

**GIUNTA REGIONALE  
DIREZIONE AFFARI LEGISLATIVI, GIURIDICI ED ISTITUZIONALI**

**VERBALE DELLA RIUNIONE CONGIUNTA DEL TAVOLO DI  
CONCERTAZIONE ISTITUZIONALE E GENERALE  
DEL 20 NOVEMBRE 2017**

Il giorno 20 novembre 2017 alle ore 9,00 presso la sede della Presidenza della Giunta Regionale si è svolta la riunione del Tavolo di Concertazione Istituzionale e del Tavolo di Concertazione Generale in seduta congiunta per discutere il seguente ordine del giorno:

1. Comunicazione relativa alle modifiche al Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), approvato con DPGR 26 marzo 2008, n. 15/R.
2. Varie ed eventuali

In rappresentanza delle Organizzazioni partecipanti al Tavolo sono presenti:

MICHELANGELO CAIOLFA	ANCI
DANIELE CARUSO	ANCI
DOMENICO BANI	CONFARTIGIANATO
FABIOLA FONTANA	CONFSERVIZI CISPEL
MAURO FUSO	CGIL
FRANCESCA RICCI	CISL
FRANCESCO FRAGOLA	CONFCOOPERATIVE
MARCO PAOLICCHI	LEGACOOP
RICCARDO ROMANO	AGCI
RITA LUPI	CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Presiede Stefania Saccardi Assessore al Diritto alla salute, al welfare ed all'integrazione socio-sanitaria

**ASSESSORE SACCARDI**

Introduce la riunione indicando che le modifiche al regolamento in discussione si rendono necessarie in quanto sono intervenuti dei cambiamenti sia di carattere legislativo che amministrativo, sono state condotte tutta una serie di sperimentazioni sul settore della disabilità dei minori e degli anziani che richiedono una messa a sistema, anche perché non è possibile prolungare oltre misura le sperimentazioni. La logica dell'intervento normativo è quella di inserire degli elementi di flessibilità nel sistema socio assistenziale, che si mostra attualmente piuttosto rigido, rispetto alle modalità di articolazione delle risposte.

Riguardo ai minori fa presente che si è introdotta la possibilità di realizzare dei gruppi di appartamento più "flessibili", più simili a civili abitazioni che a luoghi istituzionali, soprattutto a beneficio dei minori non accompagnati, che presentano esigenze diverse rispetto alla popolazione minorile sia per età che per esperienze e tipologie. Le

sperimentazioni svolte in Toscana sono state recepite nella legge n. 112/2016, nota come legge sul "Dopo di noi".

In riferimento ai disabili evidenzia che sulla base della forte richiesta proveniente da tutte le associazioni, nella nuova legge sui diritti e le politiche per le persone con disabilità n. 45 del 10 ottobre 2017, è stato inserito un principio che andrebbe riportato nel regolamento, e cioè che al raggiungimento dei 65 anni, non si esce più in modo automatico dalle strutture dei disabili per andare nelle strutture per anziani, come sino ad oggi sembrava che si dovesse fare. Ora il transito dalla struttura, deve essere sempre subordinato ad un progetto personalizzato ed ad una valutazione della persona, dei suoi bisogni e caratteristiche.

Rispetto agli anziani gli interventi si sono sostanzianti nell'inserimento della bassa intensità assistenziale (BIA) e nella rideterminazione dei "moduli Alzheimer". Sottolinea che le sperimentazioni sulle BIA, non sono state numerose e che fin dal momento della loro istituzione, è stato espresso il timore che considera eccessivo, che potessero sostanzinarsi in una modalità elusiva rispetto alle caratteristiche ed alle richieste di personale che ci sono nei normali moduli di residenza sanitaria assistita (Rsa). Nota che sul piano concettuale, la bassa intensità assistenziale risponde ad un bisogno vero degli anziani. La sua ideazione è fondamentalmente basata sulla constatazione che il livello di gravosità del bisogno assistenziale, si misura in una scala che varia da 1 a 5 punti. Tra il livello più grave (4 o 5 punti) che giustifica l'inserimento nelle Residenze Sanitarie Assistenziali o nei Centri Diurni, e l'assistenza domiciliare, realizzata per le isogravità minori in modo piuttosto blando, si è ritenuto che poteva esserci a metà strada, un bisogno assistenziale un po' più intenso della assistenza domiciliare, ma non così grave come la Rsa. Si sono immaginati pertanto dei moduli a minore intensità assistenziale, che corrispondevano naturalmente ad un minore livello di non-autosufficienza (isogravità 2-3).

