

**RIPROGETTAZIONE DEL SISTEMA DI DOMICILIARITA'
E DI SERVIZI PER GLI ANZIANI
NEL TERRITORIO METROPOLITANO GENOVESE
PROPOSTA DEL FORUM TERZO SETTORE GENOVA**
(Elementi utili alla discussione)

PREMESSA: I SERVIZI DOMICILIARI PER GLI ANZIANI A GENOVA

I servizi di assistenza domiciliare del Comune di Genova vedono verso la fine degli anni novanta un avvio di riorganizzazione, passando da una gestione diretta ad una progressiva esternalizzazione che prende avvio nel 1997, per arrivare a conclusione con i primi anni 2000. Questo processo ha portato ad una gestione indiretta del sistema domiciliare basato quasi esclusivamente sulla "prestazione di servizio" a fronte di una gara di appalto che valorizzava molto le modalità organizzative e di gestione della prestazione stessa.

Sempre nei primi anni 2000, con il progressivo strutturarsi anche del Forum del terzo settore e a seguito della legge Turco (328/2000) hanno preso il via i primi tavoli di analisi e di confronto tra l'Amministrazione comunale e il terzo settore nell'ottica di concretizzare quei principi di sussidiarietà e di co-progettazione enunciati nella legge. Questo percorso, durato diversi anni, ha portato ad una grande evoluzione del sistema che si è concretizzato nel 2006 con l'avvio delle "Agenzie della domiciliarità" che hanno visto il coinvolgimento concreto e strutturato sia della cooperazione (lavoro) sia dell'associazionismo (volontariato), in una sinergia di intenti che potesse permettere un intervento verso l'anziano non solo assistenziale ma anche di prossimità e di prevenzione.

Inoltre, per la prima volta, il ruolo di "funzione pubblica" è stato esercitato, oltre che dalla Pubblica Amministrazione, che ha mantenuto la presa in carico e il ruolo di verifica e controllo, anche dal terzo settore attraverso le attività di segretariato sociale, anche se limitate alle fragilità semplici.

Questa funzione ha rappresentato una grande innovazione del sistema che si è accompagnata anche alla possibilità di gestire in modo più flessibile alcune attività (sempre riferite alle fragilità semplici).

Tale grande evoluzione del sistema, che avrebbe potuto rivelarsi il trampolino di lancio per una vera e propria rivisitazione dei servizi rivolti agli anziani sul comune di Genova, ha incontrato non poche difficoltà, alcune tecniche ma moltissime ideologiche, che nei tre anni di gestione hanno portato a resistenze politiche tali da "distruggere" il lavoro fatto, senza neanche valutarne i risultati, ritornando di fatto ad una gestione puramente prestazionale e quindi sicuramente meno orientata alle esigenze vere dell'anziano. Questo sistema è rimasto in essere fino ad oggi, seppure molti siano stati i momenti di confronto e di riprogettazione anche se a Nostro avviso, mai c'è stata la "volontà politica" di avviare concretamente una fase di innovazione che potesse davvero portare ad una proposta nuova, diversa e che rispondesse meglio ai bisogni espressi.

CONSIDERAZIONI GENERALI

L'osservazione della realtà genovese registra bisogni di intervento domiciliare in favore degli anziani classificabili su 3 livelli:

- *esistono persone con un discreto livello di autonomia, buona capacità di spesa, presenza di reti familiari e sociali, che si rivolgono al settore delle "badanti" per ottenere prestazioni di servizi vari (pulizie, disbrigo pratiche, spesa) a prevalente valenza sociale*
- *vi sono molte persone anziane con un più limitato livello di autonomia, ridotta capacità di spesa, reti familiari e relazionali poco sviluppate, seppur in grado di manifestare il proprio bisogno ed esercitare una scelta*
- *troviamo infine anziani fragili in quanto non autosufficienti, con problemi economici, reti familiari e relazionali assenti o quasi, che non sono in grado di manifestare il bisogno e di esercitare scelte pienamente autonome.*

Le formazioni sociali del terzo settore negli anni hanno costruito reti idonee a sostenere tutte le tipologie di bisogno (dagli interventi di comunità, ai progetti per l'invecchiamento attivo, ai numeri verdi, al telesoccorso, agli sportelli per assistenti familiari, fino ai servizi tutelari), ma il sistema pubblico non è ancora riuscito, come già evidenziato nella premessa, a ordinare i vari interventi in una filiera unica, strutturata e permanente. Ha prevalso una logica "prestazionale": la Pubblica Amministrazione incarica un soggetto erogatore per una singola prestazione, limitatamente nel tempo, non affrontando il bisogno della persona anziana nella sua totalità.

