

PROGETTO DI LEGGE
DISPOSIZIONI ORDINAMENTALI E DI RIORDINO DELLE FORME
PUBBLICHE DI GESTIONE NEL SISTEMA DEI SERVIZI SOCIALI E SOCIO-
SANITARI. MISURE DI SVILUPPO E NORME DI INTERPRETAZIONE
AUTENTICA IN MATERIA DI AZIENDE PUBBLICHE DI SERVIZI ALLA
PERSONA

RELAZIONE

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Da tempo, la Regione Emilia-Romagna è intervenuta, nell'ambito della sua competenza legislativa ed organizzativa costituzionalmente riconosciuta, sull'organizzazione e la gestione dei servizi sociali e socio sanitari.

Ne sono esempio la legge regionale n. 2 del 2003 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, gli interventi normativi in materia di accreditamento dei servizi socio sanitari e il Piano sociale e sanitario assunto con Deliberazione dell’Assemblea Legislativa n. 175/2008.

Alla luce di tali provvedimenti, la Regione ha scelto di avviare a partire dal 2010 ed insieme alla Cabina di regia regionale per le politiche sanitarie e sociali, una fase continua di monitoraggio, riflessione, confronto sulle forme pubbliche di gestione dei Servizi ed in particolare sulle Aziende pubbliche dei servizi alla persona con l'obiettivo di adeguare alle esigenze dell'innovazione, del contesto economico e sociale e delle nuove tendenze normative i modelli di governo dei servizi.

Il lavoro di confronto su tali tematiche è stato svolto secondo l'impianto di governance proprio della legge regionale n. 2/2003 e del sistema istituzionale del nostro territorio, nell'ambito del quale vengono condivise tra l'Amministrazione regionale e gli Enti locali le scelte di regolazione, di programmazione, di riprogettazione ed innovazione nel sistema dei servizi.

Il monitoraggio ha restituito una situazione sulle forme gestionali pubbliche che è caratterizzata da diversi modelli che detengono competenze in materia di servizi sociali e socio-sanitari, in alcuni casi senza la dovuta coerenza di sistema.

La Regione intende pertanto ribadire la propria visione strategica in ordine alla necessità della presenza di un ruolo delle forme pubbliche di gestione dei servizi alla persona, unitamente alle indefettibili funzioni di programmazione, committenza e verifica spettanti agli Enti locali; al contempo si vuole affermare il superamento della frammentazione esistente delle varie forme di gestione dei Servizi con l'obiettivo di garantire maggiore adeguatezza gestionale, qualità ed integrazione dei servizi, nonché di assicurare percorsi di razionalizzazione amministrativa rispetto alle diverse competenze ora operanti.

Nelle more della riflessione istituzionale sono poi intervenute ulteriori esigenze.

In primo luogo, sulla necessità di garantire alle Aziende di servizi alla persona strumenti di sostenibilità gestionale utili a mantenere i requisiti previsti dalle normative di settore per l'erogazione di servizi; inoltre, visto il coevo processo di

riordino avviato con l'approvazione della legge regionale n. 21 del 2012 sul riordino territoriale, che ha dato vita a nuovi ambiti istituzionali coincidenti con la definitiva costituzione delle Unioni dei Comuni, per individuare le necessarie forme di coerenza tra il sistema delle responsabilità gestionali in materia di servizi sociali e socio-sanitari con i nuovi assetti derivanti dall'applicazione della legge 21.

Ne emerge un nuovo quadro di sistema nel quale vengono confermati i principi già fatti oggetto degli obiettivi normativi e programmatici regionali, in particolare in merito all'ambito distrettuale quale ambito ottimale per la gestione dei servizi e si completano le politiche di sviluppo delle Aziende di servizi alla persona, garantendo tuttavia le necessarie misure di flessibilità nelle decisioni spettanti agli enti locali, alla luce della propria autonomia organizzativa e degli obiettivi di potenziamento delle Unioni dei Comuni costituite ai sensi della legge regionale n. 21 del 2012.