Tutto ciò rende evidente l'esigenza di normare, di mettere mano ad una revisione del regolamento, in modo che vada a definire tutta una serie di situazioni. La procedura di modifica prevede che il regolamento sia sottoposto ad approvazione in Giunta, per poi essere esaminato in Commissione consiliare che avrà un mese di tempo per esprimersi e poi tornerà in Giunta per essere approvato.

#### **BARBARA TRAMBUSTI DIRIGENTE REGIONE TOSCANA**

Rileva che da punto di vista tecnico per quanto concerne le strutture residenziali a bassa intensità assistenziale un elemento importante di novità è rappresentato dal fatto che ci si trova nell'ambito delle strutture previste dall'art. 22 della l.r. 41/2015, non soggette ad autorizzazione al funzionamento, ma all'obbligo di comunicazione di avvio di attività. Per gli appartamenti residenziali a bassa intensità assistenziale, per anziani, per l'autonomia per adolescenti e giovani, per il "durante" e "dopo di noi", il Comune dovrà attivare obbligatoriamente la Commissione di vigilanza multidisciplinare di cui all'articolo 20, comma 3, della l.r. 41/2005, al fine di verificare l'appropriatezza del percorso assistenziale. Per le altre strutture di cui all'articolo 22 della l.r. 41/2005 rimarrà invece in capo al Comune la mera facoltà di avvalersi della Commissione.

Osserva che la previsione obbligatoria del controllo della Commissione multidisciplinare serve a bilanciare la maggiore flessibilità introdotta nel sistema socio-assistenziale che richiede nuove risposte e che consentirà ai Comuni di mappare e di tenere sotto controllo delle realtà, che spesso, ad esempio riguardo agli anziani, nella prassi si sono rivelate mal

governate e sottoposte all'intervento dei Nas (Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell'Arma dei Carabinieri).

### **ALESSANDRO SALVI DIRIGENTE REGIONE TOSCANA**

Rispetto ai gruppi appartamento, per ragazzi tra i 16 ed 21 anni, evidenzia che l'obiettivo che si è perseguito e' stato quello di mettere a disposizione del territorio e dei servizi sociali, una risorsa in precedenza non disponibile. Fa presente che la gran parte delle strutture di accoglienza sono strutture di accoglienza di tipo familiare che ospitano con riferimento all'art. 21 l.r. 41/2015, dei minorenni, e con riferimento all'art. 22 l.r. 41/2015 dei maggiorenni, accogliendo tutto il mondo della marginalità adulta. Si tratta di strutture che in questo periodo sono particolarmente impegnate nell'accoglienza di ragazzi stranieri non accompagnati, pur se non mancano alcune sperimentazioni, che si rivolgono a ragazze e ragazzi italiani e stranieri non rientranti nella predetta categoria dei non accompagnati. Rileva che negli ultimi due anni in Toscana gran parte dei posti messi a disposizione per l'accoglienza ha avuto destinatari ragazzi albanesi e kosovari, piuttosto che minori provenienti dagli sbarchi nelle regioni meridionali.

Ritiene positivo aver immaginato ad opera di alcuni comuni, società della salute, soggetti gestori, soluzioni ponte per la fascia di età da 16 a 21 anni, esplorando tutte le possibilità di accoglienza. Con queste sperimentazioni si é davvero praticata, una positiva soluzione atta a superare il problema di dover ricollocare ragazzi, una volta compiuta la maggiore età, in strutture da adulti, in una situazione promiscua, poco adatta a ragazzi giovani. Aggiunge che attualmente si sta cercando di dare maggiore senso e coerenza all'investimento forte, compiuto su minori, nella prima parte della maggiore età, con un impianto di risorse organizzative professionali maggiormente appropriato. In considerazione del fatto che appare sicuramente meno appropriata la risposta tradizionale delle strutture di accoglienza, che è concepita per rispondere a bisogni di ragazzi adolescenti e giovani, italiani e stranieri, che hanno problematiche del tutto diverse da quelle della immigrazione e della partecipazione a flussi migratori, che portano con sé invece i minori stranieri non accompagnati.

