAA aggiuntiva. Si chiede che il coordinatore sia uno solo anche per strutture superiori ai 75 posti, non solo per assicurare una responsabilità gestionale unitaria all'interno di ogni struttura, ma anche perché all'interno delle ASP (specie a fronte dei processi di unificazione realizzati in applicazione della L.R. 12/2013) ma anche di molti gestori privati, questa figura non opera da sola, ma è affiancata da altre, con livello di inquadramento pari o superiore e con competenze amministrative e gestionali, che concorrono a supportarla nell'esercizio dei compiti che la normativa le attribuisce e che è corretto che vengano considerate, dal momento che i relativi costi sono parte integrante dell'organizzazione di cui ogni gestore si è dotato per consentire il miglior svolgimento del servizio. Si chiede inoltre che, a fronte del coordinatore unico per strutture di grandi dimensioni, non venga richiesta una figura di RAA aggiuntiva perché le competenze e i ruoli di coordinatore e RAA non sono interscambiabili e perché una figura di RAA per nucleo è sufficiente a garantire il necessario presidio del nucleo stesso. Per contro, per le strutture di minori dimensioni, inferiori ai 60 posti letto, si chiede che le ore lavoro del coordinatore, in presenza di figure di RAA per ogni nucleo, possano essere proporzionalmente ridotte, o che si possa consentire a una medesima figura il coordinamento anche di due strutture, purché complessivamente queste non superino il limite massimo previsto dalla normativa;*
- *la possibilità, inoltre, di rispettare i parametri relativi al profilo professionale dell'animatore, anche utilizzando OSS inidonei ai quali il soggetto gestore dovrà assicurare il percorso per il conseguimento delle qualifiche professionali richieste e in vigore durante il periodo di accreditamento provvisorio, ripristinando la norma decaduta al 31 dicembre 2015*
- *In generale, pur considerando che la normativa regionale accredita singoli servizi, riteniamo che occorra tuttavia armonizzare tali norme con la realtà delle ASP che gestiscono più servizi accreditati e che sono state create proprio per realizzare economie di scala a livello aziendale;*

In terzo luogo proponiamo la revisione delle attuali modalità di remunerazione dei servizi, sia in termini di snellimento burocratico, sia in termini di maggiore flessibilità nell'uso delle risorse:

- *Per quanto riguarda i Centri diurni proponiamo di superare l'attuale sistema, basato sulle presenze giornaliere effettive, che penalizza enormemente i gestori, passando a un sistema che fissi un livello minimo garantito di remunerazione del servizio, calcolato, ad esempio, sul tasso medio di presenza attesa e programmabile degli ospiti e incrementabile in base alle presenze effettive;*

- per quanto riguarda le Case Residenza per Anziani si ritiene importante superare il sistema di remunerazione basato su un case mix annualmente definito, che non consente certezze di finanziamento e, peraltro, non premia, ma semmai penalizza, i gestori virtuosi che con la loro attività producono un miglioramento delle condizioni di gravità degli ospiti. Purtroppo se si esaminano i trend del case mix in tutte le CRA nel corso degli anni, essi non sembrano rispecchiare affatto il crescente aumento dell'età, delle patologie sanitarie e della crescente non autosufficienza (anche per demenza e disturbi del comportamento degli ospiti) ma appare largamente condizionata dalla compatibilità con le risorse FRNA disponibili. Per questo si propone di calcolare il case mix sulla base della serie storica dei dati dell'ultimo quinquennio e di collegarne la durata alla vigenza del contratto di servizio, per eliminare un importante, quanto poco produttivo, lavoro amministrativo annuale da parte dei gestori e dell'ASL e per dare certezza di finanziamenti ai gestori, anche in relazione alla necessità di programmazione del fabbisogno di personale.
- proponiamo di stabilire la validità per i parametri del personale assistenziale e sanitario (infermieri e fisioterapisti) per tutta la durata del contratto di servizio. Rispetto a quest'ultimo personale, la proposta che qui si formula è che venga riconosciuto ai gestori il costo annuo massimo stabilito per ogni unità infermieristica/fisioterapica effettivamente resa, sulla base del parametro definito nel contratto di servizio, considerando che, a fronte delle unità di personale che ogni gestore deve fornire, i costi da questo sostenuti sono comunque superiori al rimborso ricevuto dalle AUSL, essendo a carico dello stesso i costi delle sostituzioni per assenze;

In quarto luogo proponiamo la semplificazione degli adempimenti amministrativi e delle procedure previste per le ASP dalla più complessiva legislazione regionale:

- superando le duplicazioni previste nella redazione del Bilancio Preventivo e dei suoi diversi allegati, sottraendo ad esempio alla competenza dell'Assemblea dei Soci l'approvazione del Documento di Budget, trattandosi di un atto puramente gestionale.
- Analogamente dovrebbero essere superate le duplicazioni previste per la redazione del Bilancio Consuntivo e del Bilancio Sociale. Riguardo a quest'ultimo, in particolare, le linee regionali dovrebbero limitarsi a fornire l'indicazione degli elementi essenziali che esso deve contenere, lasciando alle singole ASP la possibilità di costruirlo o arricchirlo, senza le rigidità dello schema attuale, alleggerendo soprattutto la parte attualmente dedicata ai diversi indicatori finanziari, di certo poco rispondente ai requisiti di facile comprensibilità e divulgabilità dello strumento.
- Dovrebbero inoltre essere semplificate le procedure per l'autorizzazione delle alienazioni patrimoniali (ad es. unificando il parere del Comune sede dell'immobile con quello della proprietà, se coincidenti ed eliminando il parere della CTSS).

Infine ci pare sempre più necessaria la predisposizione di un piano pluriennale regionale di finanziamenti in conto capitale dedicato alle ASP per consentire loro di poter sostenere importanti interventi di adeguamento strutturale spesso necessari anche per adeguamenti normativi.

A nostro avviso, si può in sostanza, considerare conclusa la fase nella quale le ASP dovevano essere accompagnate dalla Regione nell'assunzione di responsabilità gestionali. Semmai, come si è cercato di motivare in questa comunicazione, oggi è più utile e necessaria una modalità di collaborazione, nel rispetto dei ruoli reciproci.

Allo stesso modo, partendo proprio dalle esperienze positive realizzate da importanti ASP in alcune Province e che documenteremo in questo Convegno, ci sentiamo di proporre ai Comuni la possibilità di conferire alle ASP nuovi compiti e funzioni, compresa la possibile gestione, in tutto o in parte, del servizio sociale territoriale mantenendone la titolarità, anche al fine di favorire una maggiore stabilità del personale e contemporaneamente di potenziare le attività aziendali e la loro sostenibilità economica. Ai Comuni inoltre chiediamo di valutare l' utilità di conferire alle ASP servizi a diverso grado di intensità assistenziale/educativa, sia per favorire l'innovazione dell'offerta di servizi e la sperimentazione di risposte diversificate ai bisogni dell'utenza che per consentire alle ASP di collocare utilmente anche eventuale personale con problematiche di inidoneità lavorative, oltre che per aumentare il volume di attività di produzione sulle quali ripartire i costi generali di funzionamento.