CGIL DEL TRENTINO — CISL TRENTINO — UIL DEL TRENTINO IL SINDACATO DEI CITTADINI

Trento, 9 novembre 2017

Egregio Signor
avv. Giuseppe Detomas
Presidente della Quarta Commissione permanente
del Consiglio della Provincia autonoma di Trento
SEDE

Oggetto: *osservazioni al disegno di legge n. 213/XV recante "Riforma del welfare anziani. Modificazioni della legge provinciale 28 maggio 1998, n. 6 e di altre disposizioni provinciali in materia di politiche sociali e di tutela della salute"*

Gentilissimo Presidente,

il disegno di legge di iniziativa giuntale n. 213/XV è frutto di una lunga gestazione iniziata circa due anni fa quando la giunta si diede l'obiettivo di razionalizzare il sistema delle Apsp nella nostra provincia. Da allora, prima grazie alla consulenza tecnico-scientifica della Scuola di Direzione Aziendale dell'Università Bocconi di Milano attivata nel 2016 e al rapporto finale "Percorso di formazione e tutorship a supporto del ridisegno dell'assetto istituzionale del sistema di welfare per gli anziani della Provincia Autonoma di Trento" del febbraio 2017, e poi durante i lavori del tavolo provinciale di confronto tra Provincia, enti locali, Azienda Sanitaria, Federazione Trentina delle Cooperative, Upipa, organizzazioni sindacali e altri soggetti chiusosi nell'estate di quest'anno, il progetto si è modificato più volte in corso d'opera fino a giungere alla versione definitiva racchiusa nel disegno di legge in oggetto.

Come organizzazioni sindacali confederali, insieme alle categorie dei pensionati e delle lavoratrici e dei lavoratori della funzione pubblica, seppur con sensibilità ed accenti diversi, abbiamo sostenuto in questi mesi il primo impianto della riforma, quello del febbraio 2017, che prevedeva la nascita delle Agenzie anziani - Spazio Argento per la presa in carico dei bisogni delle persone anziane a livello di Comunità di Valle e contestualmente definiva una più strutturata offerta di servizi di assistenza socio-sanitaria attraverso la messa a fattor comune delle professionalità delle Apsp e un processo di semplificazione dell'assetto istituzionale delle stesse territorio per territorio.