L'osservazione invece conferma che i livelli di domanda si intrecciano tra loro, e la stessa persona può esprimere esigenze diverse, contemporaneamente oppure in tempi diversi, ma tutte riconducibili ad un unico desiderio di benessere.

L'adeguatezza delle singole risposte in un quadro di attenzione alla persona nella sua integralità realizza la **appropriatezza** dell'intervento sociale, con vantaggio per il singolo e la comunità.

Per garantire questo sistema di "welfare pubblico" nel quale assumono particolare importanza i livelli essenziali di assistenza (per i quali come Forum TS siamo impegnati con il Governo per una loro definizione anche per l'ambito sociale), in molte regioni italiane sono ormai consolidate offerte di servizi che utilizzano lo strumento dei titoli di acquisto regolato da procedure di accreditamento dei soggetti erogatori (con livelli non omogenei di integrazione socio sanitaria)

In Liguria da tempo è riconosciuta sia dalle Istituzioni che dai soggetti del Terzo Settore, l'esigenza di una piena attuazione, nel sistema di welfare ligure, della normativa per i servizi di tipo

- Socio sanitario
- Sociale

secondo quanto previsto

- dalla legge nazionale 328/2001
- dalla l. r. 12/2006
- dalla l. r. 42/2012
- dal vigente PSIR.

Nonostante questo quadro normativo, però, non è stato ancora attuato un sistema di accreditamento che consentirebbe ai cittadini:

- maggiore esigibilità dei diritti previsti dalla legge
- parità di trattamento con i cittadini residenti in altre regioni
- piena libertà di scelta in ordine al soggetto erogatore del servizio.

Di conseguenza, a scapito del principio di sussidiarietà stabilito dallo Statuto Regionale

- è ridotta al minimo la libertà di scelta dei cittadini in merito ai servizi socio assistenziali
- permane una scarsa possibilità di investimento da parte dei soggetti erogatori (profit e non profit).

Tutto questo impedisce reali possibilità di innovazione dell'offerta, a danno della collettività.

LA PROPOSTA DEL FORUM TERZO SETTORE GENOVA

La proposta che avanziamo sta nel solco di un welfare pubblico territoriale di comunità capace di valorizzare tutte le risorse presenti nel territorio.

Proprio in questa direzione e per superare questa situazione di stallo bisogna attuare una politica che consenta alla Pubblica Amministrazione di:

- prendere atto dei bisogni delle persone e delle famiglie
- riconoscere la capacità delle formazioni sociali di rispondere a questi bisogni
- strutturarsi in modo idoneo a svolgere il ruolo di promozione e controllo sui servizi.

In particolare, sul territorio genovese è possibile riorganizzare i servizi domiciliari, con una rinnovata tensione universalistica, che ne rafforzi la natura di servizio pubblico. Pubblica Amministrazione e Terzo Settore sono chiamati ad un nuovo patto che attui la "**funzione pubblica**" assicurando alla comunità un sistema di *welfare society* che comprenda un ventaglio di offerte in grado di rispondere alla domanda ampia e diversificata di interventi domiciliari della popolazione anziana e delle famiglie.

Lo scenario è quello di un sistema di **accreditamento aperto**, con ruoli definiti.

Il Comune di Genova

- accredita i soggetti in possesso dei requisiti
- valida gli interventi previsti dai Piani Individuali, tutelando l'interesse pubblico nella correttezza e appropriatezza delle prestazioni
- controlla la permanenza dei requisiti in capo ai soggetti accreditati.

