



OSSERVAZIONI SULLA BOZZA DI REGOLAMENTO SU AUTORIZZAZIONE ACCREDITAMENTO E VIGILANZA NEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI

Prima di esprimere alcune osservazioni puntuali sulla bozza di Regolamento oggetto di questo documento, intendiamo formulare alcune brevi considerazioni di carattere generale, utili anche a contestualizzare meglio ciò che andremo poi a dettagliare.

Il percorso di definizione del Regolamento concernente l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza nei servizi socio-assistenziali si è articolato attraverso una serie di passaggi, che hanno visto in più occasioni il coinvolgimento e la partecipazione dei soggetti rappresentativi del Terzo settore. Tale impostazione ha, evidentemente, generato l'aspettativa che si potesse pervenire ad un testo frutto di una condivisione ampia, grazie alla valorizzazione dell'apporto di pensiero e di esperienze assicurato dai citati soggetti, ossia da chi quotidianamente si occupa di dare risposte alla molteplicità di situazioni di bisogno attraverso specifici servizi socio-assistenziali.

Dispiace dover registrare, ad oggi, che la bozza di Regolamento già approvata dalla Giunta provinciale non rappresenti, se non in modo assai parziale e disarticolato, la pluralità e la ricchezza dei contributi delle realtà del Terzo settore. Inoltre, osserviamo che sarebbe stato più corrispondente con le premesse metodologiche concordate prevedere che il documento fosse oggetto di un confronto complessivo con il Terzo settore provinciale – anche attraverso la Consulta ristretta delle Politiche sociali – prima di approdare in Giunta. Cionondimeno, confidiamo che le consultazioni in sede di IV Commissione permanente del Consiglio provinciale possano offrire elementi di valutazione tali da suggerire alcune modifiche e/o integrazioni alla bozza di Regolamento in discussione.

Abbiamo partecipato attivamente, nella persona del nostro Direttore generale dott. Massimiliano Deflorian, ai lavori della Consulta provinciale allargata e della Consulta provinciale ristretta delle politiche sociali. Ci riconosciamo, pertanto, nelle considerazioni predisposte per la IV Commissione da chi rappresenta la Consulta.

Vi sono alcune osservazioni e considerazioni più specifiche, maturate nell'ambito della nostra Associazione, che intendiamo portare all'attenzione della IV Commissione, chiarendo che in esse non vi è alcun intento dilatorio circa l'entrata in vigore del Regolamento, che deve, a nostro giudizio, avvenire entro il termine della presente legislatura provinciale. Riteniamo conseguentemente possibile, e auspicabile, che si possano rapidamente definire una serie di aggiustamenti al testo approvato preliminarmente, ma non ancora in via definitiva, dalla Giunta Provinciale.

Anzitutto, ribadiamo la nostra valutazione critica relativa allo svuotamento dei requisiti specifici per l'accesso all'autorizzazione e all'accreditamento. Ciò comporta un inevitabile appiattimento non solo dei diversi livelli di gravità del bisogno e di intensità del sostegno, ma in definitiva anche dei diversi ambiti. Pur condividendo l'intento di semplificare il percorso di accreditamento, per chi ne ha i requisiti, l'indifferenziazione tra i diversi livelli dei bisogni di sostegno – e, conseguentemente, dei corrispondenti servizi – produrrà prevedibilmente all'atto pratico serie difficoltà sia per l'ente che svolge il servizio sia per l'ente inviante.

Nella scomposizione e semplificazione dei requisiti è scomparsa una serie di indicatori che caratterizzavano i criteri per cui doveva essere fatta la ripartizione di diversi livelli di gravità e di intensità dei bisogni di sostegno.

Non possono esserci offerte indifferenziate a fronte di bisogni diversi. È facilmente comprensibile che l'intensità e la tipologia di sostegno richiesta per la disabilità lieve è differente da quella necessaria per una disabilità media o grave.