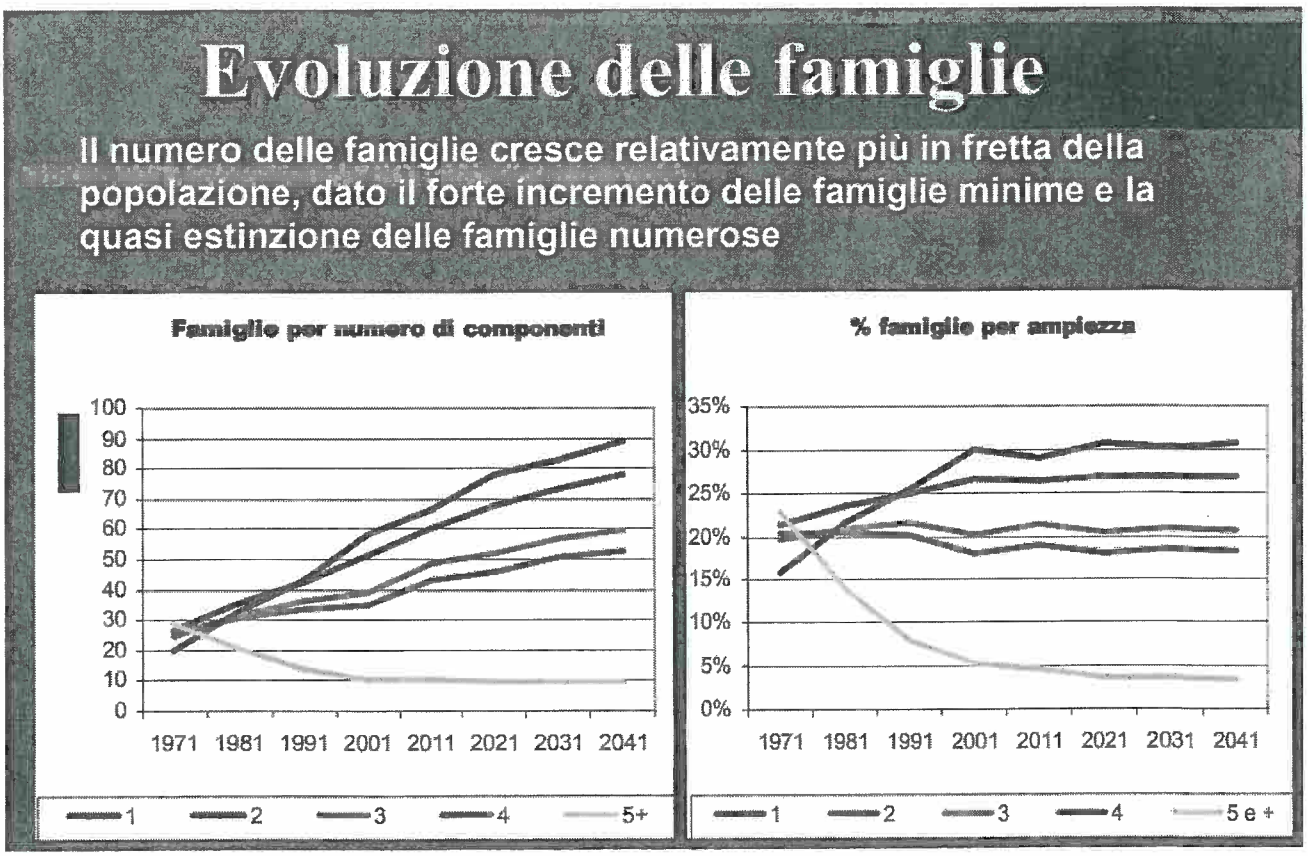
Solo nel corso dell'estate di quest'anno, di fronte alla netta contrarietà di molte Apsp e dell'Upipa alla prospettiva di fusioni obbligatorie, alle preoccupazioni delle Comunità di Valle che avrebbero dovuto affidare l'Agenzia Anziani alla Apsp di valle, alle perplessità del terzo settore e

all'opposizione di alcuni gruppi consiliari della maggioranza provinciale, il progetto iniziale è stato abbandonato per adottare una versione "light" della riforma del welfare anziani fino ad allora sostenuta. Lo Spazio Argento, da Agenzia anziani autonoma seppure fortemente radicata sul territorio viene derubricata a modello organizzativo interno della Comunità di Valle che assume piene competenze e il budget finanziario, con il compito di coinvolgere strutturalmente le diverse Aziende pubbliche di servizi alla persona che insistono sul medesimo territorio, insieme ai medici di medicina generale.