Rileva che sono in corso 40 progettualità sperimentali, per un totale di circa 200 posti letto, in quanto la capacità recettiva massima consente di ospitare fino a sei ragazzi. Tali sperimentazioni sono state associate ad una ricognizione continua, dentro il sistema informativo di monitoraggio dei servizi residenziali toscani, che da molti anni mappa le strutture. Osserva che è davvero velleitario immaginare che siano le strutture di accoglienza a poter cambiare le sorti della vita dei ragazzi ospiti, tuttavia gruppi di appartamento a bassa intensità assistenziale ed a maggiore autonomia sono davvero un ottimo esempio e possono giocare un ruolo importante per sostenere i processi di autonomia dei ragazzi, mobilitando ed aggregando risorse, lavorando con la formazione professionale, con le scuole, con l'associazionismo sportivo.

Sottolinea che strutture di questo genere, insieme ai servizi sociali sono sempre strutture di seconda accoglienza e non strutture di pronta accoglienza, per quanto siano presenti da parte delle questure e delle prefetture dei tentativi di utilizzarle come strutture di prima accoglienza, specie in questo momento caratterizzato da una forte pressione migratoria.

**FRANCESCA RICCI      CISL**

Esprime apprezzamento per il provvedimento diretto a mettere ordine, riportare a sistema ed ad una fase più stabile ultimando quella di sperimentazione, che ha visto la Toscana negli ultimi 15 anni impegnata a più riprese. Condivide l'indicazione dell'Assessore di voler conservare sempre un elemento di flessibilità, in quanto i bisogni sono soggetti a continui cambiamenti, come mostrano ad esempio il tema dei flussi migratori e dei minori non accompagnati. Altro aspetto positivo sono le parti relative alle modifiche dei requisiti strutturali, che vanno nella direzione di una gestione sicuramente più aderente alla realtà e capace di innescare migliorativi processi di riconversione.

Ritiene importante vigilare sulla dimensione assistenziale e gli aspetti strutturali dei servizi, sottolineando come a suo avviso un punto di attenzione debba sicuramente riguardare la bassa intensità assistenziale (BIA), che nasce per rispondere ad una esigenza che è da tempo rimasta scoperta fra la maggiore e minore gravità del bisogno assistenziale.

Osserva che seppur sia stata ben monitorata, la sperimentazione in Toscana è stata limitata e circoscritta e di conseguenza molte variabili sono attualmente incerte e non ben definite. Ritiene che la Regione Toscana debba prendersi l'impegno, di governare il processo di messa a sistema, che avrà luogo nei prossimi mesi. Soprattutto occorre che ponga grande attenzione e dia un indirizzo, anche forte rispetto a quello che accadrà sul territorio ed ai percorsi di riconversione che inevitabilmente ci saranno. Infatti per quanto il monitoraggio possa essere di aiuto e risultare importante, è necessario immaginare dei percorsi di governo e di indirizzo. Nella consapevolezza delle forti differenze esistenti sul territorio ed anche dei differenti comportamenti nella programmazione che nascono da caratteristiche strutturali diverse, esistenti nelle zone, che rischiano in di accentuarsi maggiormente a discapito dell'equità complessiva del sistema.

**MAURO FUSO      CGIL**

Condivide l'esigenza che la sperimentazione abbia finalmente un esito, sperimentazione che peraltro è nata intorno a dei progetti, sulla base di richieste maturate in forma episodica e quindi senza in sostanza poter cogliere appieno la domanda vera. Le sperimentazioni non hanno seguito il territorio, ma hanno seguito ciò che dal territorio è maturato in termini di progetti. Il nuovo regolamento, si muove nella direzione di un regime che preveda delle varianti in corso d'opera, che crede debbano essere fortemente vigilate e governate. Riguardo la BIA, segnala che una prima questione riguarda l'occupazione, in quanto a suo avviso al cambio di mix all'interno delle residenze sanitarie, deve corrispondere un cambio di mix di carattere professionale, con operatori preparati ed adeguati allo svolgimento dei compiti. Un'altra questione riguarda l'utenza, che deve essere meglio osservata e conosciuta. Sottolinea che attualmente attraverso la sperimentazione si conoscono delle domande, che sono maturate in questo periodo, ma la domanda vera non è conosciuta. Si passa dall'Unità di Valutazione Multidisciplinare (UVM) così come da ciò che i gestori ed i comuni riescono a interpretare nei territori. Senza questo aggiuntivo processo di osservazione e conoscenza il rischio che si corre a suo avviso è quello di predisporre un regolamento preciso, che tende a imprimere una svolta anche dal punto di vista delle disposizioni ma che si confronta con una realtà territoriale, che in parte potrebbe essere tutta da scoprire.

