

Torino, 23 marzo 2017

**CONVEGNO: “IL DURANTE E DOPO DI NOI E I NUOVI LEA”
dalle norme nazionali alle delibere regionali.**

**COME POTENZIARE E QUALIFICARE LA RISPOSTA AI BISOGNI ABITATIVI
CONIUGANDO LE NORME DELLA LEGGE SUL “DOPO DI NOI” CON QUELLE DEI LEA**

MAURO PERINO*

Introduco il tema con una considerazione che ritengo basilare: se vogliamo che aumentino le prestazioni residenziali e che migliori la qualità della risposta abitativa, dobbiamo fare in modo che vengano utilizzate in modo sinergico sia le risorse dei Lea che quelle della legge del “Dopo di noi”.

Non è sufficiente reperire le risorse finanziarie necessarie a costruire o a ristrutturare i locali da adibire a residenze. Gli oneri maggiori sono infatti quelli che derivano dalla successiva gestione quotidiana dei servizi.

Per rispondere in modo idoneo ai bisogni di una persona con disabilità intellettiva e autismo in situazione di gravità occorre prevedere l’ospitalità in una Comunità alloggio e ciò comporta, nel mio territorio, il pagamento di una retta, comprensiva dei costi complessivi che ricadono sulla gestione, di circa 160 euro oltre iva al giorno.

Quanto alla retta per un gruppo appartamento – destinato ad ospitare chi possiede una pur limitata autonomia e, se va bene, è inserito in un percorso lavorativo – si parte da un minimo di 55 euro per arrivare a 80 euro, sempre oltre iva, al giorno.

A fronte di tali importi si comprende quanto siano importanti i Lea nazionali che prevedono strutture residenziali socio-riabilitative articolate in moduli, differenziati in base alle tipologie degli ospiti, nelle quali:

- i trattamenti rivolti a disabili in condizioni di gravità che richiedono elevato impegno assistenziale e tutelare vengono posti a carico del Servizio sanitario per una quota pari al 70% della tariffa giornaliera (ed è il caso delle Comunità);
- i trattamenti rivolti a disabili che richiedono moderato impegno assistenziale e tutelare vengono posti a carico del Servizio sanitario per una quota pari al 40% della tariffa giornaliera (e può essere il caso del gruppo appartamento o della convivenza guidata)

* Direttore del Cisap, Consorzio dei servizi alla persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco (Torino).

La restante quota della retta viene posta a carico dell'assistito e/o dell'Ente gestore socio-assistenziale nel caso in cui l'ospite non sia in grado di provvedere, in tutto o in parte, al pagamento con le risorse di cui dispone.

Le legge sul “Dopo di noi”

Richiamate dunque le norme dei Lea che regolano la spesa sanitaria veniamo alla legge sul “Dopo di noi”.

La legge 22 giugno 2016, n.112 *“Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare”* si rivolge a persone non anziane con disabilità grave, prevedendone la progressiva presa in carico già durante l'esistenza in vita dei genitori che se ne occupano quotidianamente.

Le misure di assistenza indicate dalla legge, devono essere attuate facendo comunque salvi i livelli di assistenza e gli altri interventi di cura e di sostegno previsti dalla legislazione vigente in favore delle persone con disabilità.

Pertanto alle risorse messe in campo dalle Aziende sanitarie in base ai Lea socio-sanitari (si è detto del 70% e 40% a carico sanità per le rette residenziali) potranno opportunamente aggiungersi quelle previste dal *“Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare”* istituito dalla legge n.112: 90 milioni per il 2016; 38,3 milioni per il per il 2017; e 56,1 milioni di euro annui a decorrere dal 2018.

Gli interventi che in base alla legge possono essere finanziati a valere sul Fondo e che sono inclusi nel budget del progetto formulato dalle Unità di valutazione multidisciplinari, secondo quanto indicato dal decreto attuativo della legge pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.45 del 23 febbraio 2017, sono i seguenti:

- percorsi programmati di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine ovvero per la de istituzionalizzazione;
- interventi di supporto alla domiciliarità in soluzioni alloggiative aventi le caratteristiche fissate dal decreto (ospitalità per 5 persone, fino ad un massimo di 10, più due posti di emergenza/sollievo e ubicazione in zone residenziali e, comunque, in un contesto territoriale non isolato);
- programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per l'autonomia inclusi tirocini per l'inclusione sociale.

E' importante ricordare che nel budget di progetto le risorse del Fondo vengano considerate aggiuntive rispetto a quelle già destinate alle prestazioni e ai servizi a favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare da parte delle Regioni, nonché da parte delle Autonomie locali.