Il Progetto normativo propone pertanto di sviluppare l'ordinamento delle forme pubbliche di gestione dei servizi sociali e delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, in base alle seguenti linee direttrici:

l'ambito distrettuale, per ragioni di adeguatezza, di coerenza con le politiche sanitarie e con l'esperienza fin qui strutturatasi, costituisce la circoscrizione territoriale nella quale vengono assicurate le funzioni di programmazione, gestione e realizzazione dei Servizi sociali e socio-sanitari. In ogni ambito distrettuale, viene individuata un'unica forma pubblica di gestione dei Servizi sociali e socio-sanitari a cui viene attribuito un ruolo multisettoriale nonché, in base alle scelte locali, i servizi educativi e scolastici; alla forma unica di gestione operante in ambito distrettuale si perviene mediante l'aggregazione degli enti e delle forme giuridiche già esistenti, provvedendo altresì che tutti gli enti locali ricompresi nel distretto abbiano ingresso nella forma gestionale unica, attribuendovi le competenze in materia (art.1);

al fine di garantire tali obiettivi, si prevede l'unificazione delle Aziende pubbliche di servizi alla persona in ambito distrettuale, ferma restando la possibilità di costituire Aziende per ambiti ancora più vasti, coincidenti con quello provinciale (art.2);

le previsioni sulle Asp si completano attraverso disposizioni volte a favorirne lo sviluppo ed in particolare a garantirne facoltà assunzionali (Art.3), a semplificare il sistema di governance interna (Art.4) ed a valorizzarne gli strumenti patrimoniali (Art.5); in particolare, si prevede che le misure statali disposte per le Aziende speciali e le Istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali si estendano, attesa la sostanziale identità dei modelli e delle finalità, alle forme pubbliche di gestione che nell'ordinamento regionale dell'Emilia-Romagna sono state previste per la gestione dei medesimi servizi, ovvero le Asp;

gli Enti locali, in ambito distrettuale possono decidere d'individuare, per ragioni di opportunità ed economicità, un'altra forma di gestione pubblica, anche coincidente con l'Unione prevista dalla legge regionale n. 21 e provvedendo all'estinzione delle Aziende pubbliche di Servizi alla persona esistenti, sulla base di criteri predeterminati (Art.6);

il principio dell'unica forma di gestione in ambito distrettuale può essere derogato nei casi in cui gli ambiti istituzionali non coincidano con i distretti socio-sanitari; in

tali casi, motivati da ragioni di opportunità e convenienza, gli Enti locali devono comunque costituire un'unica forma pubblica di gestione nell'ambito ottimale alla quale conferire la pluralità dei servizi sociali (Art.7).

Al fine di dar seguito alle indicazioni normative, si prevede che gli Enti locali interessati diano vita ai processi di riorganizzazione dei Servizi sociali, socio-sanitari ed eventualmente delle altre competenze in materia educativa e scolastica, con la finalità d'individuare un'unica forma di gestione, mediante l'approvazione di programmi che dovranno essere trasmessi alla Regione. Nell'ambito di tali programmi gli enti interessati, dovranno trasmettere alla Regione gli atti utili alla riorganizzazione, nonché all'eventuale estinzione, delle Aziende pubbliche dei Servizi alla persona, per i conseguenti provvedimenti regionali (Art.8).

A seguito dell'approvazione definitiva del Progetto, la Regione, congiuntamente alle rappresentanze istituzionali degli Enti locali, sarà altresì chiamata a definire modalità attuative della legge e a dettare disposizioni di coordinamento con la normativa già vigente in materia (Art.9).

Il Progetto di legge si propone pertanto di garantire coerenza tra le diverse indicazioni normative che si sono succedute in materia, nonché di avviare processi di razionalizzazione amministrativa in ambito locale, coerentemente con i principi introdotti dalla normativa statale.

Ciò non potrà che tradursi in risparmi di spesa e politiche di innovazione gestionale, il tutto nell'ottica di approntare i più opportuni modelli per affrontare le esigenze degli utenti e garantire sostenibilità alla gestione pubblica in un periodo difficile di estrazione economica e sociale.

Art. 1

(Riordino delle forme di gestione in ambito distrettuale)

1. Gli ambiti distrettuali, definiti secondo le modalità dell'articolo 9 della legge regionale 12 maggio 1994, n. 19 (Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517) e dell'articolo 5 della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale), e per le finalità di cui alla legge regionale 12 marzo 2003 n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) costituiscono le circoscrizioni territoriali nelle quali gli Enti locali e gli altri soggetti istituzionali esercitano, nelle forme e con gli strumenti previsti dalla normativa vigente e dagli atti di programmazione regionale, le funzioni di regolazione, programmazione, governo, verifica e realizzazione dei servizi sociali e socio-sanitari.

2. Nel rispetto dei principi della razionalizzazione amministrativa e del contenimento della spesa pubblica, al fine di superare il frazionamento nella gestione e nell'erogazione dei servizi sociali e socio-sanitari sulla base di criteri di adeguatezza, in ogni ambito distrettuale, viene individuata, secondo le previsioni della presente legge, un'unica forma pubblica di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari. La programmazione territoriale, sulla base delle peculiarità territoriali e della complessità dei servizi, può attribuire a tale forma pubblica anche la gestione di servizi educativi e scolastici.

