

Consulta ristretta

Prima nota sintetica per la Giunta Provinciale

Trento, 27 gennaio 2020

1. Le ragioni dell'incontro

Nel percorso ormai triennale della Consulta provinciale delle Politiche Sociali ci sono stati alcuni incontri con gli Assessori competenti per materia (4 con Luca Zeni e 1 con Stefania Segnana), ma mai con la Giunta, che è l'Organo con il quale la Consulta è chiamata istituzionalmente a interloquire per svolgere la sua funzione consultiva e propositiva in ordine all'attuazione della legge provinciale 13/07 (Regolamento Istitutivo della Consulta, Delibera G.P. n.1704/2016). Inoltre, nell'approfondire l'impianto regolamentare dei servizi socio assistenziali con riguardo, da ultimo, alle Linee guida per gli affidamenti e al Catalogo dei Servizi, è apparso chiaro che molti dei temi toccati intersecano le competenze di più Assessorati.

2. Un po' di storia: il lascito della prima Consulta (marzo 2017 - aprile 2019)

La Consulta ha la durata della legislatura. Regolata nel 2016, la prima Consulta ristretta, eletta nel marzo del 2017, ha potuto operare - in virtù di una proroga - fino all'aprile del 2019. Questa esperienza è descritta nel Rapporto finale a firma del Presidente Riccardo Santoni, rilasciato al termine del mandato. La sua lettura è istruttiva: un rodaggio piuttosto difficile per noi e per l'Amministrazione, seguito da un percorso a luci ed ombre, che ha visto la definizione del Regolamento per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza dei servizi, del Bilancio sociale e della Carta dei servizi. Un lavoro fatto di "cantieri aperti al bisogno emergente ma chiusi troppo in fretta". Una "rincorsa" imposta dalla compressione dei tempi, che ha prodotto provvedimenti "i quali presentano elementi di criticità che non mancheranno di evidenziarsi nel prossimo futuro". Il Rapporto si conclude indicando sette "piste di lavoro per il futuro", sulle quali si è incamminata la seconda Consulta, eletta a giugno 2019 e operativa dalla seconda metà di luglio. Si segnalano quelle prioritarie: adozione di modelli di affidamento che valorizzino effettivamente il

radicamento territoriale e la collaborazione tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore (obblighi di servizio pubblico, co-pianificazione, co-programmazione, co-progettazione); revisione del Regolamento “per giungere alla definizione di una forma di accreditamento come modalità di affidamento alternativa all’appalto” o, almeno, un modello di accreditamento qualificato, che attribuisca punteggi legati ai risultati raggiunti dall’organizzazione richiedente, spendibile nelle procedure concorrenziali; adozione, preventiva agli affidamenti, di sistemi di verifica e valutazione dei risultati, che valorizzino la qualità effettiva dei servizi prestati; snellimento degli adempimenti burocratici connessi all’accredimento almeno per i soggetti più piccoli e per gli affidamenti di valore più basso. Siamo impegnati ad onorare questo lascito.

3. La seconda Consulta: questi mesi di lavoro (da luglio 2019 ad oggi)

Subito dopo la formazione degli organi interni alla Consulta (il 15 luglio l’elezione di Presidente, Vice Presidente e Segreteria) e la contestuale decisione di raccogliere sui Territori elementi di verifica e proposta per la Giunta sui provvedimenti in preadozione - Linee guida e Catalogo - si avverte nuovamente la forte pressione dei tempi imposti. Il calendario degli incontri con le Comunità in 6 sedi concordate con l’Amministrazione, pianificati per i mesi di settembre e ottobre, viene improvvisamente compresso entro il 15 settembre (termine per le osservazioni dei soggetti del privato sociale), costringendo la Consulta, chiamata a far sintesi di sistema, ad una nuova corsa. Nondimeno il 2 ottobre viene consegnata al Presidente Fugatti e all’Assessore Segnana una “Nota di sintesi per i Decisori” con annesso un “Estratto ragionato dei verbali degli incontri”, poi condivisa in due Consulte plenarie molto partecipate, ricche di spunti e di consenso, tenute rispettivamente il 15 ottobre e il 4 novembre. L’azione della Consulta ristretta, in questa fase e fino ad oggi, si è fortemente coordinata con tutti gli interlocutori in campo, come richiede il suo ruolo di collettore delle istanze di tutti verso l’Amministrazione provinciale e viceversa. Innanzitutto con il Dipartimento Salute e Politiche sociali, ma - naturalmente - con la Federazione della Cooperazione, Consolida, C.N.C.A., C.S.V., C.L.A. e molti altri portatori di interessi. Il 14 novembre si è svolta l’audizione congiunta nella I e IV Commissione permanente del Consiglio Provinciale (evento non frequente) con unanime e forte attenzione di maggioranza e opposizione alle argomentazioni della Consulta (ottenuta attraverso un approfondimento ragionato ed aggiornato della “Nota di sintesi” del 2 ottobre).

