

Istituto Divina Provvidenza. Interviene il Comune di Loreto

A seguito del comunicato stampa del CAT del 28 ottobre e di una nota pubblicata in questo sito il 7 novembre nelle quali si chiedeva alla regione Marche di modificare una recente delibera che stabiliva criteri di finanziamento delle comunità (CoSER) per disabili in quanto tra le comunità era stato inserito anche un Istituto (Divina provvidenza di Loreto), abbiamo ricevuto una lettera da parte del Comune di Loreto che dissentiva dai contenuti delle nostre note, alla quale abbiamo risposto. Di seguito riportiamo l'intera documentazione. Le nostre note, la lettera del Comune di Loreto e la nostra replica. Ci sembra una documentazione istruttiva.

Gli errori della delibera 1168/2006 della regione Marche sui criteri di compartecipazione alla spesa delle Comunità socio educative riabilitative per persone disabili

Fabio Ragaini, Gruppo Solidarietà

Principali contenuti della delibera 1168/2006

Con la delibera regionale n. 1168 del 16.10.2006, *Criteri di compartecipazione alla spesa, tra gli enti e soggetti interessati, per la gestione di Comunità socio-educative-riabilitative residenziali per disabili gravi ad integrazione precedente deliberazione n. 406 del 10.4.2006 ed integrazione della medesima deliberazione n. 406/06* (il testo è consultabile in www.grusol.it.) la regione Marche, integrando la DGR 406/2006, ha individuato, per l'anno 2006, le Comunità socio-educative-riabilitative (CoSER) destinatarie del cofinanziamento regionale (50% regione, 25% Zona sanitaria, 25% - dedotta compartecipazione utente - Comune di residenza). La delibera ha inoltre confermato il tetto massimo di 175.000 euro sul quale viene calcolato il contributo regionale del 50% sul costo retta (identificando quindi un costo retta giornaliero di circa 120 euro).

Fino alla emanazione di questa delibera ricevevano il finanziamento regionale del 50% solo le comunità - ora, ai sensi della legge 20/2002 e del Regolamento 1/2004, diventate CoSER - istituite ai sensi della legge 162/1998 e 388/2000. Le altre comunità presenti, o in via di attivazione, non potevano usufruire, quindi, del contributo regionale. Considerato inoltre che la Regione non ha definito i criteri di compartecipazione economica per la gestione delle CoSER, tra Comuni e Zone sanitarie, ci si trovava in una situazione di difficoltà e impasse. La definizione della compartecipazione alla spesa tra gli enti poteva derivare solo da un accordo tra le parti.

Come sopra indicato quanto stabilito, seppur approvato a poco più di due mesi dalla fine dell'anno, vale per il 2006.

La delibera stabilisce inoltre che:

- le CoSER che potranno usufruire del cofinanziamento sono solo quelle indicate nella deliberazione 406/06 e nella presente. Altre strutture, che dovessero istituirsi non potranno beneficiare del contributo regionale.
- si avvierà, entro l'anno 2008, un monitoraggio delle CoSER esistenti e la valutazione delle necessità del territorio regionale per individuare l'effettiva necessità di cofinanziare ulteriori nuove strutture.

Viene inoltre fornito il seguente dato: "Circa la mappatura effettuata dal Servizio, allo stato attuale, risulta che nell'intero territorio regionale sono attualmente funzionanti o in via di attivazione entro il 2006 n. 24 COSER di cui: 5 istituite ai sensi dell'art. 10 e 41 ter della legge n. 104/92, modificata con legge n. 162/98, n.

7 ai sensi dell'art. 81 della legge n. 388/2000 e n. 9, realizzate successivamente o comunque non in riferimento a specifica normativa. Considerato che l'attuale normativa regionale prevede che ciascuna COSER possa ospitare un massimo di 8/10 utenti ne deriva che complessivamente le 24 COSER una volta andate a regime saranno in grado di fornire risposta di residenzialità e di sollievo a circa 250 disabili gravi”.