Inoltre che i finanziamenti per gli interventi e i servizi indicati dalla legge n.112 – ove questi ultimi siano di natura socio-sanitaria – sono finalizzati alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell’assistenza e non sono sostitutivi, ma aggiuntivi e complementari, a quelli sanitari.

Restano invece al di fuori del budget di progetto, pur essendo finanziabili dal Fondo, altre due tipologie di intervento indicate dalla legge 112/2016:

- gli interventi per la realizzazione di innovative soluzioni alloggiative, mediante pagamento degli oneri di acquisto, di locazione, di ristrutturazione e di messa in opera degli impianti e delle attrezzature necessari al funzionamento degli alloggi medesimi;
- in via residuale, gli interventi di permanenza temporanea in una soluzione abitativa extra-familiare.

Dal pur sommario esame della nuova legge si comprende che la possibilità di coniugare in modo efficace le norme relative alla residenzialità della legge sul “Dopo di noi” con quelle contenute nei Lea, passa attraverso l’azione della Regione alla quale spetta la definizione delle modalità di accesso agli interventi e ai servizi previsti dalla legge 112/2016 mediante l’adozione di indirizzi di programmazione.

Occorre perciò che a livello regionale si assuma l’impegno a rivedere gli attuali modelli organizzativi e gestionali dei servizi residenziali socio-sanitari a favore delle persone disabili rendendoli coerenti con le tipologie di risposta previste dalla nuova legge.

In tal modo è possibile strutturare un unico dinamico sistema di risposta alle esigenze abitative che sappia coniugare gli obblighi istituzionali di intervento con la qualità dei servizi destinati alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.

L’accreditamento istituzionale dei servizi residenziali

Sottolineo il concetto di “obbligo istituzionale di intervento” per riaffermare che l’Azienda sanitaria e l’Ente gestore delle funzioni socio-assistenziali – ove non siano in condizione di erogare direttamente le prestazioni di livello essenziale delle quali sono, a diverso titolo, pienamente responsabili – hanno la possibilità di coinvolgere i soggetti privati chiamandoli ad investire risorse per la realizzazione di servizi che le cooperative, le associazioni e gli enti privati in genere potranno poi gestire in qualità di organi indiretti delle amministrazioni titolari delle funzioni di tutela.

E questa possibilità è oggi rafforzata dalle opportunità offerte dai fondi della legge n. 112/2016 che consentono, sia ai soggetti pubblici che ai soggetti privati che operano da tempo nell’ambito del sistema dei servizi socio-sanitari, di realizzare soluzioni residenziali innovative, mediante pagamento degli oneri di acquisto, di locazione, di ristrutturazione e di messa in opera degli impianti e

delle attrezzature necessari al funzionamento di comunità e gruppi appartamento.

Ma come è possibile realizzare questa sinergia pubblico privato senza che, a quest'ultimo soggetto, venga rilasciata una "delega in bianco" sulla organizzazione di una risposta residenziale che rappresenta in ogni caso un dovere per le istituzioni? Come evitare il rischio che i servizi, avviati anche e soprattutto con denaro pubblico, si trasformino in servizi di fatto privati?

Attraverso l'accreditamento istituzionale. Istituto che la Regione deve per legge utilizzare per regolare l'offerta dei servizi residenziali facendone uno strumento per l'individuazione, la selezione ed il controllo dei soggetti erogatori, sulla base di accordi volti a stabilire la natura, la quantità e la qualità delle prestazioni che il sistema sanitario e socio-sanitario è tenuto ad assicurare ai cittadini.

E tra i soggetti erogatori da accreditare è doveroso che siano compresi tutti quelli elencati dalla legge 112/2016: gli Enti locali, gli Enti del Terzo settore, gli altri soggetti di diritto privato con comprovata esperienza nel settore dell'assistenza e le famiglie che si associano per le finalità indicate dalla legge sul "Dopo di noi".

In tal modo, quando questi soggetti forniranno – sulla base di un progetto personalizzato di natura socio-sanitaria – il supporto alla domiciliarità nelle soluzioni alloggiative previste e realizzate con risorse proprie e/o del Fondo istituito dalla legge, potranno pretendere che gli onerosi costi di gestione dell'intervento vengano ripartiti tra il comparto sanitario e quello socio-assistenziale secondo le percentuali fissate dalla normativa nazionale e regionale sui Lea.

Un esempio di concessione finalizzata a realizzare una comunità alloggio per persone con handicap intellettivo

Ma vi è ancora qualcosa che le Aziende sanitarie ed i Comuni, singoli o associati, possono fare per potenziare la rete delle risposte residenziali sia in termini di quantità che di qualità.

Tutti questi Enti possono mettere a disposizione terreni e/o strutture delle quali sono proprietari, compresi i patrimoni immobiliari delle IPAB, affidandoli in concessione a soggetti privati che vi investano risorse proprie adempiendo però al vincolo di destinazione delle strutture a servizi residenziali accreditati nell'ambito della rete regionale.