Chiediamo pertanto che venga tenuta in considerazione, in qualche modo (ad esempio attraverso il Catalogo) la differenziazione dei servizi, che non implica nient'altro che la possibilità, da parte anche dei singoli enti affidanti, di dotarsi, partendo dai bisogni rilevati, di servizi a bassa, media o alta soglia, siano essi diurni o residenziali, individuali o territoriali.

1. La bozza che qui consideriamo si presenta come un documento che – rispetto all'articolazione del nuovo sistema provinciale di qualità dei servizi socio-assistenziali – presenta almeno due, importanti, incognite.
 - a. La prima riguarda il catalogo dei servizi socio-assistenziali, la cui approvazione è demandata ad una specifica, ulteriore, deliberazione della Giunta provinciale. Sarà necessario attendere il Catalogo per acquisire la descrizione dei servizi, i titoli di studio del personale coerenti con lo svolgimento dei servizi medesimi ai fini dell'autorizzazione, nonché la definizione dei requisiti di esperienza e di formazione che potranno essere considerati equivalenti ai citati titoli di studio.
 - b. La seconda, importante, incognita, riguarda il sistema di valutazione. Pur essendo prevista l'individuazione di un sistema di verifica circa l'erogazione dei servizi nel Titolo IV della legge provinciale sulle politiche sociali, riteniamo che il Regolamento concernente l'autorizzazione e l'accreditamento dovrebbe specificare l'articolazione di un organico sistema di monitoraggio e di verifica, assumendo tali dimensioni come elemento strutturale della definizione del sistema di azioni e attività finalizzate all'erogazione di un servizio. Ciò per rispondere ad un principio per noi fondamentale: gli elementi di valutazione individuati *ex ante*, il monitoraggio *in itinere* e gli esiti registrati *ex post* dovrebbero costituire i diversi passaggi di un unico processo, volto ad accertare se la pluralità di azioni e attività indicate dalle organizzazioni risulta, da un lato, effettivamente realizzato e, dall'altro, appropriato rispetto agli obiettivi di *output*, ma soprattutto di *outcome*, assunti come propri dalle organizzazioni medesime per ottenere una valutazione di risultato più realistica. Viceversa, l'impostazione suggerita dalla bozza di Regolamento prevede il rispetto di una grande

quantità di requisiti, per lo più di natura documentale, nella fase che precede l'autorizzazione e l'accreditamento, "riversando" sugli enti affidanti le fasi di monitoraggio e di verifica finalizzate alla valutazione dei singoli servizi. A tale proposito, nutriamo più di qualche interrogativo sull'effettiva adeguatezza delle Comunità di Valle, così come oggi strutturate in termini di risorse umane, a svolgere le funzioni di monitoraggio e di verifica nei termini approfonditi che dovrebbero essere richiesti dalla rilevanza dell'attribuzione agli enti richiedenti dell'autorizzazione e dell'accreditamento.

A fronte del descritto appesantimento burocratico, si rileva l'assenza di riferimenti al recepimento delle linee guida e delle ricerche e prassi *evidence-based* a livello internazionale, quanto meno per gli ambiti dove sono presenti. Allo stesso modo, non è indicata neppure la necessità di utilizzare strumenti validati nelle valutazioni, al fine di favorire trasparenza, coerenza e condivisione tra servizi. Se il processo verso l'accreditamento viene svuotato di questi elementi, finisce col tradursi in un mero atto amministrativo, che poco ha a che fare con la costruzione di un progetto di vita e di qualità della vita per le persone con disabilità.

Intravediamo il rischio concreto di ricadere in quella disfunzionalità che già più volte abbiamo avuto modo di verificare nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e soggetti privati fornitori di servizi di interesse pubblico: un'enorme quantità di adempimenti burocratici richiesti *ex-ante* e la latitanza di effettivi controlli sulla qualità dei servizi forniti *ex post*, con la contestuale assenza di quei criteri di selettività che dovrebbero essere propri dei processi di autorizzazione, e – in misura maggiore – dei processi di adattamento.