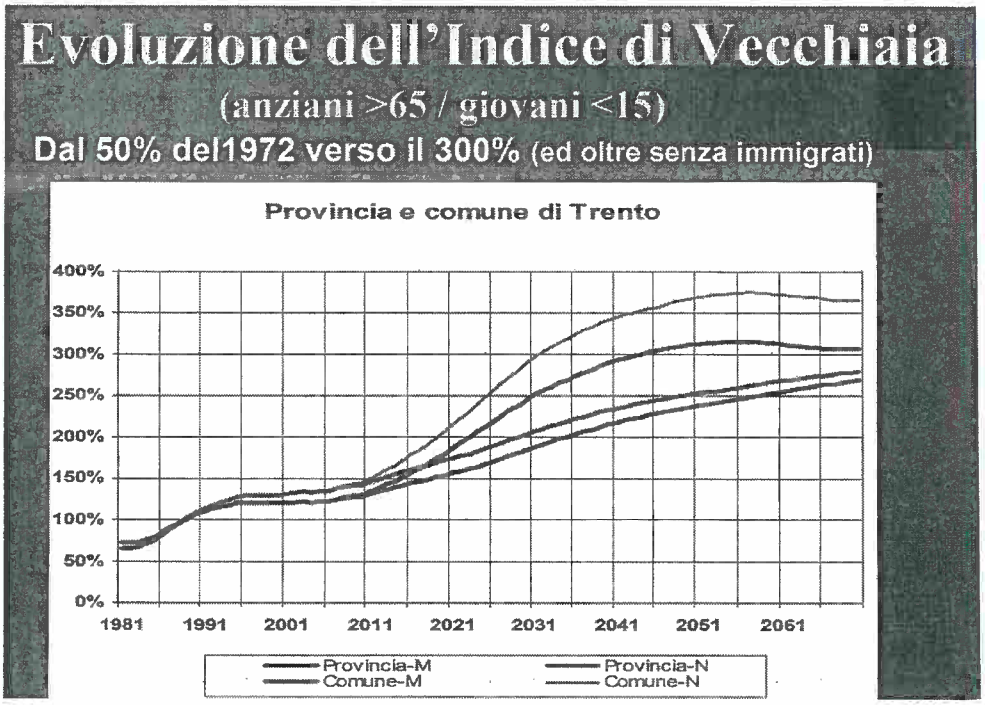
CGIL CISL UIL del Trentino, in occasione dell'ultimo incontro del tavolo di confronto, lo scorso 31 luglio, hanno ribadito che l'integrazione e il potenziamento dei servizi di assistenza sociale e sanitaria sul territorio sono obiettivi irrinunciabili per un territorio, come quello trentino, la cui popolazione invecchia rapidamente. In questo senso abbiamo salutato favorevolmente la conferma della scelta di dar vita ad uno Spazio Argento per ogni Comunità di Valle di cui abbiamo condiviso funzioni e articolazione, nonché l'obiettivo prioritario di garantire la presa in carico pubblica dei bisogni delle persone anziane a livello territoriale. Allo stesso tempo abbiamo ribadito che l'assetto istituzionale e organizzativo che scaturisce dall'ultima versione della riforma risulta meno efficace nel raggiungimento degli obiettivi condivisi nel tavolo di confronto sulla riforma del welfare anziani.

Le condizioni attuali

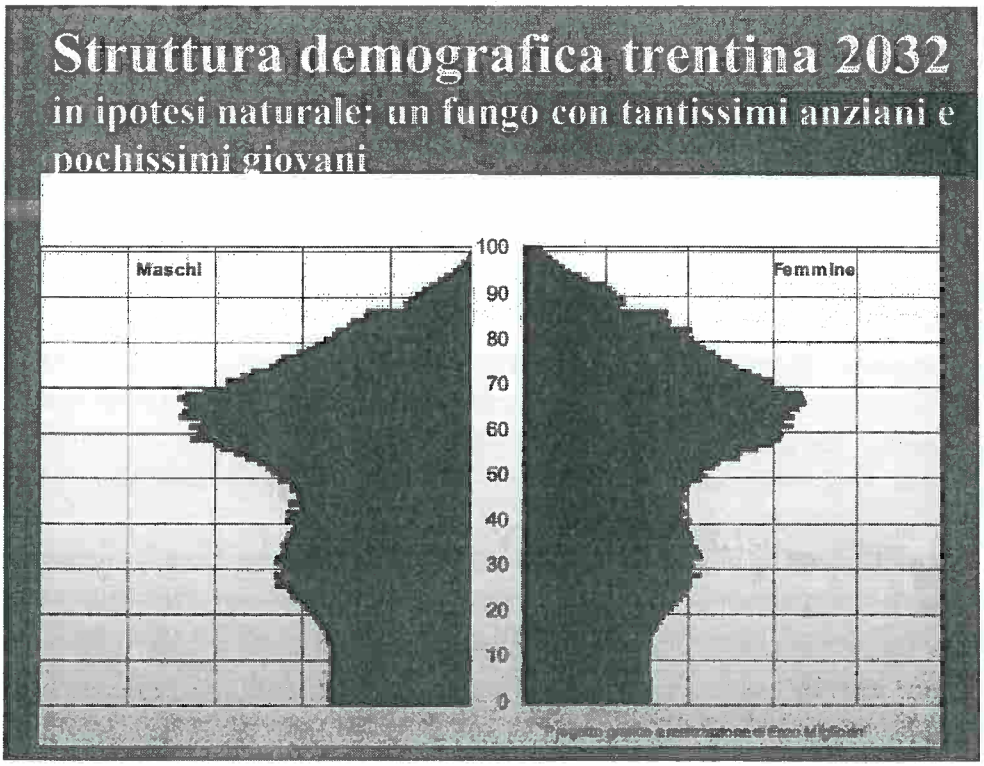
I dati sulla popolazione anziana con cui la Provincia autonoma di Trento ha supportato il lavoro preparatorio alla riforma testimoniano la necessità di interventi urgenti e strutturali che debbono avere effetto sul lungo periodo considerati i fenomeni demografici in atto. Alcuni grafici, estrapolati da uno studio formulato da un consulente dell'Ispat sui dati del censimento del 2011, testimoniano come l'andamento demografico anche nella nostra provincia siano preoccupanti, in particolare per quello che riguarda la composizione delle famiglie.



