

Fabio Ragaini, Gruppo Solidarietà

Regione Marche. Le modifiche ai requisiti delle strutture e dei servizi sociali e sociosanitari diurni e residenziali. Un grande passo indietro

La regione Marche con la Deliberazione n. 3 del 2 novembre 2006 ha modificato il Regolamento Regionale 1/2004, "Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale", attuativo della legge regionale 20/2002, "Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale".

La modifica comprende anche gli allegati A (Requisiti organizzativi, strutturali, funzionali) e B (qualifica figure professionali).

Un grave arretramento

Premettiamo subito che giudichiamo negativamente la gran parte delle modifiche approvate. Già il precedente Regolamento giunto alla approvazione del Consiglio regionale aveva subito - a causa delle pressioni dei gestori delle strutture - importanti modifiche peggiorative. Ora a distanza di due anni e mezzo, un tempo nel quale, prevedendo le modifiche, molti gestori (Comuni e strutture private) non hanno provveduto agli adeguamenti previsti dal Regolamento del 2004, ci si trova con una nuova normativa che, per la gran parte, accoglie le richieste delle strutture a danno degli utenti.

Viene aumentata la capacità recettiva di gran parte dei servizi (ad esempio la Comunità di pronta accoglienza per minori passa da sette a dieci utenti), sia attraverso specifici aumenti che introducendo possibilità di deroga; i tempi di riqualificazione del personale subiscono ulteriore proroga o si annullano i tempi in attesa di provvedimenti regionali; nelle strutture per disabili (che ospitano per la gran parte soggetti con deficit psico fisico) si è in presenza di forte aumento delle figure assistenziali a danno di quelle educative; si sancisce la legittimità per le Case di riposo per autosufficienti di accogliere anziani non autosufficienti. Per le Residenze protette l'adeguamento dello standard di personale è prorogato fino a dicembre 2007.

Va ricordato che, per quanto riguarda l'autorizzazione, la Regione ha fissato - dopo diverse proroghe -, per le strutture già operanti, il 31 dicembre 2005 come data ultima per la richiesta. I requisiti fissati dal Regolamento essi decorrono, con le modifiche apportate, dal 1° gennaio 2006, invece che dal marzo 2004.

Dunque oltre ai tempi previsti (i requisiti più impegnativi sono 2, 3 e 5 anni) sono stati aggiunti altri 20 mesi per adeguarsi. In più, alcuni requisiti fondamentali, per servizi che erogano assistenza, come quelli di personale, che le stesse dovevano avere da subito (tempo 0) sono stati modificati con tempo di 2 anni. Ciò significa che le strutture - per quanto riguarda lo standard di personale - avranno tempo fino al dicembre 2007 per adeguarsi agli standard previsti. Attenzione andrebbe posta sul fatto che la Regione ora stabilisce che quegli standard necessari che aveva previsto, per assicurare assistenza dignitosa, possono non essere erogati da subito. L'ennesima beffa, tragica, a carico degli assistiti.

A riprova si può prendere la situazione delle Residenze protette (RP) per anziani non autosufficienti e soggetti affetti da demenza, per i quali il Regolamento 1/2004 aveva previsto uno standard assistenziale pari a 100-120 minuti di assistenza sociosanitaria giornaliera (comprendente 20 minuti di assistenza infermieristica). Tali standard dovevano essere erogati con tempo 0 dalle strutture. Dunque dal marzo 2004. La Regione ha però spostato i tempi di richiesta di autorizzazione, come si diceva, al 31 dicembre 2005 e dunque fino a quella data le strutture al cui interno erano ricoverati malati non autosufficienti non erano ancora autorizzate e dunque potevano non erogare tale assistenza; successivamente con la finanziaria regionale del 2005 (art. 32, l.r. 29/2004), il termine per l'adeguamento è stato prorogato al 31.12.2006. Con il nuovo Regolamento viene prorogato di un ulteriore anno, fino al dicembre 2007. Così nelle Marche, per ora fino al dicembre 2007, le strutture che accolgono anziani non autosufficienti e soggetti con demenza - nonostante gli standard regionali - sono autorizzate dalla Regione ad erogare ai malati ricoverati una assistenza che nel migliore dei casi è pari al 50% di quella prevista, più spesso del 20-40%.

I dati regionali lo dimostrano. Sono circa 350 gli anziani ospiti in residenze protette che ricevono l'assistenza prevista dalla normativa regionale; per gli altri 3.500 che hanno gli stessi bisogni degli altri la Regione, prima ha fissato degli standard, poi ha previsto che dagli stessi si può derogare (1).

Quanto segue cercherà di analizzare le principali modifiche apportate al Regolamento generale e si soffermerà in particolare sulla regolamentazione riguardante le strutture per disabili e anziani non autosufficienti.

“Preferibilmente” e “di norma”

Nel nuovo Regolamento sono aggiunte, almeno 9 volte ciascuna, le parole “*preferibilmente*” e “*di norma*”. Quando in un Regolamento si utilizzano questi termini il significato è chiaro: “si dovrebbe fare così, ma si è autorizzati a fare diversamente”. E' la legittimazione ad operare in maniera difforme da quanto stabilito.