2. Un processo finalizzato all'attribuzione di un accreditamento istituzionale ad una serie di soggetti che operano in un determinato settore dovrebbe contemplare alcuni standard qualitativi specifici. Da questo punto di vista, la bozza di Regolamento appare carente. I requisiti che vi troviamo sono di carattere documentale, oppure riguardano la partecipazione a tavoli territoriali, l'adesione a certificazioni dell'Agenzia provinciale della Famiglia. Anche i riferimenti più precisi, che dovrebbero rimandare ad attività maggiormente strutturate, sono oggetto di enunciazioni di carattere generale, nelle quali l'approccio si basa sul soddisfacimento di parametri di carattere quantitativo, oppure nella partecipazione a determinate iniziative di programmazione o progettazione sociali partecipate e/o a tavoli territoriali, o ancora nel possesso di un marchio di qualità o nell'adesione a distretti delle politiche per la famiglia oppure dell'economia solidale. In questo elenco, manca l'individuazione di standard direttamente riferibili alla qualità dei servizio e a criteri in base ai quali offrirne una misurazione sufficientemente plausibile.
3. Un'altra questione di fondo sulla quale porre attenzione è riassumibile nel quesito: "Che cosa valuto?". Le tipologie di servizi che stiamo esaminando richiedono una risposta tutt'altro che scontata. Possiamo senz'altro affermare che ciò che ci interessa è l'impatto sociale delle attività rivolte a coloro che usufruiscono dei nostri servizi. Parlare di impatto sociale significa superare il concetto di *output*, che designa gli elementi che concorrono a definire il servizio come risultato dell'impiego di determinati fattori, umani e strumentali, detti *input*. La valutazione dell'impatto sociale chiama in causa, fra l'altro in accordo con le Direttive europee, una serie di verifiche di esito, le quali concorrono a definire il concetto di *outcome*. Una verifica basata sull'*outcome* da

questo punto di vista, richiede tempi più lunghi di una basata sull'*output*, perché presuppone un periodo più ampio nel quale prendere forma man mano che gli esiti delle attività svolte si palesano. D'altra parte, al di fuori di particolari situazione di emergenza, l'*outcome* costituisce assai più dell'*output* il riferimento coerente con le finalità di un'associazione, quale Anffas, la quale è impegnata a ideare, promuovere e realizzare percorsi di vita e percorsi di cura che garantiscano i più alti livelli possibili di stabilità e di continuità. Proprio per questo motivo, dobbiamo evidenziare che i requisiti riportati nella bozza di Regolamento, in riferimento sia all'autorizzazione sia all'accreditamento, sono stati formulati secondo una prospettiva centrata sulla verifica degli *output*. ciò semplifica il lavoro sia per gli enti del Terzo settore sia per gli enti affidanti, ma determina condizioni meno tutelanti per l'utenza dei servizi. Per quanto ci riguarda, auspichiamo che vi possa essere una riformulazione dei requisiti, che assuma in termini generali una formulazione centrata sull'*outcome*. In ogni caso, in Anffas Trentino Onlus continueremo a lavorare centrando la nostra attenzione sugli esiti e sulla loro valutazione in termini di *outcome*.