**BARBARA TRAMBUSTI DIRIGENTE REGIONE TOSCANA**

Ricorda l'indicazione contenuta nella delibera che ha promosso le sperimentazioni, e cioè che al momento della loro cessazione al 31 dicembre 2017, le aziende devono comunicare, quali sperimentazioni vanno a regime e quali si concludono. Comprende le preoccupazioni espresse riguardo la valenza delle sperimentazioni, ritiene tuttavia che il processo di trasformazione delle strutture sociali e socio-sanitarie, che ha nella BIA un fulcro importante, possa avvenire molto più facilmente se si parte da strutture miste, cioè da strutture per autosufficienti e per non autosufficienti.

Da un punto di vista operativo, in assenza di percorribilità di altro strumento crede che si possa prevedere di programmare una percentuale di posti per i non autosufficienti, basandosi su dati epidemiologici. Segnala in proposito che è ormai pronta una delibera quadro per l'assegnazione delle risorse, e che forse essa potrebbe anche uscire contestualmente al regolamento, riuscendo magari ad esplicitare una determinata soglia.

#### **MAURO FUSO      CGIL**

Ritiene che riuscire ad indicare una soglia possa rappresentare un elemento di sicurezza in un quadro nel quale occorre trovare il modo di includere tutti e di volta in volta andrà compresa l'evoluzione. Ricorda che la tendenza dei prossimi anni sarà di avere una popolazione più anziana, si ignora però se in salute ovvero meno in salute.

Crede che al momento le preoccupazioni espresse siano legittime e stanno dentro ad un percorso che evidenzierà in futuro delle tendenze, ma anche dei fatti sostanziali, che andranno interpretati. Auspica che con l'uscita dalla sperimentazione, ci saranno anche delle prese di responsabilità maggiori anche da parte dei territori delle zone distretto.

#### **ASSESSORE SACCARDI**

Evidenzia la possibilità/opportunità che nella delibera di programmazione venga intanto inserito un limite espresso in termini percentuali, che sarà corrispondente alle sperimentazioni che si sono attivate, unitamente all'impegno di rifare il punto della situazione in un prossimo futuro.

#### **DOMENICO BANI      CONFARTIGIANATO**

Sottolinea l'esigenza di conoscere le strutture che possono offrire dei posti per fare l'accoglienza a bassa intensità assistenziale e di capire meglio le risorse da destinare a questo tipo di servizi. Per evitare che si inneschi un gioco al rialzo da parte delle strutture nei confronti della Regione Toscana, ritiene molto importante che venga effettuato un monitoraggio effettivo, realizzato in modo razionale e non solo a parole sul territorio. Ciò consentirà in futuro di valutare i nuovi indirizzi da prendere in considerazione per le nuove destinazioni, perché è plausibile a suo avviso che ci sarà sempre più bisogno dello strumento dei BIA, in quanto la popolazione è soggetta ad un progressivo invecchiamento. Crede quindi sia necessario porre molta attenzione e cercare nel tempo di individuare le eventuali modifiche normative da apportare in modo da poter poi dare una destinazione certa ai servizi, nei confronti dei bisogni che vengono proposti, attraverso le valutazioni multidisciplinari.

#### **MICHELANGELO CAIOLFA      ANCI**

Sottolinea che il nuovo regolamento rappresenta un passaggio importante, perché definisce le fattispecie, fissa le sperimentazioni, riordina in maniera più dinamica molti settori che sono stati oggi descritti.