Ancora rimandati interventi di sistema

Dunque la nuova delibera trova motivo nella necessità di sanare una evidente discriminazione tra identiche strutture funzionanti nel territorio regionale. Ma ancora una volta viene rimandata la definizione di aspetti essenziali per il sistema dei servizi - in questo caso residenziali - per persone disabili.

A delibera approvata restano ancora irrisolti i seguenti aspetti:

a) **l'individuazione del fabbisogno di queste strutture** (peraltro diverse delle comunità indicate come destinatarie del finanziamento non sono ancora attivate e difficilmente lo saranno entro il 2006. Inoltre non essendo stato indicato l'elenco completo delle CoSER finanziate non è possibile sapere dove, in quali territorio, sono collocate e dunque se in diversi ambiti sociali sono ancora assenti comunità residenziali, che comunque se realizzate, fino al 2008, non potranno ricevere contributo regionale). Va segnalato inoltre che la somma delle CoSER attivate o invia di attivazione secondo il dato regionale è di 21 (5+7+9) e non di 24. A questo va aggiunto che le Linee Guida per la predisposizione dei Piani di Zona indicavano, per il triennio 2005-07, la realizzazione di una CoSER ogni 40-50.000 abitanti per circa 350 posti in tutta la regione. Nel caso in cui, ora, un Ambito, sprovvisto di comunità volesse adempiere a tale indicazione, con certezza fino al 2008, non fruirebbe del contributo regionale.

b) **la definizione del costo retta delle Coser** (così come della Comunità protetta) **e delle quote di partecipazione di Comuni e Zone sanitarie.**

E' con la determinazione di questi provvedimenti di programmazione che si offrono ai territori chiare indicazioni e riferimenti certi per la realizzazione del sistema di interventi e servizi locali. Continuare nel rinvio produce il solo effetto di rincorrere ciò che nel territorio si realizza.

Dunque da un lato si tratta ancora una volta di una occasione perduta dall'altro - nel tentativo di affrontare e risolvere diversi problemi con un provvedimento settoriale - si rischia di produrre ulteriore confusione.

Aggiungendo, inoltre, tra le strutture destinatarie del finanziamento (CoSER) un Istituto non solo si mina alla radice il modello comunitario della residenzialità per disabili avviato dalla regione a fine anni 90, sostanzialmente confermato nel Regolamento 1/2004 e nelle modifiche della recente Deliberazione 31/2006, ma lo si scardina. Il concetto di "capacità recettiva" a salvaguardia del modello comunitario, per il quale in tanti ci siamo battuti nella predisposizione dei Regolamenti, così non esiste più.

Forse ora apparirà più chiaro perché con insistenza abbiamo richiesto - nella predisposizione del Regolamento 1/2004 e poi nelle modifiche - che fosse inserita, tra i requisiti la norma che vietava gli accorpamenti. Cercava di evitare - come ratificato da questa delibera - che un Istituto diventasse una comunità.

Ma l'Atto si segnala per un altro aspetto negativo. Riguarda l'interconnessione tra richiesta di autorizzazione ed effettivo funzionamento come CoSER. Per essere in presenza di una CoSER (e ricevere il finanziamento) è evidente che non basta che l'ente gestore faccia domanda di autorizzazione. Non basta il rispetto dei requisiti strutturali (peraltro i più impegnativi sono triennali o quinquennali); è necessario che la *tipologia di utenza* sia quella della CoSER e che il *percorso di ingresso* avvenga secondo le indicazioni del Regolamento regionale. Dunque le comunità che la delibera indica come in via di attivazione, o anche quelle date per già attivate, hanno l'obbligo del rispetto di queste indicazioni. In questo senso la situazione più eclatante è quella dell'Istituto di Loreto. Ma può non essere la sola.