3. All'individuazione dell'unica forma gestionale si perviene mediante accorpamento dei medesimi Enti già costituiti in ambito distrettuale e attraverso l'aggregazione di altre forme giuridiche e strumenti già competenti in materia di servizi alla persona. Gli Enti interessati, nell'attuare il percorso di razionalizzazione ed unificazione di cui al presente articolo, garantiscono adeguatezza gestionale, efficienza, economicità alle forme pubbliche di gestione e provvedono alla riorganizzazione ed alla razionalizzazione dei fattori produttivi, al fine di pervenire al contenimento dei costi amministrativi ed all'ottimizzazione degli strumenti di gestione.

4. La realizzazione della forma unica di gestione deve prevedere l'ingresso, laddove non già presenti, di tutti gli Enti locali o di loro forme associative ricompresi nell'ambito distrettuale. Alle forme pubbliche di gestione è garantita l'attribuzione di un ruolo multisettoriale mediante l'assegnazione della unitarietà dei servizi sociali e socio-sanitari, nonché delle ulteriori attività di cui al comma 2.

Art. 2

(Unificazione delle Aziende di Servizi alla Persona)

Al fine di garantire quanto previsto dall'articolo 1 e completare il processo di riordino istituzionale di cui al titolo IV della legge regionale n. 2 del 2003, gli Enti locali e le Unioni dei Comuni interessati assicurano l'unificazione delle Aziende pubbliche di Servizi alla Persona di cui agli articoli 22 e seguenti della legge regionale n. 2 del 2003, di seguito indicate anche come "ASP", già costituite ed operanti nel medesimo ambito distrettuale.

Fermo restando quanto previsto dal comma 1, gli Enti interessati possono altresì prevedere di addivenire ad un'Azienda unificata che operi su più ambiti distrettuali, mediante l'aggregazione di ASP costituite nel medesimo territorio provinciale.

Le ASP unificate subentrano a titolo universale e senza soluzione di continuità negli obblighi e nel complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi, inclusi quelli relativi alla proprietà degli immobili, delle ASP che si unificano.

Le procedure di trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza in ASP, non ancora perfezionate alla data dell'entrata in vigore della presente legge, si effettuano in conformità alle disposizioni del presente articolo o secondo quanto previsto dall'articolo 6.

Art. 3

(Disposizioni applicabili alle Aziende Pubbliche di Servizi alla persona)

Le Aziende pubbliche di Servizi alla Persona sono enti pubblici non economici locali disciplinati dall'ordinamento regionale e dei quali gli Enti soci, gli Enti locali, le Unioni dei Comuni e le Aziende sanitarie si avvalgono per la gestione e l'erogazione dei servizi sociali e socio-sanitari, nonché degli altri servizi di cui all'articolo 1.

Alle ASP si applicano le norme valevoli per l'organizzazione ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nonché le disposizioni statali e regionali in materia di finanza pubblica ed i principi di contenimento della spesa, tenuto conto della natura giuridica e del ruolo delle ASP come definiti dal presente articolo. Al fine di assicurare coerenza tra le misure dell'ordinamento statale e le competenze regionali sulla regolamentazione delle forme di gestione dei servizi sociali, socio-sanitari, educativi e scolastici, la normativa vigente stabilita in materia di esclusioni dai divieti e dalle limitazioni nell'assunzione di personale per le Aziende speciali e le Istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie e volta a garantirne la continuità dei servizi nello svolgimento del ruolo, si applica anche alle ASP. Le conseguenti facoltà assunzionali si esercitano prioritariamente in favore delle posizioni addette ai servizi di cui al comma 1, nonché al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi del percorso di accreditamento dei servizi socio-

sanitari e il mantenimento dei requisiti previsti dalle normative di settore, statale e regionale.

Le ASP operano nel rispetto delle funzioni di indirizzo, programmazione, committenza e verifica spettanti agli Enti locali, nell'ambito territoriale di riferimento.

Nell'ambito delle funzioni di indirizzo e vigilanza loro spettanti, gli Enti soci garantiscono, secondo quanto previsto negli atti statutari e convenzionali, la sostenibilità economico-finanziaria delle ASP e ne assumono la responsabilità esclusiva in caso di perdite. A tal fine, l'Assemblea dei Soci vigila sull'attività della propria ASP garantendo il raggiungimento del pareggio di bilancio ed il pieno equilibrio tra i costi ed i ricavi derivanti dai corrispettivi dei servizi, dalle rette degli utenti e dalla valorizzazione degli strumenti patrimoniali.