I soggetti erogatori

- si dotano dei requisiti richiesti per garantire la qualità degli interventi
- si strutturano per l'erogazione dei servizi, anche sviluppando logiche di rete
- si orientano al cliente implementando la capacità di risposta ai bisogni.

Lo strumento del titolo di acquisto ("**Dote di cura**") garantisce i principi di cui sopra, consentendo al cittadino di ottenere una gamma di servizi nell'ambito di un "**PIA Obiettivo**", definito dalla Pubblica Amministrazione, con un sistema di compartecipazione alla spesa regolato dall'ISEE.

In questo modo si dà la possibilità alla persona di accedere a servizi di varia natura e variabili nel tempo, in base alle necessità, dalla socializzazione al socio sanitario legato a cronicità insorte o fasi post acute. In questo modo si garantisce una risposta complessiva a tutte le situazioni, articolando il sistema su tre Aree di intervento:

- a) **Area Libera garantita.** L'utente ha piena facoltà di scelta su servizi ed erogatore e il Servizio Pubblico si limita a garantire, attraverso il Sistema di Accredimento, i requisiti di qualità, correttezza e appropriatezza dell'intervento. In quest'area si organizzano e sviluppano tutte le azioni di prevenzione sociale e per la salute attraverso la promozione dell'invecchiamento attivo e di una nuova cultura della vecchiaia.

- b) **Area Accesso regolato.** L'utente ha facoltà di scelta ma necessita di sostegno per la complessità dei bisogni. Il Piano consente di modulare la tipologia di prestazione nell'ambito dei possibili servizi erogabili compresi nel valore totale della dote di cura
- c) **Area Presa in carico.** L'utente è fragile, non in grado di manifestare compiutamente il bisogno di assistenza e necessita di sostegno nella individuazione delle prestazioni e nella scelta dell'erogatore. In tal caso il Servizio Pubblico determina il contenuto del servizio attraverso la dote di cura e accompagna l'assistito nella individuazione del soggetto erogatore, con criteri di territorialità e appropriatezza.

IL PERCORSO DELL'ACCREDITAMENTO

Il percorso di accreditamento prevede una articolazione su tre fasi distinte e consecutive una all'altra:

Prima Fase:

Analisi e valutazione dei singoli servizi utili per la persona anziana da inserire nel percorso di accreditamento:

- Domiciliarità Familiare e Tutelare (su questa da verificare l'integrazione socio sanitaria con la ASL anche per quanto riguarda le risorse),
- sistema Badanti e relativo sportello,
- attività di telesoccorso,
- attività di supporto e igiene ambientale,
- altri servizi aggiuntivi, ecc.

A questo si aggiungono tutte le relazioni strutturate da andare a prevedere in un'ottica più allargata di supporto e sostegno all'invecchiamento attivo che si concretizzano attraverso i progetti di prossimità, di accompagnamento sociale, tempo libero e attività socio culturali, progetti sociali e attività di sollievo (patti di sussidiarietà in generale); questo con l'obiettivo di proporre un ventaglio di iniziative già in una fase nella quale non sono evidenziate criticità nella persona facilitando anche l'individuazione di eventuali problematiche che nel tempo dovessero emergere e laddove possibile prevenirle o comunque mettere in campo le risposte migliori e più "appropriate" al bisogno espresso riducendo da una parte gli interventi socio sanitari e assistenziali impropri (per non parlare degli accessi ai pronto soccorso e dei ricoveri impropri) e dall'altra uno spreco di risorse che potrebbero essere impiegate meglio e in modi più adeguati (questo fa parte di un sistema di prevenzione).

Sempre nell'ambito relativo agli interventi di sussidiarietà, da evidenziare il ruolo dei Centri Sociali, che potrebbero garantire quelle attività socio culturali e del tempo libero rivolgendosi ad una utenza anche più "giovane" (a partire dai 60 anni) fino ad arrivare a realtà più strutturate, ma sempre a valenza sociale, che permettano di offrire spazi e attività anche a chi si ritrova in una prima fase di fragilità garantendo in questo modo una risposta flessibile che segue l'evoluzione della fragilità stessa della persona.