C'è poi l'assimilazione dell'**Istituto Divina Provvidenza** di Loreto tra le CoSER e dunque beneficiario del contributo regionale. L'inserimento di questa struttura in questa delibera è un grave errore. Per più ragioni:

a) perché non si è in presenza di una CoSER (e non sembrerebbe esserlo, neanche per la stessa delibera, che conteggia le 24 CoSER (o 21?) non inserendo le 5 - si fa fatica anche a scriverlo - della Divina Provvidenza; stessa cosa nel conteggio, a regime, degli utenti delle CoSER). Errore ancora più grande si realizzerebbe se come CoSER (sarebbero 5) venisse autorizzata; non è una CoSER perché:

- 1) è una struttura di 52 persone;
- 2) non ha nulla in comune con il modello di comunità disegnato dal Regolamento 1/2004;
- 3) ospita utenti diversi da quelli di una CoSER;
- 4) gli operatori sono per la maggioranza suore dell'Istituto (ciò determina il così basso costo retta)
- 5) ha una gestione del tutto privata nel rapporto con gli enti. Per qualcuno paga l'ASUR, per qualcuno paga il comune, per qualcuno pagano entrambi, per qualcuno paga solo l'utente.

Inoltre, rispetto al finanziamento delle altre CoSER, il contributo regionale (21 euro per utente) in questo caso non va a ridurre le rette degli enti (come nelle altre) ma è aggiuntivo alla retta praticata.

I cambiamenti necessari gli atti da emanare

a) Per prima cosa va stralciata la situazione dell'Istituto *Divina Provvidenza*. Non è non può essere inserito tra le CoSER. Poi bisogna verificare sia per la Divina provvidenza che per le altre CoSER che ci sia rispondenza riguardo l'utenza ospitata e il rispetto del percorso di ingresso (si segnala inoltre l'art. 5 della Deliberazione 31/2006, di modifica del Regolamento 1/2004, la norma stabilisce che le CoSER, le Comunità protette, i Centri socio educativi riabilitativi che *accolgono utenza diversa o in numero superiore a quanto previsto dall'allegato A possono essere autorizzate ad esercitare l'attività anche in deroga alla tipologia di utenza e alla capacità recettiva prevista in tali strutture ed alla articolazione in nuclei*. Si specifica inoltre che l'autorizzazione è subordinata alla prescrizione che le strutture presentino programma di adeguamento concordato con i servizi sociali territoriali e redatto secondo gli indirizzi e i termini stabiliti dalla giunta. Bisognerà ora vedere come la regione intenderà utilizzare questo strumento. Se nella direzione di un accompagnamento verso il passaggio alle indicazioni contenute nel Regolamento 1/2004, o nel mantenimento di situazione "atipiche". Inoltre il rinvio alla emanazione di indirizzi regionali - senza fissare una scadenza - non può che preoccupare).

b) E' poi del tutto urgente che si definiscano gli atti sopra indicati (definizione del costo retta e della compartecipazione tra gli enti; definizione del fabbisogno di comunità) senza ulteriori rinvii. Ciò peraltro deve valere anche per residenze protette e per i Centri socio educativi riabilitativi (CSER). In particolare va ricordato che i CSER, normati dal Regolamento 1/2004, sono finanziati, con un contributo ai comuni, attraverso la legge regionale 18/96. Come è risaputo molti Centri operano non in conformità con le indicazioni regionali sia riguardo alle figure professionali, all'utenza accolta, alla capacità recettiva, ai periodi di apertura del Servizio.

Una volta definito costo retta e quote a carico degli enti, saranno gli stessi, come per altri interventi e servizi, a ricevere la quota regionale di finanziamento, mettendo così fine alla fase sperimentale, con la regione direttamente impegnata nella contribuzione, iniziata con l'avvio delle prime comunità.

In conclusione, augurandoci una rapida modifica - secondo le indicazioni sopra dette - auspichiamo vivamente che si vogliano adottare provvedimenti che normino in maniera complessiva il sistema.

Continuare con provvedimenti come quello di cui ci siamo occupati, a nostro parere come abbiamo cercato di argomentare, crea molti più problemi di quelli che intende risolvere.



Appendice

Si riporta la *lettera*, del 2 agosto 2006, inviata dal CAT (Comitato associazioni tutela), in vista della predisposizione della delibera, all'assessore alle politiche sociali della regione Marche (1) e il *comunicato stampa* del CAT del 28 ottobre dopo l'approvazione della stessa (2).