I nuclei familiari composti da una singola persona rappresentano già oltre il 30% dei nuclei familiari in provincia. Accanto a questo fenomeno va segnalato quello dell'aumento dell'indice di vecchiaia della popolazione trentina. Calcolato rapportando, in percentuale, la popolazione anziana, di 65 anni e oltre, a quella giovane, fino a 14 anni) risulta lievemente superiore a quello dello scorso anno e si attesta sul valore di 145,9: in altri termini, ogni 100 giovani ci sono circa 146 anziani. A livello nazionale lo stesso indice è pari a 165,3.



Plasticamente l'evoluzione demografica suddivisa per età della popolazione trentina assume una forma difficilmente sostenibile senza interventi forti di sostegno alla popolazione anziana.



A fronte di questo scenario, prima di entrare nel merito del testo del disegno di legge, riteniamo sia utile riaffermare le priorità che CGIL CISL UIL del Trentino hanno condiviso e portato all'attenzione del tavolo di confronto con tutti gli altri attori del welfare anziani.

Integrazione

Quello dell'integrazione deve essere il primo obiettivo della riforma. L'Agenzia territoriale per gli anziani - Spazio Argento è chiamata ad essere il soggetto deputato a livello locale ad integrare i diversi servizi a favore della popolazione anziana e non autosufficiente: servizi oggi incardinati su più soggetti, istituzionali o meno, (Azienda sanitaria, Apsp, Provincia, Comunità di Valle ed enti locali, privato sociale) dovranno essere concretamente ricondotti all'interno di una struttura che avrà una funzione del tutto nuova. Per questo motivo le fusioni delle attuali Apsp insistenti sulla medesima comunità di valle non erano intese dalle nostre organizzazioni come una mera operazione di efficientamento della spesa, ma come strumento di qualificazione, potenziamento e differenziazione dei servizi offerti alla popolazione di un territorio più ampio di quello in cui sono collocate le singole rsa. Va garantita ad ogni buon conto una progressiva e sostanziale convergenza sullo Spazio Argento delle funzioni che oggi sono in capo all'Apss per far sì che il progetto non risulti oltre che frammentato, anche monco di una parte sostanziale come i servizi offerti dall'Azienda sanitaria sul territorio. Considerata che quello del potenziamento dei servizi di prossimità è uno degli obiettivi della Apss, è importante sperimentare fin da subito una stretta collaborazione nel campo dell'assistenza alle persone anziane, a partire degli interventi di prevenzione e promozione del benessere, dalla medicina generale e dalla gestione delle post-acuzie.