A completamento di questa prima fase di analisi assume particolare importanza l'attività di orientamento ai servizi che non sarà legata direttamente alla "presa in carico" (che eventualmente rappresenterà uno *step* successivo), ma ad un servizio al quale la cittadinanza potrà rivolgersi, illustrare le proprie esigenze e ricevere un orientamento sui servizi e i soggetti che possano rispondere adeguatamente, all'interno di un sistema di qualità garantito dalla Pubblica Amministrazione.

Seconda Fase:

La seconda fase dà il via al sistema di accreditamento vero e proprio, che permette di individuare i soggetti (sia non profit che profit) che sono in grado di erogare i singoli servizi tra quelli individuati nella fase precedente.

Ogni soggetto può candidarsi ad erogare sia un singolo servizio sia tutti i servizi che la propria natura giuridica gli permette di fare.

In questa prima fase potrebbe essere indetta una "**Manifestazione di interesse**" dedicata a tutti i servizi per i quali ogni soggetto giuridico potrà candidarsi, i parametri di qualità ai quali dovrà rispondere (con un progetto di gestione di ogni singola attività) e le caratteristiche formali per le quali deve rispondere alle normative di legge (iscrizione registri o albi specifici, normative antimafia ecc).

Oltre a questo sarà dedicata una parte all'anzianità di servizio (che rappresenta un pre-requisito) e all'esperienza sul territorio (che non rappresenta un indicatore di valutazione ma solo di conoscenza del soggetto).

Questa fase può essere considerata come un **primo livello di accreditamento** che permetterà al Comune di Genova di definire, per ogni attività individuata, un elenco di soggetti idonei sia tecnicamente che qualitativamente a fornire il servizio.

Questo elenco (si parla di elenco di soggetti idonei, senza alcuna graduatoria) evidenzierà i soggetti ai quali un singolo cittadino potrà rivolgersi per ricevere una specifica attività (servizio semplice) e con il quale si rapporta direttamente in caso di necessità (questo fa parte della gestione di: a) Area Libera garantita).

Terza Fase:

Questa fase rappresenta il percorso del **secondo livello di Accreditamento**, ossia l'individuazione di uno o più "**Centri multiservizi per la domiciliarità**".

In questo caso il "soggetto" che si candida dovrà necessariamente essere rappresentato da una rete di enti che possano garantire la pluralità dei servizi individuati dalla Pubblica Amministrazione offrendo non solo l'erogazione del singolo servizio (o di più servizi se richiesto), ma, laddove necessario e in particolare nelle situazioni di fragilità, una vera e propria "*funzione pubblica*" di presa in carico della persona anziana nella realizzazione, prima, e nella gestione, dopo, del Progetto Individualizzato di Assistenza (PIA) in stretta relazione con la Pubblica Amministrazione, con i servizi e con il contesto familiare.

Questo livello di accreditamento (quindi i centri multiservizi) rappresenterà per il Comune di Genova il proprio sistema di servizi a disposizione del cittadino (che affiancherà i singoli soggetti in grado di erogare specifiche attività) e pertanto sarà un sistema aperto e libero per i cittadini che potranno scegliere nell'area libera garantita oltre che un singolo soggetto per la specifica attività (vedi punto precedente) anche un centro multiservizi che garantisca una gestione più progettuale dell'intervento socio assistenziale nel senso più ampio del termine, che sarà ovviamente la funzione impiegata nelle situazioni di maggiore fragilità (questo fa parte della gestione di: b) Area Accesso regolato e di: c) Area Presa in carico, oltre a garantire una qualità superiore nell'eventuale risposta in: a) Area Libera garantita).

LA GESTIONE DELLE ATTIVITA' NEL SISTEMA DI ACCREDITAMENTO

Il Comune di Genova mette a disposizione di tutti i cittadini un sistema regolato e qualitativamente garantito dall'istituzione pubblica a prescindere della tipologia di erogazione (privata, mista o di presa in carico pubblica).

Questo permette a tutti i cittadini un riferimento di servizi e di attività sicuro, di facile consultazione e accesso.