Considera molto importante anche la questione della determinazione del fabbisogno, che distribuita nel territorio, che può diventare uno strumento di programmazione, attraverso la definizione di un quadro dinamico di riferimento. Il tema del fabbisogno oltretutto rilevante per questo regolamento lo è anche rispetto a due passaggi che considera utili per generare evoluzioni ed innovazione nel sistema socio-assistenziale, che sono rappresentati dai Por e dai Pon sull'inclusione sociale e la povertà. Per approcciare bene il tema del fabbisogno c'è la necessità di filiere assistenziali compiute nonché di sviluppo degli ambiti territoriali. Nel tentativo di ragionare e programmare in termini di filiera, ritiene che gioca un ruolo importante la residenzialità di media intensità assistenziale, la quale a suo avviso va considerata in maniera programmabile, per filiere, non fissa, abbastanza standardizzata riguardo agli oggetti e soprattutto dinamica nella sua composizione. Ritiene che per il buon esito di questo processo molto dipende da quanta forza ci sarà localmente nel fare riconversioni importanti e poli territoriali che mettano insieme tante situazioni a scalare dall'assistenza fino alla "domiciliare". Conclude indicando che dal punto di vista dei Comuni la Commissione assume in questo contesto di stimolo dell'evoluzione un ruolo non secondario, perché lì si possono rintracciare delle competenze multidisciplinari.

#### **FRANCESCO FRAGOLA**

#### **CONFCOOPERATIVE**

Ricorda che in occasione dell'adozione del regolamento adottato con il DPGR 15/r/2008, si è fatto uno sforzo di dare unitarietà ed omogeneità, e così facendo si sono in un certo modo "tagliate le ali" sia della complessità organizzativa che dell'intensità assistenziale. Confcooperative all'epoca, sottolineò il rischio di lasciar fuori ciò che ora con le BIA si sta cercando di recuperare. Sicuramente il regolamento del 2008 era figlio di quella stagione ed il suo aspetto innovativo, con il tempo si è dileguato e sono venute fuori tutta una serie di nuove esigenze.

Constata che i bisogni corrono molto più delle persone, e che essi si modificano ad una velocità alla quale non si riesce a star dietro. Fa presente che i soggetti che in questi anni hanno avuto voglia e necessità di fare qualche piccola modifica rispetto ai requisiti strutturali, sono stati inibiti dalle attuali previsioni regolamentari, che hanno fatto un po' da diga al cambiamento. Confcooperative così come ha considerato positivamente la sperimentazione partita nel 2014, sostiene oggi il tentativo di salvare il buono di queste sperimentazioni e di ricondurle a sistema. Rileva però che si tratta di una vera e propria scommessa, in quanto portare a sistema delle sperimentazioni, significa in qualche modo "incasellarle", con il rischio implicito di farle diventare troppo rigide e di regolamentare troppo.

A suo avviso la Regione deve mantenere una forte cabina di regia, capace di portare a delle filiere ed evitare che sui territori si agisca a macchia di leopardo o che le sperimentazioni abbiano luogo in alcuni contesti e non in altri.

Ritiene in conclusione che bene si faccia ad innovare e completare le filiere, evidenziando però al tempo stesso che l'innovazione va fatta in maniera tale da consentire di continuare a governare il sistema. Utile lo strumento della delibera che può prevedere

degli step di verifica, scongiurando così l'errore di far diventare nuovamente le sperimentazioni delle maglie strette, rigide.

Qualora rimanessero ancora due o tre giorni di tempo, si riserva di produrre delle osservazioni su questioni di carattere tecnico.

#### **ROMANO PICCARA                      AGCI**

Rileva che la gestione di un ospite con isogravità di 4 ovvero 5 punti è completamente diversa da quella con un ospite con isogravità di 2 o 3 punti, in quanto sono due modi diversi di approcciare l'utente e di gestirlo, i quali messi insieme, rischiano di realizzare una "macedonia", che comunque ha l'effetto di tendere a far vivere meno chi è più autonomo. Su questo reputa opportuno effettuare una riflessione perché probabilmente anziché prevedere un modulo BIA all'interno di strutture con isogravità 4 e 5, si può anche valutare una struttura completamente dedicata, con parametri diversi, dove l'animazione è prevalente rispetto all'assistenza.