In questo ambito per CGIL CISL UIL sono fondamentali:

- la presa in carico della persona in stato di bisogno e della propria famiglia garantendo risposte efficaci ed integrate, senza limitare eccessivamente l'accesso in base a vincoli di età (ipotesi 65 anni di età) o di residenza, bensì verificando l'effettivo stato di bisogno (non autosufficienza parziale, temporanea ovvero grave) per essere in grado di attivare i diversi servizi in funzione preventiva;
- l'ampliamento e la diversificazione dei servizi offerti sui singoli territori, garantendo livelli essenziali in modo omogeneo su tutto il territorio, in particolare rafforzando il rapporto tra medicina generale e del territorio, la rete ospedaliera, l'assistenza sociale e socio-sanitaria alla persona anziana;
- la gestione unitaria dell'offerta di assistenza del sistema pubblico (domiciliarità, servizi semi-residenziali e residenziali) allargandone il più possibile il perimetro, anche per esempio all'incontro domanda-offerta nei servizi di badantato attraverso l'attuazione di albi territoriali;
- la costruzione di una rete tra i soggetti che a vario titolo offrono i propri servizi sul territorio, a partire dal privato sociale e dal volontariato, senza dimenticare patronati e centri di assistenza fiscale che garantiscono una insostituibile funzione di interfaccia tra cittadini e pubblica amministrazione, statale e provinciale, per l'adempimento di pratiche riguardanti indennità e sostegni economici;
- la definizione di procedure trasparenti per la selezione delle figure professionali che saranno chiamate a far parte degli organismi di direzione delle Agenzie per gli Anziani - Spazio Argento puntando su qualificazioni professionali di alto livello nella gestione di servizi integrati;
- la promozione di un dialogo costante tra gli attori pubblici locali e provinciali ed i soggetti che forniscono servizi integrativi del welfare pubblico, in particolare quelli di natura contrattuale (per esempio, previdenza e sanità integrativa) affinché questi ultimi coordinino

le proprie proposte assistenziali in una funzione effettivamente integrativa e non sos di quella pubblica;

Territorio

Se la scelta è quella dell'integrazione, in un contesto come quello Trentino, il luogo attuarla non può non essere il territorio. Su questo fronte la proposta di riforma lascia sp qualche incertezza ma anche a grandi opportunità. Detto che nel passaggio di compete risorse da Provincia e Apss alle Comunità di Valle, andranno meglio definite le preroga ciascuno, a livello locale dovrà essere pienamente garantita l'esercizio delle responsabilit funzioni programmatorie e gestionali, all'interno di linee guida dettate a livello provinciale, disegno di legge oggi affida ai comuni in una gestione associata dentro la Comunità di Valle.

A questo proposito per le nostre organizzazioni bisogna lavorare affinché:

- vengano decentrati il più possibile gli sportelli di presa in carico delle persone in s bisogno attraverso soluzioni organizzative innovative;
- sia mantenuto nella disponibilità della Comunità di Valle e/o degli enti locali di ambi porzione significativa di budget per progetti di tipo innovativo nelle politiche di assister assegnare all'Agenzia per gli Anziani;
- vengano definiti nel dettaglio i poteri di indirizzo e di controllo sui servizi ricond all'Agenzia per gli Anziani;
- si effettui una programmazione annuale degli obiettivi delle attività a favore degli anzia territorio da parte dell'Agenzia Anziani e della Comunità di Valle garantendo rendicontazione dei risultati raggiunti;
- il raccordo tra i servizi offerti dagli enti locali e dalle Apsp sia effettivo e non solo decla

Servizi pubblici

Riaffermare la centralità dei servizi pubblici in un campo, quello dell'assistenza agli an in cui è forte la presenza di servizi di natura privata (basti pensare alla spesa privata per ba non significa misconoscere ovvero puntare ad una reinternalizzazione integrale di servizi gestiti dal terzo settore. Significa semmai, in primo luogo, ribadire la necessità di una pre carico pubblica del bisogno espresso dai cittadini quale garanzia di imparzialità nell'acces servizi e di universalità dei diritti nel rapporto con il sistema di welfare.