Al fine di supportare le funzioni spettanti agli Enti locali, la Regione esercita in via permanente funzioni di osservatorio e di monitoraggio sui risultati di gestione delle ASP.

Art. 4

(Semplificazione degli organi di governo delle Aziende)

A decorrere dall'approvazione, da parte della Regione, dei nuovi Statuti delle ASP unificate ai sensi dell'articolo 2, cessano i Consigli di Amministrazione in carica nelle Aziende. I nuovi Statuti delle ASP prevedono che sono Organi di governo:

l'Assemblea dei Soci, composta dai rappresentanti degli Enti locali soci o, in luogo di essi, dai rappresentanti delle Unioni dei Comuni laddove operanti nell'ambito di riferimento, nonché dai Sindaci dei Comuni Soci non rappresentati nelle forme associative e dai rappresentanti legali degli altri Enti soci, o da loro delegati. L'Assemblea si dota di un Presidente, individuato tra i suoi componenti. Per la partecipazione all'Assemblea dei Soci e per lo svolgimento delle funzioni di Presidente non sono previsti compensi o indennità né forme di rimborso, comunque denominate;

l'Amministratore unico, che operando nel rispetto delle prerogative e delle decisioni dell'Assemblea, svolge le funzioni strategiche di indirizzo e verifica sulla gestione dell'Azienda già assegnate dalla legislazione vigente al Consiglio di Amministrazione. L'Amministratore unico è nominato dall'Assemblea al di fuori del proprio seno ed è scelto tra persone in possesso di adeguata competenza ed esperienza in materia di servizi alla persona;

l'Organo di revisione contabile.

Le misure di semplificazione dell'assetto di governo delle ASP di cui al comma 1 si applicano altresì alle Aziende non assoggettate al processo di unificazione, a decorrere dalla prima scadenza del Consiglio di Amministrazione o dalla sua

cessazione per altri motivi. A tal fine, le Asp sono tenute a presentare, almeno centoventi giorni prima della scadenza del Consiglio di Amministrazione, la proposta di modifica statutaria coerente con quanto indicato al comma 1. La Regione approva i nuovi Statuti che ridisciplinano l'assetto di governo delle ASP.

Le ASP possono prevedere nei loro Statuti, in luogo dell'Amministratore Unico di cui al presente articolo, la presenza di un Consiglio di Amministrazione, composto da tre membri nominati dall'Assemblea dei Soci al di fuori del proprio seno ed in possesso dei requisiti di esperienza, in presenza di almeno uno dei seguenti requisiti:

articolazione del territorio di competenza dell'ASP su più ambiti distrettuali, secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 2;

necessità di garantire le esigenze di adeguata rappresentanza, in considerazione delle dimensioni territoriali e demografiche dell'ambito di riferimento dell'ASP, di una pluralità di Enti territoriali soci o dei soci privati già presenti al momento della costituzione dell'Azienda.

Il Direttore è la figura responsabile della gestione e del raggiungimento degli obiettivi strategici e ad esso competono, nel rispetto del principio della separazione tra il ruolo di indirizzo politico e le attività di gestione ed amministrazione, tutti i poteri non riconducibili alle funzioni di indirizzo, programmazione e verifica dei risultati che sono riservati all'Assemblea dei Soci ed agli altri Organi di governo. Il Direttore è nominato, sulla base di quanto definito nello Statuto, con atto motivato in relazione alle caratteristiche ed all'esperienza professionale e tecnica del prescelto. Più ASP possono avvalersi di un unico Direttore in base ad apposita convenzione.

La Giunta regionale disciplina, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le competenze, la durata del mandato ed i casi di revoca degli Organi delle ASP, e ne definisce, tenuto conto della natura giuridica delle Aziende di cui all'art. 3 della presente legge, i limiti concernenti il trattamento economico.

Art. 5

(Patrimonio delle Aziende)

Fermo restando quanto previsto dall'art. 26 della legge regionale n. 2 del 2003, le ASP individuano le modalità di utilizzazione del proprio patrimonio, in base ai principi di conservazione, valorizzazione, trasparenza e redditività strumentalmente all'esercizio delle finalità perseguite. A tal fine, le ASP approvano e rendono pubblico un Piano di gestione del patrimonio nel quale sono individuati, rispettivamente:

i beni utilizzati per la realizzazione dei fini statutari ed assistenziali;

i beni che, in considerazione delle loro caratteristiche, vengono destinati a reddito in modo da garantire sostegno economico-finanziario alla gestione dei servizi;

i beni che sono destinati a bisogni abitativi o ad attività sociali coerenti con i settori di attività svolti dalle ASP.