Il “di norma” è stato aggiunto, quasi sempre, nella parte riguardante la capacità recettiva delle strutture. Ciò significa che l'indicazione non è vincolante. Il “preferibilmente”, invece, è quasi sempre collegato ad altri aspetti quali le figure professionali e i requisiti strutturali. Affermare, come viene fatto per le strutture per i disabili, che le stesse sono localizzate “preferibilmente” nel tessuto urbano, significa legittimare l'ubicazione di questi servizi anche al di fuori dell'area urbana, in zone non servite da mezzi di trasporto. Si capisce bene che quel “preferibilmente” fa una bella differenza. Va ricordato che rispetto alla ubicazione delle strutture il Decreto ministeriale 308/2001, cui questa normativa dà applicazione, nel definire i requisiti minimi per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi, all'art. 5, specifica che le strutture (tutte quelle regolamentate) devono essere ubicate “in luoghi abitati”.

Si capisce bene la gravità delle modifiche approvate. Sono modifiche inaccettabili per la filosofia che assumono. Ci chiediamo perché la Giunta e in particolare l'assessorato alle politiche sociali, vedendo modificato così pesantemente dalla Commissione il testo presentato, non si è opposto con fermezza alle molte e sostanziali modifiche apportate.

Le modifiche che riguardano tutti i servizi

Riportiamo di seguito alcune delle principali modifiche generali (riguardanti tutte le strutture):

a) viene estesa la deroga relativa al rispetto delle superfici ammesse per le strutture - che precedentemente si applicava solo a edifici già costruiti ma con destinazione d'uso per servizi socio-assistenziali e sanitari - a quelle che in qualunque futuro saranno previste e realizzate in immobili non modificabili per espresso divieto delle autorità preposte alla tutela dei beni culturali e dei vincoli artistici, storici e archeologici. Dunque una nuova struttura può essere collocata in un immobile che non può essere modificato, per i motivi sopra elencati, usufruendo delle deroghe per le strutture già costituite. E' una norma del tutto ingiusta a favore dei proprietari di immobili.

b) Il precedente Regolamento prevedeva un tempo pari a 5 anni per la riqualificazione del personale (da attuarsi, dunque, entro il 2009) in servizio non avente la qualifica di OSS. Ora tale termine è stato abrogato; si rimanda la definizione di tale aspetto ad un atto regionale da emanare entro sei mesi (maggio 2007). Dopo circa due anni e mezzo l'indicazione precedente è stata azzerata. Ciò significa che all'interno delle strutture potranno continuare a lavorare senza tempi definiti per la riqualificazione operatori senza alcuna qualifica (è sufficiente scuola media inferiore e due anni di esperienza in strutture similari).

c) I tempi di adeguamento di tutti i requisiti, fissati dal nuovo Regolamento, decorrono dal 1° gennaio 2006.

Le strutture per anziani

Per quanto riguarda le strutture per anziani sono state già fornite indicazioni rispetto alle principali modifiche. In particolare per queste strutture è significativo l'annullamento dei tempi di riqualificazione del personale in servizio. La stragrande maggioranza degli operatori non ha qualifica alcuna pur lavorando con soggetti con gravi malattie e complessità assistenziale. Potrà continuare ad essere assunto personale in possesso della terza media e due anni di servizio.

Le **Case di Riposo** (che intendono mantenere l'autorizzazione per Casa di riposo e dunque non diventare residenza protetta) potranno continuare ad ospitare gli anziani non autosufficienti già ricoverati (con il parere positivo della UVD) ricevendo l'assistenza prevista per gli anziani autosufficienti. Si aggiunga che la nuova normativa proroga, per le Case di Riposo, fino al dicembre 2007, il tempo per l'adeguamento al requisito dei 20 minuti di assistenza giornaliera per utente. Con il nuovo Regolamento si può dunque soprassedere per più di un anno dall'erogare 20 minuti di assistenza all'interno di queste residenze che possono continuare ad ospitare anziani non autosufficienti. Sarà utile verificare con quali criteri le UVD valuteranno la compatibilità del ricovero, visto che non lo hanno giudicato incompatibile quando - nelle identiche condizioni - sono entrati.

Sulla tipologia di utenza (anziani autosufficienti) la Commissione ha inserito uno dei tanti "di norma", cercando di introdurre la possibilità che anche l'anziano malato non autosufficiente possa esservi accolto.