Nella gestione dei servizi all'anziano, come accade già in altri ambiti della pub amministrazione, va comunque garantito un equilibrato mix tra produzione pubblica dei serv gestione privata convenzionata con i medesimi soggetti pubblici, scongiurando derive di ideologico che vedono nelle esternalizzazioni una soluzione per ogni problema di budget scarsa efficienza. Semmai è proprio la capacità di mixare i due modelli gestionali a raffor l'efficienza dei servizi e garantire all'utenza la qualità necessaria.

A questo proposito la presenza di un sistema pubblico forte non lede il protagonismo terzo settore e del privato sociale, aprendo semmai spazi di collaborazione innovativa tra pub e privato non profit che non può che qualificare l'offerta di servizi, anche a partire da logiche di generativo.

A questo proposito, nella definizione e nella successiva attuazione della riforma del wel anziani, CGIL CISL UIL ribadiscono la necessità di:

- garantire una presa in carico pubblica del bisogno dei cittadini, garantendo il monitora continuo della domanda proveniente dalle famiglie e offrendo strumenti di orientamen puntuale informazione a tutto il territorio sui servizi disponibili;
- riorientare i sistemi di sostegno economico all'utilizzo di servizi di assistenza qualifi offerti dal sistema pubblico e convenzionato, anche attraverso meccanismi quali i buon servizio;

- gestire a livello territoriale un equilibrato mix tra gestione diretta dei servizi, anche di quelli più innovativi ed originali, e gestione esternalizzata, reinternalizzando alcune funzioni laddove si manifestino forti squilibri sul fronte della produzione dei servizi (le diverse modalità di gestione vanno rendicontate annualmente da parte della Comunità di riferimento ai portatori di interesse locali e provinciali);
- qualificare l'offerta del privato non profit attraverso meccanismi di accreditamento che innalzino progressivamente ed in modo dinamico i requisiti richiesti per restare nel sistema provinciale dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari e che garantiscano analoghi livelli di qualità tra servizi offerti dal pubblico e dal privato convenzionato;
- aprire canali ed esperienze di co-progettazione di nuovi servizi tra sistema pubblico e privato sociale ed eliminare gli effetti negativi dei meccanismi di appalto dei servizi che puntano solo al contenimento della spesa evitando forme di dumping nei confronti dell'offerta pubblica di servizi a scapito della qualità e della tutela dei lavoratori del terzo settore;
- definire meccanismi realmente equitativi di compartecipazione alle spese e di modalità di convergenza delle rette che, per esempio per le rsa, superino l'attuale frammentazione mantenendo un rapporto equilibrato tra costi di tipo sanitario a carico della fiscalità generale e di tipo alberghiero a carico dell'utenza.

Risorse

Per raggiungere obiettivi tanto ambiziosi, non è possibile avviare la riforma mantenendo inalterati i livelli di investimento pubblico o addirittura procedere ad una riduzione degli stanziamenti provinciali a fronte di maggiori oneri gravanti sui cittadini. Maggiori risorse sono indispensabili nell'opera di potenziamento dei servizi alle persone sul territorio non in un'ottica meramente addizionale, ma nella definizione di migliori standard di efficienza e, in senso lato, di migliore performance di investimento sociale. Le nuove risorse stanziate non dovranno necessariamente rimpinguare i singoli budget sulla base della spesa storica. Dovrebbero invece essere investiti con una prospettiva di medio periodo, puntando sul ritorno in termini di qualità della vita generale di un territorio, ma anche di risparmio sulla spesa pubblica tendenziale, se non proprio quella effettiva, considerato il progressivo invecchiamento della popolazione.

Di qui la necessità di individuare, anche in maniera sperimentale, da una parte, indici di fragilità sulla base dei quali stanziare le risorse a livello territoriale e, dall'altra, buone pratiche che abbiano dimostrato efficacia, qualità e sostenibilità e che meritino di essere finanziate dal sistema pubblico in via prioritaria a livello territoriale.