(1) "Entro breve verrà approvata una delibera, ad integrazione della 406/2006, che prevede la definizione dei criteri di compartecipazione alla spesa per la gestione di CoSER per persone disabili non inserite nella precedente deliberazione.

In previsione della deliberazione facciamo presente quanto segue:

- il sistema della residenzialità sociosanitaria (a titolarità comunale) per persone disabili ha preso avvio nella nostra regione alla fine degli anni '90 con la costituzione di comunità alloggio (ora CoSER) ai sensi della legge 162-98 e 388-2000; solo queste comunità hanno visto la definizione della ripartizione del costo retta tra gli enti (con la previsione del concorso della regione). L'attivazione di altre comunità non rientranti in quelle sopra indicate, perdurando la mancanza di indirizzi regionali in merito ai criteri di compartecipazione alla spesa, ha prodotto una evidente situazione di discriminazione che ora la delibera tenta di sanare.

Riteniamo però che la natura del provvedimento, se offre certezza in merito ai criteri di compartecipazione, rinvia ancora una volta la definizione di aspetti essenziali riguardanti il sistema residenziale per persone disabili nella nostra regione. Ciò significa rimandare ancora una volta atti programmatori fondamentali per adeguate politiche riguardanti la residenzialità.

Si ricorda che si è ancora in mancanza di un atto che definisce il fabbisogno di residenzialità per disabili nella regione (seppur le LG sui PdZ indicano la realizzazione di una CoSER ogni 40-50.00 abitanti, dunque circa 350 posti) e soprattutto ancora una volta viene rimandata la definizione dei criteri di ripartizione del costo della struttura tra il settore sociale e quello sanitario. Ricordiamo che il contributo regionale a copertura del 50% del costo retta (che peraltro ancora non viene definito) è nato come incentivo per l'avvio delle prime comunità e non aveva, ne crediamo possa avere, carattere di permanenza. Riteniamo che il nuovo provvedimento se sana una chiara situazione di disparità tra strutture che erogano eguali prestazioni continua in una direzione che non è certamente quella di una linearità programmatoria. Ciò riteniamo sia molto negativo perché non avvia il sistema dei servizi all'interno di percorsi programmatori, ma rincorre ciò che nel territorio si realizza senza dare allo stesso il supporto programmatorio che alla regione compete.

Torniamo pertanto a chiedere alla regione, di approvare in tempi brevissimi: a) l'atto di fabbisogno delle strutture, b) la definizione del costo retta delle stesse e la percentuale di finanziamento tra settore sociale e sanità.

- Sullo specifico del provvedimento chiediamo una accurata verifica che le strutture oggetto del finanziamento siano effettivamente delle CoSER (ci riferiamo soprattutto ai requisiti strutturali e alla capacità recettiva). Chiediamo infine che all'interno dell'atto vengano elencate il numero, per ambito, complessivo delle CoSER finanziate e il numero dei posti letto per struttura e complessivi".

(2) **Per la regione Marche un istituto di 52 persone è una piccola comunità.** La regione Marche lo scorso 16 ottobre con la DGR 1168/2006 ha stabilito i criteri di compartecipazione alla spesa, tra gli enti, per la gestione di Comunità (CoSER) per disabili gravi.

Le CoSER sono piccole comunità residenziali di 8-10 posti inserite nei normali contesti abitativi in alternativa alle logiche istituzionalizzanti delle vecchie strutture residenziali per disabili. Un disegno che questo Comitato ha sempre appoggiato con molta forza nella prospettiva della massima integrazione nella società delle persone disabili.

Purtroppo la Regione ha inserito tra le comunità destinatarie del finanziamento anche l'Istituto Divina Provvidenza di Loreto (400.000 mila Euro), struttura composta da 52 persone peraltro non tutte disabili. Una residenza che nulla ha in comune con le comunità. Il fatto che la stessa sia organizzata su cinque piani non può significare che si sia in presenza di 5 comunità. Si tratta di un istituto su cinque piani.

