

RIORDINO IPAB	<i>titolo del progetto</i>
<p>La scheda si sofferma prevalentemente su una lettura critica dell'ennesima proposta di legge regionale di riordino delle Ipab. Nell'auspicare finalmente l'approvazione di questa legge in grave ritardo rispetto alle previsioni della legge n.328 del 2000 vengono fornite anche alcune indicazioni di lavoro che possono essere già perseguite dagli enti preposti alle Ipab comunali e da una funzione di promozione che può svolgere anche la Città Metropolitana.</p>	<i>Abstract</i>
Disegno di legge di riordino delle IPAB, PDL 25/2015	<i>Il contesto</i>
<p>A seguito dell'approvazione della legge n. 328/2000 e del d. lgs. n. 207/2001, le Regioni hanno cominciato a legiferare per "riportare" le IPAB dentro il sistema integrato dei servizi. L'art. 10, al riguardo, non a caso, impiega la locuzione "a pieno titolo" per significare il significato dell'apporto delle IPAB, oggi ASP ovvero fondazioni/associazioni di diritto privato.</p> <p>In modo chiaro e corretto, la proposta di legge n. 25 dichiara che, siano esse trasformate in APSP ovvero in fondazioni / Associazioni, le "vecchie" IPAB entrano nel sistema integrato dei servizi sul territorio, così individuando in entrambe le figure giuridico-organizzative i responsabili gestionali dei servizi da erogare, ben si comprende che la scelta da operare non potrà essere fondata su valutazioni di carattere "opportunistico". Al contrario, occorre che il percorso di trasformazione che le IPAB del Veneto sono chiamate a realizzare, in stretta collaborazione con l'Assessorato e gli Uffici di competenza, si caratterizzi per una adeguata e approfondita valutazione ed analisi delle attività e degli interventi svolti, nonché della possibile governance da definire nella "nuova" IPAB.</p> <p>In ultima analisi, la revisione statutaria, prevista dalla proposta di legge n. 25, non rimanga soltanto un obbligo formale cui adempiere nei confronti della Regione Veneto. Esso, soprattutto, venga vissuto quale opportunità per rivedere, revisionare, discutere gli assetti delle attività e degli interventi erogati, in specie coinvolgendo gli enti locali territoriali.</p> <p>Quanto più efficace sarà la ricerca di partnership tra "nuove" IPAB ed enti locali territoriali, tanto più concrete saranno le possibilità di sfruttare al massimo il processo avviato con la proposta di legge in parola.</p> <p>Conformemente a quanto stabilito nell'art. 10, l. 328/2000 e nel d. lgs. n. 207/2001, l'art. 1, comma 1 della proposta di legge regionale individua due percorsi evolutivi per le attuali IPAB regionali: da un lato, alle IPAB è consentita la trasformazione delle stesse in aziende pubbliche di servizi alla persona (APSP), mentre, dall'altro, esse possono optare per la</p>	

trasformazione in persone giuridiche di diritto privato (fondazioni o associazioni). Viene così confermata l'opzione "classica" seguita in tutte le legislazioni regionali in materia di (ex) IPAB: queste ultime, dunque, al ricorrere delle condizioni stabilite nella normativa, possono decidere se continuare il loro percorso "mantenendo" la configurazione giuridica di diritto pubblico ovvero di diritto privato.

Il comma 2 dell'art. 1, anche in questo caso richiamando una esplicita "scelta di campo" operata dal legislatore della riforma dell'assistenza del 2000, inserisce sia le APSP sia le organizzazioni non profit che risulteranno al termine della trasformazione nel novero delle strutture che erogano un "servizio pubblico" e, dunque, in forza di questa specifica "mission" loro affidata ad esse viene riconosciuta la finalità sociale delle attività svolte.

Quale diretta conseguenza del riconoscimento in capo alle IPAB trasformande di svolgere un servizio pubblico e di perseguire una finalità sociale alle stesse è riconosciuto il diritto di partecipare (anche in questo caso come stabilito dall'art. 19 della l. n. 328 e dalle leggi regionali successivamente approvate) alla programmazione dei servizi alla persona, attraverso, nello specifico, la partecipazione sia in fase di redazione sia in fase di approvazione ai piani di zona.