Valorizzazione del personale

Se nuove risorse debbono essere immesse nel sistema del welfare per gli anziani, queste vanno utilizzate anche per premiare le professionalità e le competenze del personale che oggi opera nell'assistenza e nella cura degli anziani e per ampliare gli organici che dovranno occuparsi del funzionamento dello Spazio Argento. In questo senso, se non si interviene rapidamente a sostenere con l'assunzione di nuove professionalità i compiti che il disegno di legge trasferisce alle Comunità di Valle, la riforma rischia di restare incompiuta, creando maggiori disfunzioni proprio laddove si punta a qualificare il servizio, ovvero i territori di valle e più periferici.

La riforma deve essere l'occasione, da un lato, per ampliare la partecipazione diretta delle lavoratrici e dei lavoratori coinvolti nell'assetto istituzionale del nuovo sistema di welfare anziani e, dall'altro, di nuovi spazi di contrattazione, non solo su istituti economici, ma anche su tutti gli aspetti dell'organizzazione del lavoro. L'innalzamento dell'età pensionabile, il parziale blocco del turn-over del personale, la pressione esercitata su operatrici ed operatori degli appalti anche nel terzo settore, l'innovazione tecnologica, sono tutti aspetti che impattano sulla qualità del lavoro e quindi del servizio e necessitano di un rinnovato protagonismo delle parti sindacali e datoriali,

siano esse pubbliche e private. Solo attraverso la contrattazione è possibile affrontare questi nodi, garantendo una qualificazione del lavoro lungo un arco di vita attiva ben più lungo rispetto a quanto accaduto nel passato.

A questo proposito, considerata la volontà della Giunta provinciale, di voler procedere ad una definizione di gestioni associate di servizi tra diverse Apsp per via amministrativa ossia attraverso specifiche deliberazioni, CGIL CISL UIL chiedono che le stesse siano adottate previo confronto con le organizzazioni sindacali di categoria.

La ridefinizione del welfare per gli anziani e l'attuazione del nuovo assetto dei servizi può essere più agevolmente realizzata dando spazio alla contrattazione a livello provinciale e decentrato, sia come detto sul fronte del lavoro pubblico, ma anche - e forse a maggior ragione considerato il fatto che il contratto collettivo territoriale delle cooperative sociali non viene rinnovato ormai da anni - nel privato sociale.

A questo proposito CGIL CISL UIL del Trentino vogliono sottolineare alcune priorità:

- potenziamento della formazione continua e attivazione di meccanismi di certificazione delle competenze nei lavori di cura;
- definizione concertata della dotazione organica per la concreta attivazione delle nuove funzioni in capo ad Agenzia Anziani e dei passaggi del personale;
- definizione di regole condivise per la mobilità dei dipendenti;
- coinvolgimento negli organismi direttivi e consultivi previsti a livello centrale e decentrato
- stabilizzazione del personale e della dotazione organica (extra parametro)
- tutela di chi opera in appalto dagli effetti di dumping contrattuale e piena applicazione delle clausole sociali.

Seguono ora alcune osservazioni puntuali al testo del disegno di legge n. 213/XV.

Art. 1

Nel nuovo articolo 3 bis inserito nella LP 6/1998 sulla non autosufficienza, al comma 1 alla fine del primo paragrafo si chiede venga inserita la frase "e previo parere della competente commissione permanente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento in materia socio-assistenziale e socio-sanitaria".

Art. 3

Nel nuovo articolo 4 bis inserito nella LP 6/1998 sulla non autosufficienza, al comma 1 si chiede che venga ampliata la possibilità di scelta delle Comunità di Valle nella definizione del migliore assetto organizzativo dei servizi in capo allo "Spazio Argento" superando il meccanismo per cui questo debba rappresentare un "modulo organizzativo" interno alla Comunità. Se la competenza delle politiche per gli anziani ed i relativi budget passa alle Comunità di Valle, queste debbono poter sperimentare assetti organizzativi e istituzionali degli stessi in maniera originale interpretando le esigenze e le caratteristiche peculiari del territorio e verificando l'efficacia del proprio modello in confronto a quello delle altre Comunità. Fermo restando quanto disciplinato dai successivi commi 2 e 3, la Comunità di Valle deve poter realizzare lo Spazio Argento anche in modalità diverse dal "modulo organizzativo" magari istituendo una vera e propria Agenzia, ovvero un'Azienda speciale ovvero, infine, affidando la gestione dello Spazio Argento ad una o più Apsp presenti sul territorio di riferimento, anche quando questo è più ampio di una singola Comunità di Valle.