4. Un'ulteriore osservazione riguarda il fatto che la bozza di Regolamento non sviluppa un tema che, viceversa, riveste a nostro giudizio una rilevanza centrale. Stiamo parlando del nesso tra procedure di accreditamento e programmazione relativa allo sviluppo dei servizi. In questi ultimi mesi sono state portate all'attenzione del dibattito su autorizzazione e accreditamento le questioni relative alle modalità di affidamento dei servizi. Gli approfondimenti svolti hanno consentito di verificare che sia la normativa comunitaria (si veda il 114° considerando della direttiva 2014/24/UE) sia la normativa statale (si veda l'articolo 55, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (*Codice del Terzo settore*)) riconoscono che le particolari caratteristiche dei servizi alla persona, la sensibilità di tali servizi, l'importanza di assicurare continuità nei riferimenti relazionali, ove essi siano valutati positivamente, la rilevanza del radicamento territoriale dei soggetti affidatari e della loro capacità di generare capitale sociale, giustificano la possibilità di assegnare allo Stato l'esercizio di un'ampia discrezionalità e la scelta di adottare specifici criteri di qualità nella scelta dei fornitori di tali servizi, superando l'obbligo delle gare di appalto, consentendo forme di finanziamento anche diretto di tali servizi e, con particolare riferimento alla situazione italiana, coinvolgendo gli enti del Terzo settore secondo forme di co-programmazione e co-progettazione. Questi riferimenti ai processi di programmazione e progettazione sono particolarmente significativi in relazione alle procedure di autorizzazione e, soprattutto, di accreditamento. Infatti, immaginiamo un'Amministrazione pubblica cui spetta decidere circa l'accreditamento di Enti del Terzo settore, in un contesto nel quale – come appena riportato – l'assegnazione dei servizi non sia soggetta all'obbligo di svolgere una gara d'appalto. Aggiungiamo l'ipotesi che i servizi da assegnare abbiano una consistenza tale da renderne economicamente sostenibile la gestione a non più di dieci soggetti. Ha senso, in un caso simile, che quell'Amministrazione pubblica proceda a deliberare l'accreditamento di cento Enti del Terzo settore che ne abbiano fatto richiesta? A noi sembra di no. Per questo, sottolineiamo l'importanza che l'accreditamento sia connesso alla programmazione e che, anche in tale prospettiva, l'asticella dell'accreditamento sia posta un pochino più in alto. Ciò a tutela, anzitutto, degli utenti dei servizi che devono essere assegnati. Perseguire l'obiettivo di accreditare tutti non è ragionevole, perché ne risulta svilita la stessa

ragion d'essere dell'accreditamento. Sembra assai più saggio utilizzare l'accreditamento come strumento per liberare il campo chiamandovi a giocare solo i soggetti effettivamente in grado di lavorare con standard di qualità elevati.

5. Una questione sollevata da numerose organizzazioni del Terzo settore riguarda la non lieve disparità di trattamento, ai fini dell'accreditamento, che il combinato disposto dell'articolo 6 comma 3 e dell'articolo 7 comma 1 della bozza di Regolamento introduce tra i servizi che utilizzano strutture messe a disposizione dall'ente affidante e servizi che utilizzano strutture non messe a disposizione dall'ente affidante. Nel caso di Anffas Trentino Onlus tale problema risulta rilevante, poiché stiamo gestendo servizi che si collocano in una situazione e servizi che si collocano nell'altra. Il nostro caso è, per certi aspetti, paradigmatico della contraddittorietà dei citati passaggi della bozza di Regolamento. Infatti, senza alcuna considerazione di merito sulla qualità dei servizi svolti, ci troveremmo in una situazione nella quale:
- a) per determinati servizi - che utilizzano strutture messe a disposizione dall'ente affidante - i requisiti strutturali indicati negli Allegati 1 e 2 del Regolamento non vengono neppure accertati, essendo sufficiente una non meglio precisata assicurazione fornita dall'ente affidante;
 - b) per altri servizi, non solo rimane ferma la necessità di documentare il possesso dei requisiti strutturali indicati negli Allegati 1 e 2 del Regolamento, ma – soprattutto - si stabilisce che l'accreditamento avvenga attraverso procedure comparative che, per gli enti del Terzo settore coinvolti, divengono di fatto procedure competitive.

La norma qui presentata è iniqua, perché è iniquo favorire un soggetto rispetto ad un altro senza alcuna comparazione della qualità del servizio offerto, sulla base dell'unico criterio della proprietà (o della disponibilità) della sede. In secondo luogo, disincentiva – in modo irresponsabile – gli enti che forniscono un determinato servizio ad attrezzare locali propri o nella propria disponibilità, con benefiche ricadute sulla casse delle pubbliche amministrazioni.