Sarà importante supportare il sistema con un adeguato piano di informazione, che non potrà prescindere da una piattaforma informatica, nella quale ogni cittadino si potrà registrare, chiedere informazioni e interfacciarsi direttamente, ma che non potrà prescindere altrettanto da un sistema di servizi di orientamento e informazione già presenti direttamente sul territorio (sportelli, Call Center, ecc).

LE RISPOSTE DA GARANTIRE

Questo sistema deve poter garantire la risposta ai tre livelli indicati precedentemente:

Risposta ai cittadini sull'area libera garantita (a)

In questo caso il cittadino che possiede le risorse economiche e una adeguata autonomia e/o rete familiare, può decidere e agire direttamente tale decisione, con una scelta libera della tipologia di servizio del quale ha bisogno piuttosto che valutare una risposta più generale e complessiva che può essere fornita dal Centro multiservizi.

In questo caso non vi è alcun contatto diretto del cittadino con i servizi sociali pubblici (*****), ma vi è comunque una garanzia di qualità del servizio offerto e le risorse impegnate dal cittadino vanno di fatto all'interno del sistema dei servizi (rafforzandolo ulteriormente anche dal punto di vista economico)

Risposta ai cittadini sull'area dell'accesso regolato (b) e sull'area della presa in carico (c)

In questo caso l'istituzione pubblica assume un ruolo attivo nel senso che valuta la situazione attraverso un accesso al servizio (segretariato sociale) nel quale è possibile prendere in carico la situazione, analizzarla attraverso l'ISEE, contestualizzarla in base alla specificità del caso e valutare infine quale livello di fragilità assegnare (per esempio: basso – medio - alto).

Ogni livello di fragilità garantisce una "dote di cura" da assegnare alla persona e in tutti i casi sarà redatto un **"PIA obiettivo"** che definisca la tipologia di bisogno, le finalità e gli obiettivi da raggiungere (non i vari servizi da erogare).

Nello specifico, i vari livelli di fragilità, potranno essere così articolati: (a titolo di esempio, da definire nel dettaglio)

- Basso (dote di cura minimale con ampia compartecipazione da parte del cittadino ad esempio 30% e 70%): domiciliarità familiare, piccoli accompagnamenti esterni, tempo libero (centro sociale, attività laboratoriali), supporto nella propria sicurezza (telesoccorso), progetti sociali e per l'invecchiamento attivo, orientamento ai servizi del territorio (sia questi socio sanitari, socio culturali e/o sportivi come le attività motorie della terza età)
- Medio (dote di cura media con compartecipazione da parte del cittadino ad esempio 60% e 40%): domiciliarità familiare e/o tutelare (igiene della casa, supporto nella gestione dei pasti della spesa, supporto nella gestione delle attività quotidiane), tempo libero, progetti sociali e per l'invecchiamento attivo, orientamento ai servizi del territorio (sia questi socio sanitari, socio culturali e/o sportivi come le attività motorie della terza età)
- Alto (intervento a totale carico della pubblica Amministrazione): domiciliarità familiare e/o tutelare, attività infermieristiche (da verificare la parte di integrazione socio sanitaria con la ASL), progetti socio culturali specifici (ad esempio su situazioni di patologie gravi e croniche quali l'Alzheimer potrebbe garantire un'integrazione con i servizi socio sanitari del territorio come i centri diurni), progetti sociali e per l'invecchiamento attivo.

La presa in carico da parte della pubblica Amministrazione con il **"PIA Obiettivo"** permette di definire i tempi della presa in carico, gli obiettivi e le finalità del progetto, la spesa sociale oltre le necessità generali che sono state rilevate all'atto della valutazione iniziale.

A questo punto l'anziano (o chi ha la facoltà di decidere) può scegliere all'interno del Centro multiservizi, il soggetto erogatore (indicativamente la rete di soggetti) che garantirà a sua volta una presa in carico esplicitata attraverso un **"PIA specifico"** che permetterà di dettagliare le attività da svolgere con il coinvolgimento, laddove possibile, dell'anziano e del proprio contesto familiare oppure, nelle situazioni dell'Area Presa in carico (c), dove non è presente il contesto familiare e l'anziano non è in grado di agire in autonomia, in collaborazione con i servizi sociali comunali.