Art. 6

(Ulteriori forme pubbliche di gestione)

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, gli Enti locali possono individuare, in ambito distrettuale, una forma pubblica di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari alternativa a quella dell'ASP, sulla base di motivate ragioni di opportunità e di economicità, comprovata da specifiche valutazioni economiche. A questo fine, gli Enti locali possono anche prevedere che la gestione sia assunta in via diretta dalle Unioni dei Comuni costituite ai sensi della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21 (Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza).

2. Nei casi previsti al comma 1, gli Enti interessati, provvedono all'estinzione delle ASP, con particolare riguardo alle situazioni nelle quali queste versino in condizioni di dissesto finanziario che non ne consentano la prosecuzione delle attività, o risultino prive di idonee dimensioni e di attribuzione di adeguate funzioni e compiti gestionali.

Art. 7

(Deroghe)

1. Al fine di assicurare coerenza tra il riordino istituzionale attuato ai sensi della legge regionale n. 21 del 2012 e la razionalizzazione delle forme pubbliche di gestione dei servizi di cui alla presente legge, negli ambiti territoriali non coincidenti con i Distretti socio sanitari, gli Enti locali possono, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, costituire un'unica forma pubblica di gestione dell'ambito ottimale. Tale scelta deve essere adeguatamente motivata da ragioni di opportunità e convenienza e deve consentire di definire i compiti attribuiti all'Unione dei Comuni, differenziandoli da quelli eventualmente assegnati alla forma pubblica di gestione. Restano ferme, in capo al Comitato di distretto, le funzioni di programmazione, regolazione e committenza definite dalla normativa e dalla programmazione regionale vigente.

Art. 8

(Programmi per il riordino delle forme di gestione)

1. I processi di riorganizzazione dei servizi sociali, socio-sanitari e delle altre competenze in materia educativa e scolastica e l'individuazione dell'unica forma di gestione in ambito distrettuale, da svolgersi secondo la presente legge, sono disciplinati in appositi programmi approvati dagli Enti interessati con le modalità di cui all'articolo 29, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2003. I programmi sono trasmessi alla Regione entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Analogamente, gli Enti interessati trasmettono alla Regione le valutazioni effettuate ai sensi dell'articolo 7, corredate dalle apposite motivazioni economiche, gestionali e di altra natura che supportino evidenza nel non addivenire alla concentrazione, in ambito distrettuale, dei compiti di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari.

2. Nei casi di cui all'articolo 2 della presente legge, nell'ambito dei programmi di riorganizzazione, gli Enti interessati trasmettono gli atti necessari per l'unificazione delle ASP alla Regione, che provvede all'approvazione dei nuovi Statuti. La Giunta regionale può definire ulteriori indicazioni procedurali sullo svolgimento del percorso di unificazione delle Aziende.

3. Nei casi di cui all'articolo 6, comma 2, nell'ambito dei programmi di riorganizzazione, gli Enti interessati inoltrano altresì alla Regione, apposita motivata istanza di estinzione delle ASP, corredata da una proposta in merito alla devoluzione del complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi. La Regione valuta la sussistenza dei presupposti e la proposta di estinzione e dispone in merito alla devoluzione dei rapporti giuridici attivi e passivi e del patrimonio in capo agli Enti soci od alle forme pubbliche di gestione costituite in ambito distrettuale. Il patrimonio è trasferito con vincolo di destinazione al raggiungimento delle finalità e degli scopi statutari delle ASP estinte. Si applica quanto previsto dall'articolo 31 della legge regionale 22 dicembre 2011, n. 21 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale 2012-2014).

4. La Regione, anche nell'ambito dei programmi di riordino di cui alla legge regionale n. 21 del 2012, prevede meccanismi di incentivazione economica, in applicazione degli articoli 22 e seguenti della medesima legge, nei trasferimenti finanziari in favore delle Unioni dei Comuni ove sia costituita, in ambito distrettuale, un'unica forma pubblica di gestione, ad esclusione dei casi previsti all'articolo 7.

Art. 9

(Disposizioni di coordinamento e di adeguamento della normativa vigente)

Con uno o più provvedimenti, adottati in attuazione della presente legge, la Giunta regionale fornisce indicazioni di raccordo e coordinamento tra le nuove

disposizioni e la disciplina vigente anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, nonché sulle forme pubbliche di gestione di cui all'articolo 1.

La Giunta regionale adotta i provvedimenti di cui al comma 1, sentiti il Consiglio delle Autonomie locali e la Commissione assembleare competente.