Il Comitato aveva espresso l'assoluta contrarietà all'inserimento di questa struttura in un provvedimento riguardante le CoSER, formulando peraltro ipotesi alternative per l'eventuale finanziamento.

Non può però accettare in alcun modo l'assimilazione di un istituto ad una comunità. Non si può inserire tra le comunità una struttura che ha una organizzazione del tutto differente da quella prevista dalla regione Marche per le comunità socio educative riabilitative. L'Istituto Divina Provvidenza non ha nulla in Comune con le altre comunità (dalla tipologia di utenti, alle modalità di pagamento di retta da parte degli enti). E' un Istituto e non è accettabile alcuna forma di confusione. Se dopo questo finanziamento si permetterà a questa struttura di 52 persone anche di essere classificata tra le comunità si metterà la parola fine al modello comunitario iniziato dalla regione Marche con le comunità alloggio nate alla fine degli anni '90. Questo Comitato non può accettarlo e si batterà con tutte le sue forze perché questo non avvenga. Ogni cosa ha necessità di essere chiamata con il proprio nome. Assimilare un istituto ad una comunità significa stravolgere completamente l'idea che sta alla base della costruzione delle piccole comunità e del loro inserimento nel territorio. Significa far rientrare la logica istituzionale non dalla finestra ma dalla porta principale. Il Comitato chiede pertanto alla regione di modificare subito il provvedimento prevedendo il finanziamento delle comunità che siano tali (8-10 persone) e stabilendo come chiesto più volte l'impossibilità di accorpamenti.

La lettera del Comune di Loreto

COMUNE DI LORETO
PROVINCIA DI ANCONA
IV SETTORE
SERVIZI SOCIALI E SERVIZI DEMOGRAFICI

LORETO, 08.11.2006

Al Governatore della Regione
Gianmario Spacca

All'Assessore alle Politiche Sociali
Marco Amagliani

Al Dirigente del Settore Politiche Socio Sanitarie e
Servizi alla Persona
Dott. Paolo Mannucci

e.p.c - Al C.A.T c/o Gruppo Solidarietà
Via d'Acquisto, 7 - 60030-MOIE

Oggetto: Risposta alle ultime comunicazioni del C.A.T inerenti la DGR 1168/2006

In nome e per conto dell'Amministrazione Comunale da noi rappresentata si esprime pieno apprezzamento per la delibera in oggetto, e piena solidarietà ai suoi contenuti, ancor più nello specifico per il giusto e doveroso riconoscimento del ruolo e del compito svolto dall'Istituto Divina Provvidenza di Loreto.

Quello che probabilmente il C.A.T non sa è una serie di contenuti ed idee che qui andiamo ad esporre.

Forse il Comitato non sa che:

1. Istituti, o comunque Comunità (COSER o no non fa la differenza) come quello dell'Istituto Divina Provvidenza di Loreto e come tante altre hanno risolto problemi, le tensioni, le difficoltà e i drammi di tante persone e tante famiglie per più di mezzo secolo;
2. Forse il Comitato non pensa che attaccando il Welfare storico come l'Istituto Divina Provvidenza fa il gioco di una pseudo nuova imprenditoria sociale che nel modello "comunità a tutti i costi" vede quelle sostanziose moltiplicazioni di costi (a carico della collettività) o delle occasioni di vero e ben pagato business come sta accadendo nel settore della Comunità per minori;
3. Se il problema fosse di territorialità della spesa, stia tranquillo il Comitato che la realtà stessa distribuisce bene questa spesa visto che le utenti provengono da tutte le provincie delle Marche e comunque se ciò fosse un problema, nessuna da Loreto;
4. Se il problema fosse che quello degli istituti (e non 5 Comunità Educative unite che fanno attività socio riabilitativa proprio come 5 COSER separate risparmiando pure soldi pubblici) sono gestiti da suore, con le suore e alla fine in qualche modo "per" le suore, stia tranquillo il Comitato che le suore sono dedite alla sola fase direttiva e alla sola accoglienza serale. Il resto è demandato a numeroso, preparato e professionalizzato personale laico, semplicemente come tutte le COSER (e ciò da decenni);
5. Se il problema fosse che Loreto rappresenta per storia, posizione e realtà è da centinaia di anni un luogo e territorio dove, oltre che risposte dello spirito esistono risposte di problemi concreti e immani di tante persone e famiglie (strutture per disabili, figli di emigrati all'estero, orfani, ragazze madri, etc...) non si preoccupi il Comitato che la città intera, saprà difendere ciò che è stata da secoli la sua caratteristica: la solidarietà universale e in particolare la solidarietà verso gli ultimi.