L'istituto della concessione rappresenta infatti una importante opportunità per le Amministrazioni locali che intendano promuovere l'insediamento, sul proprio territorio, di servizi residenziali che richiedono l'edificazione o la ristrutturazione, rispettivamente, di terreni o locali, anche di edilizia popolare, che possono essere messi a disposizione dalle Amministrazioni stesse.

Un esempio pratico per capire.

Nell'autunno dell'ormai lontano 2003 l'Amministrazione comunale di Grugliasco indice – in collaborazione con il locale Consorzio socio-assistenziale Cisap – indice un'asta pubblica per l'individuazione di un concessionario al quale conferire dei locali da destinare all'organizzazione e gestione di una comunità alloggio di tipo Raf, per disabili e a centro civico.

Con l'attivazione di una nuova struttura a carattere residenziale l'Amministrazione intendeva concorrere al potenziamento della rete dei servizi residenziali per disabili del territorio e adeguarne la consistenza al fabbisogno locale.

Un potenziamento della rete che l'Amministrazione realizza senza gravarsi di alcun impegno finanziario in quanto:

- il servizio è reso da un concessionario: chiamato ad operare con gli stessi doveri della pubblica amministrazione responsabile dell'erogazione delle prestazioni,
- concessionario che si remunera attraverso la possibilità di gestire la comunità per un determinato periodo, della durata necessaria per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali impiegati attraverso le rette
- rette che vengono fissate dalla Regione nell'ambito dell'accreditamento istituzionale e poste a carico del sistema sanitario e del sistema sociale per la quota parte di spesa che l'utente non può assumere direttamente.

Ne consegue che per l'Amministrazione:

- non ci sarà una spesa di investimento per il recupero funzionale, ma un incremento di valore immobiliare al termine del periodo di concessione

Mentre il concessionario

- avrà interesse a svolgere e sviluppare al meglio le prestazioni, perché dalla sua capacità a far fruttare il diritto di gestire il servizio dipende la remunerazione.

Inoltre è da sottolineare che – al termine della Concessione – la Comunità resta di proprietà del Comune (quindi pubblica) e potrà dunque venire nuovamente concessa: questa volta non in cambio di opere di adeguamento (in quanto già effettuate) ma contro il pagamento di un canone economico da parte del concessionario. Canone che potrà essere utilmente reimpiegato dal Comune nei servizi

In buona sostanza, con la gara, l'Amministrazione di Grugliasco si impegna a concedere in utilizzo per vent'anni il complesso dei locali individuati con la clausola che presso quelli siti al primo piano (circa 400 mq.) venga obbligatoriamente attivata e gestita a cura dell'aggiudicatario una comunità

alloggio per disabili inserita, a cura del concessionario, nel regime di accreditamento regionale e, dunque, con un accordo contrattuale con l'ASL ed il Consorzio che prevede l'utilizzo della struttura per l'inserimento dell'utenza appartenente all'ambito distrettuale.

Ad aggiudicarsi la concessione è una Cooperativa sociale che presenta, in sede di gara, un piano di manutenzione e miglioria dei locali del valore di 260.000 euro per la sola comunità alloggio.

La retta per gli ospiti è stata definita, in fase di avvio, in 142 euro al giorno. Nell'autunno del 2005, a due anni esatti dall'indizione della gara, la comunità – completamente ristrutturata ed arredata – è stata inaugurata ed ha preso a funzionare.

La gestione della struttura ha offerto occupazione a 15 addetti con una spesa allora stimata in 370.00 euro annui. Una occupazione, tendenzialmente stabile, che ha evitato la continua rotazione del personale nel servizio (come di norma avviene negli appalti) in quanto la durata della concessione è stata prevista in vent'anni dalla data di aggiudicazione.

Osservazioni conclusive

L'esperienza del Comune di Grugliasco – che è stata più volte replicata negli anni successivi anche a Collegno – consente di affermare che attraverso una ragionata applicazione degli istituti dell'accreditamento

- obbligatorio per i servizi sanitari e socio-sanitari che esercitano funzioni di tutela assegnate alla titolarità regionale)

e della concessione

- come strumento che i Comuni in primo luogo possono utilizzare per valorizzare il proprio patrimonio immobiliare e quello delle IPAB qualificando nel contempo la risposta abitativa attraverso un proficuo rapporto con il privato

è possibile programmare il potenziamento della assistenza socio-sanitaria residenziale alle persone con disabilità prevista dai Lea nazionali. E che entrambi gli istituti possono tornare molti utili per utilizzare in modo sinergico (e non alternativo) le risorse pubbliche e private che le norme, vecchie e nuove, rendono disponibili.