Il **"PIA specifico"** così definito viene consegnato alla struttura pubblica per la sua vidimazione.

Il **"PIA specifico"** rappresenta la concretizzazione di quanto indicato dai servizi sociali e sarà gestito direttamente dal soggetto accreditato in un'ottica di **"funzione pubblica"** nella quale il soggetto erogatore è parte integrante del sistema.

Saranno previsti momenti di verifica e di controllo, funzioni che rimangono in capo direttamente alla Pubblica amministrazione da indicare nel **"PIA obiettivo"** iniziale.

La gestione delle relazioni e degli interventi sarà di competenza del soggetto accreditato e agito dallo stesso in autonomia (questo permette anche di modificare in corso il **"PIA specifico"** relazionandosi con l'anziano, con i famigliari o direttamente con i servizi sociali nelle situazioni relative all'Area della Presa in carico (c).

INTERAZIONE CON GLI ALTRI SERVIZI

Questo sistema deve necessariamente integrarsi e interagire con gli altri servizi rivolti agli anziani presenti sul territorio.

Pertanto sarà necessario, per la città metropolitana di Genova, che i servizi di carattere e valenza regionale (in particolare i Custodi sociali, il Call Center e i progetti di ICA), rientrino gestionalmente in questo sistema in modo da interagire con lo stesso e non creare inutili sovrapposizioni con conseguente confusione e spreco di risorse.

Il Centro Multiservizi, deve essere in grado, dimostrandolo all'atto dell'accREDITamento, di poter svolgere il ruolo di "funzione pubblica" sopra descritto, oltre ad erogare tutti i servizi e le attività ricomprese nel primo livello di accREDITamento.

Il percorso di accREDITamento sarà riaperto per la partecipazione di potenziali nuovi soggetti, in modo periodico (1 volta ogni anno/ogni 2 anni ??), per un periodo di tempo limitato, in modo da conciliare la natura di "sistema aperto" con l'esigenza di non ingolfare i competenti uffici comunali. I requisiti devono essere sufficienti a prevenire la presenza di soggetti non adeguati, ma soprattutto è fondamentale prevedere un sistema di vigilanza della Pubblica Amministrazione che garantisca la permanenza dei requisiti di accREDITamento.

I TEMPI DI REALIZZAZIONE

Il percorso sopra descritto, vede il coinvolgimento attivo del Forum del terzo settore, dell'Amministrazione Comunale, della ASL e di tutti i soggetti che a vario titolo rappresentano gli interessi generali e dei potenziali utenti.

I Tempi di realizzazione potrebbero essere così articolati:

- Dal 02/05/16 al 31/07/2016: Verifica dei bisogni e definizione del progetto dei servizi anziani territoriali (individuando la tipologia dei servizi, il percorso di accREDITamento e i parametri tecnici e di qualità da richiedere)
- Dal 01/08/16 al 31/10/16 Fase di predisposizione della Manifestazione di interesse e del bando di accREDITamento di secondo livello da parte dell'Amministrazione Comunale.
- Dal 01/11/16 al 31/12/16 Pubblicazione della Manifestazione di interesse per l'accREDITamento di primo livello e fase di valutazione dei soggetti.
- Dal 01/01/17 al 28/02/17 Pubblicazione del Bando di accREDITamento di secondo livello per il Centro Multiservizi per la domiciliarità e fase di valutazione dei soggetti.
- Dal 01/04/17 Avvio del nuovo sistema

Nel frattempo è necessario avviare la gestione del sistema informatico e la predisposizione della piattaforma attraverso la quale promuovere le attività e informare i cittadini. (indicativamente dal 01/11/16 ossia una volta definito il quadro generale dell'organizzazione e fino al 31/03/17 data nella quale si conclude la fase di accREDITamento e prende il via la gestione con la nuova modalità)

Genova, 12 aprile 2016

Forum Genovese del Terzo settore