Al comma 3 alla fine della prima riga si chiede venga inserita la frase: "e della competente commissione permanente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento in materia socio-assistenziale e socio-sanitaria". Al medesimo comma, alla penultima riga dopo le parole

"servizi alla persona" si chiede di inserire la frase: "sentite dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello provinciale delle lavoratrici e dei lavoratori".
Come ribadito in premessa, va garantito un organico congruo allo Spazio Argento per l'espletamento dei propri compiti. Per questo è fondamentale definire una precisa pianta organica dello stesso e attivare procedure di selezione e assunzione del personale. Laddove queste avvengano tramite la messa a disposizione di personale dalle Apsp queste debbono avere le risorse necessarie per procedere a nuove assunzioni per non ridurre il personale delle stesse.

Art. 5
Si prende atto che, con questo articolo, la Giunta provinciale non intende introdurre in legge un obbligo alla gestione associata delle Apsp insistenti sul medesimo ambito di riferimento dello Spazio Argento. Se le modalità per introdurre meccanismi di più stretta collaborazione tra le Apsp nella gestione delle proprie funzioni, avverrà per via amministrativa, si riafferma la richiesta che le deliberazioni della Giunta provinciale per l'emanazione di specifiche direttive alle Apsp in questo campo (gestionale e finanziario), vengano assunte previo confronto con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello provinciale delle lavoratrici e dei lavoratori.
Nel nuovo articolo 23 ter della LP 6/1998 sulla non autosufficienza, al comma 2 all'inizio della terza riga, dopo le parole "Autonomie locali" si chiede venga inserita la frase "e previo parere della competente commissione permanente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento in materia socio-assistenziale e socio-sanitaria".
Come già indicato in premessa, si ritiene indispensabile che investimenti aggiuntivi nel settore di cura non avvengano solo come incentivo alla gestione integrata dei servizi alle persone anziane di più Comunità, ma anche sulla base delle complessità di ciascun territorio e alla capacità di innovazione dello stesso. A questo proposito urge la definizione di strumenti per la determinazione di indici in grado di fissare il grado di fragilità dei singoli territori per quanto riguarda la popolazione anziana, perché la dotazione delle risorse pubbliche avvenga sulla base di una più puntuale ricognizione dei bisogni espressi dal territorio stesso.

Art. 15
Con la riscrittura integrale del comma 2 dell'articolo 21 della legge 16/2010 sulla tutela della salute vengono cancellati i punti unici di accesso quali strumenti di integrazione dei servizi allo scopo di garantire la continuità curativa e assistenziale nelle aree materno-infantile, anziani, disabilità, salute mentale e dipendenze. I punti unici verrebbero sostituiti da generici moduli organizzativi integrati coi servizi sociali. Se la ratio di questo intervento risiede nel fatto che la nascita dello Spazio Argento dedicato alle persone anziane rompe di fatto l'unicità di modulo organizzativo previgente, si chiede, anche in coerenza con quanto disposto dall'articolo 17 del presente disegno di legge, di mantenerne comunque la denominazione attuale specificando che, in virtù del successivo comma 2 bis lo Spazio Argento è il modello organizzativo integrato dell'area anziani.
Si chiede comunque che alla fine del nuovo comma 2 venga inserita la frase: "e della competente commissione permanente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento in materia socio-assistenziale e socio-sanitaria".

Monitoraggio
In conclusione, CGIL CISL UIL del Trentino propongo l'inserimento di un articolo che preveda il monitoraggio annuale dello stato di attuazione della riforma da presentare alla IV Commissione permanente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento e alle parti sociali per condividere eventuali correttivi e, se necessario, ridefinire le strategie complessive alla luce dei risultati raggiunti e all'evoluzione dei fenomeni demografici territorio per territorio.