L'ASSESSORE
AI SERVIZI SOCIALI
Francesco Baldoni

IL SINDACO
Moreno Pieroni

La replica del Comitato associazioni Tutela (CAT)

CAT - COMITATO ASSOCIAZIONI TUTELA

Segreteria: c/o UILDM, Via Bufalini 3, 60023 Collemarino (An).. Tel. e fax 0731-703327 e mail: grusol@grusol.it www.grusol.it

Aderiscono: Aism Regionale, Alzheimer Marche, Ass. La Meridiana, Anffas Jesi, Anglat Marche, Ass. La Crisalide, Angsa Marche, Ass. Free Woman, Ass. Libera Mente, Ass. Paraplegici Marche, Gruppo Solidarietà, Centro H, Tribunale della salute Ancona, Uildm Ancona

Li, 13.11.2006

- Sindaco e Assessore ai servizi sociali Comune di Loreto
E p.c. - Presidente Giunta regionale
- Assessore Politiche sociali

- Dirigente Servizio Politiche Sociali

Oggetto: Finanziamento CoSER. Riferimento lettera Comune di Loreto dell'8.11.2006

Con un certo imbarazzo rispondiamo alla Vostra lettera. Per quanto riguarda i contenuti delle nostre note non possiamo che rimandarVi alla loro lettura chiedendovi la pazienza di leggere con attenzione.

Forse riuscireste a capire, voi che siete amministratori e non gestori di strutture, perché è un grave errore che venga inserita in una delibera che finanzia delle Comunità un Istituto (ma poteva essere qualsiasi altro) come quello della Divina Provvidenza. Una comunità e un'Istituto, almeno l'assessore ai servizi sociali dovrebbe saperlo, sono due cose diverse.

Per quanto riguarda invece le Vostre considerazioni di politica sociale sul ruolo degli Istituti (aggiungendo ai diversi tipi di welfare anche quello *storico*), vi preghiamo di essere cauti; dovrete sapere, cosa ha prodotto la logica istituzionale in Italia. Andate a chiedere come si viveva nel *welfare storico*? Negli orfanotrofi, nei manicomi, nei grandi istituti per persone disabili.

Luoghi che hanno prodotto grande sofferenza nelle persone; che hanno segnato la vita di molti che vi hanno risieduto.

Il superamento della logica istituzionale, seppur con grande lentezza, ha accompagnato la legislazione italiana di questi anni; anche la nostra Regione ha lavorato in questo senso; un lavoro che deve continuare, come abbiamo cercato di motivare, senza confusioni.

Questo è quello che interessa le associazioni che aderiscono a questo Comitato. Non altro. Non serve richiamare il lobbismo della nuova imprenditoria sociale, nè pregiudizi di tipo religioso.

Non dimenticate che questo Comitato è costituito per la gran parte di associazioni di familiari di persone in difficoltà. Sanno bene in quali luoghi vorrebbero che i loro figli risiedano quando non potranno più vivere nella loro casa. Vogliono luoghi che siano il più possibile simili a quelli in cui hanno abitato i loro figli; di piccole dimensioni e inserite nei normali contesti abitativi. Luoghi il più possibile normali. Questo è quello che chiedono e che chiediamo. Avreste dovuto capirlo.

Da parte di amministratori ci saremmo aspettati altri argomenti, è un peccato che non vi appartengano; state tranquilli non siete sotto assedio.

Alla regione Marche che legge per conoscenza rinnoviamo la richiesta di modifica della delibera. Per un solo motivo: essa finanzia le comunità, non gli Istituti.

A nome delle associazioni

Fabio Ragaini

