

Ordine del giorno correlato all'oggetto 3646/1

L'Assemblea legislativa

Premesso che

- L'obiettivo fondamentale, in coerenza e continuità con le politiche regionali, è sostenere proattivamente i percorsi di sviluppo delle ASP quali aziende multisettoriali di ambito distrettuale operanti nell'ambito dei servizi sociali, sociosanitari ed educativi;
- le aziende di servizio alla persona (ASP) sono organismi senza scopo di lucro dotate di personalità giuridica di diritto pubblico, introdotte con decreto legislativo 207 del 4/5/2001, che delega alle Regioni il compito di disciplinare gli aspetti gestionali o contabili, compreso il compito di costruire le nuove Aziende approvandone lo statuto;
- le Asp nascono dalla trasformazione delle Ipab (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) a norma della Legge Regionale 2/2003;
- le Ipab, ove ancora presenti, per perseguire i propri fini non si avvalgono solo degli strumenti di diritto amministrativo (es. deliberazioni, certificazioni, determinazioni) ma possono usare i mezzi giuridici che regolano i rapporti fra privati. Rappresentano di fatto un ibrido di natura pubblica, ma con forme gestionali di tipo privato;
- la legge statale 328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328) dettano le norme per il riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) imponendo l'obbligo di trasformazione delle Ipab in enti di diritto pubblico o di diritto privato;
- in Emilia-Romagna il primo intervento in attuazione della legge 328 e del decreto legislativo 207 è la 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), che istituisce le ASP e definisce la personalità giuridica di diritto pubblico;

Rilevato che

- le Asp, enti strumentali dei Comuni per i servizi alle persone, stanno vivendo da tempo situazioni di grave difficoltà di funzionamento ed economiche-finanziarie, che certamente si sono aggravate nell'emergenza pandemica;
- tali criticità, antecedenti all'emergenza pandemica, sembrano attribuibili a problematiche mai risolte, dipendenti in larga parte da disposizioni normative che hanno disciplinato le ASP stesse e che hanno comportato maggiori costi rispetto ad altre forme di gestione degli stessi servizi, alle regole dell'accreditamento, al reclutamento del personale infermieristico da parte delle ASP;

- la Giunta regionale con le deliberazioni n. 2110/2009, n. 219/2010 e n. 1336/2010 ha definito il sistema di remunerazione dei servizi sociosanitari accreditati e successivamente aggiornato;
- con queste delibere la Regione definisce il costo di riferimento per giornate di accoglienza nei servizi accreditati residenziali e semi-residenziali, oltre al costo orario per i servizi domiciliari per anziani e disabili;
- Il sistema di finanziamenti consiste in un mix di risorse private (degli utenti), regionali, statali e comunali:
 - a livello statale le principali fonti di finanziamento provengono dal Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS, articolo 20 della legge 328/2000); fondo per la non autosufficienza (istituito con la legge 296 del 2006, articolo 1, comma 1264); fondo per l'Assistenza alle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare (Dopo di Noi) istituito con legge 112 del 6/2016 articolo 3;
 - a livello regionale le principali fonti di finanziamento sono il Fondo sociale regionale (legge 2/2003), che è determinato dalle somme provenienti dallo Stato a seguito del riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali; il fondo sociale regionale per la non autosufficienza (FRNA);
 - a livello locale ci sono due linee di finanziamento che rappresentano la quota maggioritaria:
 - le risorse private sono rappresentate dalle quote di co-partecipazione al costo dei servizi sostenute dagli ospiti e dai loro familiari in base alle delibere approvate dai consigli comunali;
 - i Comuni che intervengono con fondi del proprio bilancio comunale per integrare il costo dei servizi;
- la sostenibilità dei bilanci delle ASP è resa difficile dalle ricadute delle scelte normative e dal cambiamento di contesto economico e sociali in cui operano le ASP. In particolare, il costo del personale incide mediamente sui bilanci delle ASP per il 58%, e considerando l'incidenza del costo dell'IRAP (che ha una aliquota dell'8,5%), l'incidenza totale arriva mediamente intorno al 61%; inoltre per il costo del personale assente per malattie, infortuni o maternità o particolari congedi, che è completamente a carico delle ASP trattandosi di personale pubblico; costo indiretto del personale inidoneo alla mansione.

Considerato che

- l'emergenza Covid ha evidenziato inoltre la difficoltà a reperire il personale infermieristico da parte delle ASP, anche a causa del diverso trattamento contrattuale tra sanità e sociale, circostanza che di fatto rende impossibile accogliere nuovi ospiti per le ASP, con ricadute pesanti sulle famiglie e ricadute altrettanto pesanti sui bilanci delle ASP; inoltre si sono evidenziati comportamenti diversi nei singoli territori relativamente al rapporto collaborativo tra AUSL e ASP proprio sulle figure infermieristiche;
- per far fronte alle mutate ed aumentate necessità di assistenza alle persone fragili, anziani e persone con disabilità, che l'emergenza Covid ha evidenziato in tutta la loro portata, si rende necessario individuare soluzioni strutturali ai

problemi evidenziati dai comuni in più occasioni relativamente alle Asp, alle norme costitutive e funzionali, pena l'impossibilità di continuare la gestione pubblica diretta di una parte del sistema socio-assistenziale, assolutamente indispensabile al fine di avere una conoscenza idonea alla gestione e controllo dell'intero sistema dei servizi offerti e anche per poter svolgere quel ruolo di innovazione e sperimentazione per l'evoluzione delle risposte, che solo il pubblico può attivare.

Tutto ciò premesso e considerato,

Impegna la Giunta regionale

- a predisporre un progetto di riforma delle ASP, entro il 31/12/2022, che rafforzi la presenza pubblica nella gestione dei servizi, che ridisegni le regole volte alla sostenibilità economica delle stesse, con forme giuridiche a partecipazione pubblica, anche con la gestione diretta dei servizi. Questo per permettere uno sviluppo adeguato dei servizi rispetto alle fragilità sociali attuali e il recupero di quel ruolo fondamentale di innovazione e sperimentazione di nuovi servizi per i nuovi bisogni delle persone, troppo compresso da una sempre maggiore difficoltà di sostenibilità data in gran parte dalla forma giuridica individuata dalla normativa attuale;
- a rivedere le regole dell'accreditamento alla luce delle esperienze maturate e dei nuovi bisogni emergenti, puntando sempre alla qualità della assistenza per tutti gli ospiti;
- a procedere con le soluzioni possibili per superare l'unitarietà gestionale dei servizi accreditati, per permettere l'assegnazione di personale infermieristico da AUSL alle ASP, per superare le attuali difficoltà di reperimento di personale da parte delle ASP a causa di una maggiore attrattività delle Aziende del sistema sanitario regionale e al fine di garantire la copertura dei servizi e una omogeneità territoriale;
- al fine di garantire processi di efficientamento energetico e della messa in sicurezza delle strutture delle ASP, di interloquire con il Governo affinché siano incluse tra i soggetti beneficiari di cui all'art. 119 del d.l. n. 34 del 2020 e prevedere al pari dei soggetti del Terzo Settore, l'applicazione del comma 10bis con eliminazione della previsione della gratuità della carica in quanto non compatibile con lo status di amministratore di ASP.