6. Tra i *Requisiti minimi generali dell'Autorizzazione*, riportati nell'Allegato 1 della bozza di Regolamento, il Requisito 10 richiama le clausole sociali di cui all'articolo 32, comma 1 della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2.

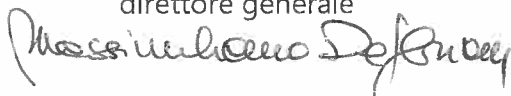
La *ratio* di questo richiamo è senz'altro condivisibile, in quanto finalizzata a tutelare dipendenti e/o soci lavoratori degli enti autorizzati e a prevenire pratiche di *dumping* sociale da parte di soggetti provenienti da fuori provincia. Riteniamo, però, necessario un approfondimento rispetto alla situazione riguardante gli enti che adottano un contratto collettivo di lavoro di riferimento diverso da quello prevalente nel settore a livello provinciale – è, questo, il caso di Anffas Trentino Onlus - e a quella, pur se non riguardante Anffas, degli enti che adottano un diverso contratto collettivo di lavoro nazionale senza previsione di un integrativo provinciale.

7. Segnaliamo, infine, un refuso nel testo della bozza di Regolamento che ci è stata inviata. Nell'ultima pagina dell'Allegato 2, relativo ai *Requisiti per l'Accreditamento*, sono indicati i Requisiti per l'Accreditamento di soggetti che svolgono particolari tipologie di servizi socio-assistenziali. Nel riquadro relativo agli INTERVENTI PER L'ACQUISIZIONE DEI PRE-REQUISITI LAVORATIVI è indicata la richiesta circa il possesso di una serie di requisiti tratti dall'elenco dei

Requisiti generali per l'accreditamento, tra i quali il n. 28. Quest'ultimo, peraltro, è inesistente poiché i Requisiti generali per l'accreditamento arrivano fino al n. 27. Si tratta, pertanto, di verificare se al n. 28 vada sostituito un altro numero, oppure se il n. 28 vada semplicemente eliminato senza essere sostituito.

Concludiamo queste considerazioni con un appello ai membri della IV Commissione, a tutto il Consiglio provinciale e all'Assessore alla Salute e Politiche sociali Luca Zeni. Noi crediamo che il percorso avviato verso l'approvazione del Regolamento in materia di autorizzazione, accreditamento e vigilanza costituisca una grande occasione di qualificare l'offerta di servizi che, sotto molteplici aspetti, sono già eccellenti, ma oggi sono chiamati a un ulteriore salto di qualità. Questo è lo spirito con il quale abbiamo formulato le osservazioni contenute nel presente documento. Uno spirito costruttivo, anche nell'avanzare critiche che rappresentano semplicemente uno stimolo a lasciarci guidare dall'esperienza per progettare e riprogettare servizi orientati alla qualità. Se c'è la disponibilità a riconsiderare alcuni punti, raccogliendo le riflessioni che non solo Anffas, ma gran parte del Terzo settore provinciale, hanno voluto porre all'attenzione del mondo politico e delle Istituzioni della nostra Autonomia, è possibile rispettare i tempi e approvare un Regolamento più capace di rappresentare la ricchezza delle competenze e delle esperienze proprie dei servizi socio-assistenziali nella nostra provincia. Con un'ultima, ma per noi fondamentale sottolineatura. Quando parliamo di qualità, lo facciamo pensando anzitutto ai volti di bambini e bambine, ragazzi e ragazze, uomini e donne, padri e madri, famiglie. Loro sono il cuore di Anffas. Se cerchiamo di migliorare i nostri servizi giorno dopo giorno, e se siamo favorevoli a procedure che valorizzino e premino la qualità, è perché anzitutto a loro – e di riflesso anche a noi - sia data quotidianamente la possibilità di sperimentare la grandezza e la meraviglia della vita.

Massimiliano Deflorian
direttore generale



Luciano Enderle
presidente