Per quanto riguarda la **Residenza protetta** si è avuto il positivo inserimento della norma riguardante i servizi igienici (1, attrezzato per la non autosufficienza, ogni camera a due posti e 1 ogni due camere ad un posto; nel precedente Regolamento: *1 ogni 2 camere e, in ogni caso, almeno 1 ogni 4 ospiti*). Per il resto anche in questo caso si è provveduto ad ampliare la capacità recettiva del nucleo (prima 30, ora "di norma" 30). Ma, come è stato già detto, l'aspetto più negativo riguarda l'assistenza. Si è prorogato fino a dicembre 2007 il tempo per l'adeguamento dello standard di personale. Conta poco, assai poco, chiamarsi residenza protetta se poi alle persone ricoverate che hanno bisogno di quella assistenza, gliela si nega prorogando i tempi per l'adeguamento. Le persone vengono ricoverate perché necessitano di assistenza sociosanitaria, non per altri motivi.

Anche per il **Centro diurno** sono stati prorogati i tempi di adeguamento dello standard di personale. Anche il rispetto dello standard di 1 operatore ogni 5 utenti è prorogato al dicembre 2007 (ora tempo 2 anni contro tempi 0 del precedente). Sia il Centro diurno che la RP può essere - con la nuova normativa - diretta da un medico.

Quelle per i disabili

Anche in questo caso le norme sono estremamente peggiorative. La filosofia che le ha ispirate è particolarmente negativa: aumento capacità recettiva, possibilità che le strutture siano ubicate anche in zone non urbanizzate, aumento delle figure sociosanitarie a danno di quelle educative. Con una sempre più grande divisione tra le due figure. Per le seconde si parla di prevalenza nelle ore più significative della giornata. Concetti questi che sembravano ampiamente superati già nella predisposizione del Regolamento del 2004 che ora si è modificato. Le norme sulla disabilità segnano un grave arretramento. Non deve inoltre essere sottaciuto che gli educatori professionali nei servizi sono scarsissimi, quasi tutti "gli educatori" in servizio, sono senza qualifica professionale.

Se a questo si aggiunge che in fase applicativa la Regione ha finanziato come Coser anche strutture di 52 utenti, peraltro non tutti disabili (2) è evidente che non si tratta solo di preoccupazione per quel che potrà accadere. E' già accaduto.

Sarebbe importante che i gestori di queste residenze e soprattutto le organizzazioni del privato sociale si esprimessero su queste modifiche.

In tutte (a parte la comunità alloggio) viene aumentata la capacità recettiva. La CoSER passa da 8 a 10 utenti, la RP da 16 a *di norma* 18 (in due nuclei); il CSER da 16 a 18, ma di fatto fino a 25. Nel CSER è possibile ora avere anche 4 posti residenziali.

Si prevede inoltre che per tutte le strutture operanti che hanno avanzato richiesta di autorizzazione per CoSER, RP e CSER che accolgono *utenza diversa o in numero superiore* a quanto previsto dal

Regolamento, possono essere autorizzate ad esercitare l'attività *anche in deroga alla tipologia di utenza, alla capacità ricettiva prevista e alla articolazione in nuclei*. L'autorizzazione è subordinata alla prescrizione che le strutture presentino un programma di adeguamento ai requisiti previsti dal nuovo Regolamento, concordato con i servizi sociali e sanitari territoriali e redatto secondo le modalità, gli indirizzi e i termini stabiliti dalla Giunta regionale. Dunque l'autorizzazione viene concessa a tutti in attesa di un atto di indirizzo regionale. La RP inoltre può essere diretta anche da un medico.

Rimediare agli errori

Crediamo ce ne sia abbastanza, per modificare i molti errori della delibera. Chiediamo in particolare all'assessorato alle politiche sociali che ha predisposto l'atto di Giunta così fortemente cambiato dalla Commissione, di riprendere in mano il Regolamento e apportare le opportune modifiche. Ma è soprattutto necessario che ci sia mobilitazione da parte dell'associazionismo e dei sindacati a sostegno delle esigenze e dei diritti degli utenti. A sostegno di un modello e di una filosofia di intervento che mette al centro tutela dei diritti, e modelli comunitari e non istituzionali. Nelle modifiche apportate alcune fanno i conti con la perdurante mancanza di finanziamenti regionali che non possono essere elusi continuando a non erogare l'assistenza prevista. E' una responsabilità, questa, che il Consiglio regionale deve sentire per intero. Altre modifiche, sulla scorta dell'esistente, assumono le istanze dei gestori tentando di coniugare tutto l'esistente con nuovi modelli. Il risultato è quello che è scaturito dalle modifiche della Commissione: "andrebbe fatto così ma si può fare diversamente". Una gran confusione. Un messaggio sbagliato e ancora una volta la conferma che chi ha poca voce o non ne ha per nulla, rimane indietro.

Note

(1), Cfr., Fabio Ragaini, *Anziani non autosufficienti e diritto agli interventi sociosanitari nelle Marche*, In "APPUNTI sulle politiche sociali" n. 6-2006; *Quelli che non contano. A proposito delle politiche sociosanitarie per anziani non autosufficienti nelle Marche*, "Appunti sulle politiche sociali", n. 3/2006

(2) Cfr., F. Ragaini, *Gli errori della delibera 1168/2006 della regione Marche sui criteri di compartecipazione alla spesa delle comunità socio educative riabilitative pere persone disabili*, in www.grusol.it – informazioni.