#### **MARCO BRINTAZZOLI RESPONSABILE UFFICIO SEGRETERIA ASSESSORATO**

Evidenzia che l'obiettivo che si persegue è quello di seguire l'evoluzione del sistema socio-sanitario residenziale, senza volersi concentrare su una determinata struttura tipo, essendovi un'enorme varietà di strutture, che vanno da un minimo di 20/30 posti a 80 posti. Ritiene che introdurre la BIA ha aperto la strada ad una vocazione più "sanitaria" delle strutture, in quanto chi è in condizione di farlo avendo al proprio interno persone con problematiche lontane dall'accesso alle Rsa, può presentare richiesta di BIA.

#### **BARBARA TRAMBUSTI DIRIGENTE REGIONE TOSCANA**

Fa presente che il regolamento è stato approntato non solo attraverso l'esperienza delle sperimentazioni ma anche sulla base dell'esperienza quotidiana, delle telefonate dei cittadini, dei problemi che insistono sul territorio. Si è scelto di non intervenire sulla legge regionale 41/2005 in quanto la procedura di modifica avrebbe allungato tantissimo i tempi. E' sembrato più opportuno invece lavorare a livello tecnico per cercare di acquisire i risultati che si erano concretamente sperimentati. Tra questi quello di permettere da adesso in poi a chi fa delle modifiche strutturali, di poterlo fare senza dover modificare tutto il pregresso. Si tratta di un passaggio importante perché questa impossibilità fino ad oggi aveva bloccato il sistema. Sottolinea poi che nel regolamento si è cercato di parlare di anziani in modo chiaro, precisando che l'appartamento per anziani costituisce una civile abitazione, con delle caratteristiche puntuali di percorso e di filiera. Osserva che fino ad oggi per gli anziani non c'era una normativa ben precisa e ci si agganciava ad alcuni punti e spazi che la legge lasciava aperti. Altro elemento che considera importante anche nella prospettiva di far crescere l'occupazione, è rappresentato poi dalla possibilità di agire su strutture miste e di attivare anche eventualmente un modulo BIA. Una struttura mista che ha un posto per autosufficiente e lo trasforma in uno per non autosufficiente, in accordo con l'azienda per la programmazione, mentre finisce per assorbire maggiori risorse sanitarie, fornisce anche maggiori posti di lavoro. Concorda con Caiolfa che in realtà la programmazione, è una filiera, per cui bisogna tener conto del bisogno e strutturare il numero dei posti nel modulo base, ricognitivo, comportamentale, motorio fino ad arrivare alle famose cure intermedie, che attualmente in alcuni casi possono essere attivate anche in Rsa. Ritiene però che i fenomeni

vanno considerati in combinato disposto tra loro e che l'insieme di norme, va costantemente monitorato in quanto sono diverse tra loro ed intrecciate. Per proseguire bene il lavoro intrapreso, bisognerà, a suo avviso, osservare e capire come le aziende, le strutture ed i gestori recepiranno e reagiranno alle modifiche che verranno introdotte.

**DOMENICO BANI                      CONFARTIGIANATO**

Ritiene che anche nella prospettiva occupazionale sia importante capire quali risorse possono essere destinate alla bassa intensità assistenziale.

Il sistema misto delle strutture sulle quali si intende puntare pone a suo avviso una questione in termini di professionalità del personale addetto, che non è identica a seconda che abbia a che fare con bassa o alta intensità assistenziale.

Per tale ragione ritiene opportuno nel mentre si approvano le modifiche al regolamento, che nella delibera si lascino spazi liberi per potere magari fare aggiustamenti e porre in essere qualche rimedio in corso d'opera.

**MARCO BRINTAZZOLI RESPONSABILE UFFICIO SEGRETERIA ASSESSORATO**

Sulla BIA precisa che essa presenta solo modalità diverse di applicazione ma non necessità diverse rispetto al modulo base. Ricorda che la sperimentazione ha funzionato positivamente per due anni ed e' stata appropriata così come gli standard assistenziali. In presenza di una diversa applicazione dello standard assistenziale, non è stato ritenuto opportuno destinare al modulo BIA risorse specifiche o aggiuntive. Le risorse a disposizione andranno comunque distribuite in maniera appropriata.