In ragione della loro soggettività giuridica di diritto pubblico, il comma 3 dell'art. 1 dispone che gli enti locali e le aziende sanitarie locali (ULSS) possano avvalersi delle APSP in forma diretta, a mezzo di appositi contratti, per l'erogazione di servizi identificati e programmati all'interno del piano di zona.

Il comma 4 dell'art. 1 colloca i servizi sociali erogabili dalle IPAB trasformande nella definizione contenuta nella l.r. Veneto n. 11/2001, evidenziando che trattasi di servizi che devono garantire l'accesso universale alle prestazioni e la qualità dei servizi.

Infine, il comma 5 con la locuzione "laddove compatibili" richiama l'applicabilità all'acquisizione dei beni e servizi da parte delle IPAB trasformande del codice dei contratti pubblici.

Muovendo da un approccio che intenda favorire un certo cammino riformatore, fondato sulla semplificazione e sulla sostenibilità del sistema di erogazione dei servizi socio-sanitari territoriali, la Giunta potrebbe indicare un percorso di trasformazione volto, da un lato, a favorire, laddove possibili e auspicabili, i processi di aggregazione e fusione, anche in ragione delle finalità perseguite dalle singole IPAB trasformande e dal settore di attività in cui esse operano. Tali procedure possono sostenere percorsi di raggruppamento ovvero di fusione in presenza di una programmazione regionale che intenda, per esempio, rafforzare talune prestazioni in luogo di altre. I raggruppamenti e le fusioni potrebbero altresì favorire la realizzazione di proficue e virtuose sperimentazioni gestionali nel settore del welfare socio-sanitario. Dall'altro, le procedure approvate dalla Giunta regionale del Veneto potrebbero essere finalizzate a valorizzare un'autonoma capacità di risposta ai bisogni socio-assistenziali e socio-sanitarie che potrà provenire direttamente dalle IPAB

interessate alla trasformazione. Le procedure relative alla trasformazione possono invece rappresentare un terreno fertile per accompagnare uno sviluppo ordinato ed armonico, con la programmazione regionale, delle strutture disciplinate dalla legge.

La proposta di legge 25 all'art. 6 introduce l'obbligo, per le APSP di gestire direttamente le attività direttamente destinate all'erogazione di servizi sociali e socio sanitari. Dalla lettura completa dell'articolo si desume che si intenda il divieto di esternalizzare servizi *core*, con deroga occasionale e per un periodo non superiore a sei mesi.

Il *focus* dovrebbe essere posto, invece, sulla qualità dei servizi che devono essere indubbiamente riconosciuti, indipendentemente dalle forme con cui tale servizio viene erogato. Esistono attualmente nel mondo delle Ipab diverse soluzioni aziendali (gestione diretta di tutti i servizi, gestione diretta dei servizi alla persona ed esternalizzazione dei servizi alberghieri, gestione mista) e non vi è alcun nesso di relazione tra la modalità di gestione e il risultato qualitativo e il benessere degli ospiti. Potremmo fare esempi di enti con gestione diretta che erogano servizi di basse qualità e di enti che hanno servizi esternalizzati che sono molto apprezzati, così come il contrario. Pertanto generalizzare e imporre un tipo di gestione aziendale rischia di diventare controproducente. Si ritiene efficace, per esempio, l'introduzione dell'obbligo di certificazione di qualità o dell'accreditamento d'eccellenza (ex LR 22/2002) per le APSP. Una scelta di questo tipo andrebbe chiaramente nella direzione di mettere al centro la qualità dei servizi.

Alla luce delle riflessioni sopra esposte, forse sarebbe opportuna una revisione dell'art. 6, che potrebbe, invece, contenere previsioni volte a favorire e valorizzare il rapporto tra APSP e soggetti non profit del territorio, pur nel rispetto della piena responsabilità istituzionale spettante alle APSP per l'erogazione dei servizi.

L'art. 7 individua gli organi che le Aziende che risulteranno dalla trasformazione delle IPAB devono prevedere, distinguendo tra gli organi di governo e di indirizzo politico-amministrativo, di gestione e di controllo. Tra i primi, vengono annoverati il consiglio di amministrazione e il presidente; l'organo di gestione è individuato nella figura del direttore e, infine, quello di controllo nella figura dell'organo di revisione, monocratico ovvero collegiale.

Anche in deroga alla volontà del fondatore, i membri del CdA dovranno assolvere al loro mandato in forma gratuita ovvero agli stessi potrà essere riconosciuta un'indennità sulla base dei criteri fissati dalla Giunta regionale.

Come si può facilmente evincere, si tratta di un ampio ventaglio di compiti e attività che il Consiglio di Amministrazione deve assolvere con l'obiettivo di realizzare le finalità istituzionali e statutarie dell'Azienda. Si tratta di funzioni che richiedono specifiche competenze, un'adeguata preparazione economico-giuridico-finanziaria, che difficilmente può coniugarsi con la gratuità delle cariche.

Il Presidente, eletto tra i membri del Consiglio con voto favorevole della

<p>maggioranza assoluta degli stessi e revocabile con la stessa procedura, è il legale rappresentante dell'Azienda. Egli è altresì il responsabile della vigilanza sul buon andamento dell'APSP e sull'esecuzione delle deliberazioni approvate dal Consiglio di Amministrazione e al medesimo lo statuto, nel rispetto dei ruoli degli altri organi, può attribuire ulteriori funzioni. Quest'ultimo, infatti, dovrà rapportarsi e interfacciarsi non soltanto con gli altri membri del Consiglio di Amministrazione, della cui convocazione, del cui andamento e, in generale, del cui funzionamento egli è tenuto a rispondere, ma anche con l'intera struttura organizzativa, a cominciare dal Direttore.</p> <p>L'art. 17 ribadisce la necessità di valorizzare adeguatamente il patrimonio delle APSP, e il comma 2 identifica i beni che fanno parte del patrimonio delle Aziende. Sono definiti patrimonio indisponibile tutti i beni mobili ed immobili dell'APSP destinati allo svolgimento delle attività statutarie. Si tratta di beni che non possono essere sottratti alla loro destinazione, tranne che in caso di sostituzione con altro bene idoneo al perseguimento delle medesime finalità. Il medesimo comma indica che tutti gli investimenti sul patrimonio indisponibile devono essere compiuti nel rispetto della programmazione regionale e locale in materia di servizi sociali, in relazione all'erogazione dei rispettivi servizi.</p> <p>Quest'ultima previsione merita un approfondimento a parte, in quanto implica una necessaria (e forse per molti aspetti auspicabile) attività di coordinamento tra le APSP e gli enti locali territoriali competenti. Infatti, l'investimento che la singola APSP intende realizzare con riferimento al patrimonio e ai servizi erogati potrà essere tanto più efficiente ed efficace quanto condiviso con gli altri soggetti che sul territorio sono responsabili istituzionalmente dell'erogazione di quei servizi. Si può ipotizzare che tale coordinamento possa avvenire attraverso la condivisione del progetto di investimento all'interno del Consiglio di amministrazione in cui siede/siedono il / i rappresentante/i dell'ente locale ovvero, soprattutto, attraverso le modalità implicate nel rapporto di partnership attivato sul territorio tra l'APSP e i servizi comunali, singoli ovvero associati, che spesso coinvolgono anche le locali aziende sanitarie.</p> <p>Il patrimonio quindi, ritenuto un <i>asset</i> fondamentale dell'attività e degli interventi delle APSP, deve poter essere impiegato unicamente per far fronte alle esigenze derivanti dall'erogazione dei servizi, per abbattere i costi dei servizi stessi. Da ciò consegue che la proposta di legge intende impedire che il patrimonio, soprattutto se adeguatamente valorizzato e significativo, possa essere utilizzato per coprire inefficienze gestionali.</p>	
<p>A cura di Ubaldo Scardellato e Aldo Mingati Gruppo VE.R.SO Veneto/Venezia Ricerca Sociale</p>	<p><i>Autore</i></p>