Il 4 dicembre anche il Consiglio delle Autonomie, con proprio parere, ha espresso apprezzamento per il lavoro svolto e condiviso alcune proposte. Ora siamo in attesa del parere delle Commissioni.

4. La “Nota di sintesi per i Decisori” del 2 ottobre 2019 in pillole.

Le richieste più rilevanti rivolte alla Politica che abbiamo raccolto dal Terzo Settore e dagli Amministratori locali sono: il supporto formativo e informativo della Provincia ai Territori per spiegare a fondo i provvedimenti adottati, le procedure e le novità; il maggior tempo, di almeno sei mesi, per dare attuazione agli affidamenti (portando la data finale almeno al 31 dicembre 2021 e anche oltre, al bisogno); il sostegno economico concreto ai Soggetti del Terzo Settore per ridurre l'eccessivo peso dei contratti nazionali recentemente rinnovati e con l'alea di quello provinciale, sul quale non ci risultano progressi; le “linee guida” più cogenti, necessarie, al di là dei dubbi, per conseguire livelli omogenei di assistenza in tutto il territorio provinciale; l'attesa di concludere e di conoscere i numerosi approfondimenti tecnico giuridici in corso prima di dare inizio agli affidamenti; l'affinamento del Catalogo, con maggiore attenzione ai costi del personale; lo scaglionamento nel tempo degli affidamenti, per limitarne l'impatto contestuale sul sistema di Welfare (occupazione, qualità dei servizi, soddisfazione degli utenti); il ricorso - ovunque possibile - a sperimentazioni. Soprattutto, rendere “effettivamente” residuale il ricorso agli appalti, che implica un profondo cambiamento culturale nei Soggetti affidanti e che va molto curato.

5. Le aperture politiche e il seguito positivo.

Su questi temi l'Assessore Segnana ha fatto importanti aperture nella Consulta allargata del 4 novembre 2019 su un buon numero dei temi prospettati, che sono poi stati da noi ribaditi con ampiezza di argomentazioni nell'audizione nelle Commissioni consigliari I e IV riunite in data 14 novembre con la percezione di un buon ritorno bipartisan (come detto più sopra). Risulta informalmente anche una confortante convergenza del Consiglio delle Autonomie (di data 4 dicembre) sulla maggioranza delle richieste, e segnatamente (con molta forza) su quella fondamentale di concedere maggior tempo per concludere le procedure degli affidamenti.

Tutto questo ha suscitato in molti soggetti del Terzo Settore un clima favorevole di attesa, che ha un po' attenuato un certo scetticismo e la consistente preoccupazione

emersi con chiarezza nei mesi precedenti, e registrati dalla Consulta, dopo la lettura dei documenti estivi in preadozione.

6. L'incertezza del momento attuale.

Abbiamo fiducia che in questi due mesi e mezzo intercorsi dalle Audizioni siano state tradotte in forma tecnico-giuridica le aperture politiche percepite: sia quelle che avessero preso la forma di emendamenti ai testi delle Linee guida e del Catalogo (documenti che risulta siano stati presentati tre settimane orsono al Consiglio Provinciale per il parere delle Commissioni interessate), sia quelle che fossero contenute in altri provvedimenti amministrativi (es. supporto per la formazione) o norme regolamentari o di legge (es. Legge di bilancio).

Va tuttavia detto che in questi stessi due mesi e mezzo la Consulta ristretta ha chiesto più volte di poter avere ufficialmente i nuovi testi e di conoscere le eventuali nuove norme proposte, ma a tutt'oggi non ha ricevuto una risposta positiva. Il che ci mette in difficoltà, perché non siamo in grado di informare correttamente il Terzo settore come istituzionalmente siamo chiamati a fare.

Esprimiamo una forte preoccupazione che le linee guida possano non aver tenuto conto di importanti decisioni e pareri recentemente intervenuti, partendo così da presupposti e disegnando scenari non più aggiornati. Ci riferiamo in particolare al parere del Consiglio di Stato - Sezione Consultiva per gli atti normativi del 19 dicembre 2019- (che riduce molto il raggio di azione della direttiva ANAC) e all'acquisizione del parere *pro-veritate* del Prof. Franco Mastragostino e del Prof. Giuseppe Piperata sul tema aiuti di Stato e servizi/interventi socio assistenziali.

7. I temi larghi, di competenza trasversale della Giunta

Nell'interlocuzione con i Territori, sia nelle diverse Sedi, sia nelle Consultazioni plenarie, abbiamo intercettato questioni di portata molto più ampia, come si è detto, rispetto alle due oggetto dei provvedimenti in adozione da parte della Giunta provinciale, che qui sinteticamente si elencano per memoria:

- Il rapporto con le Autonomie del Territorio (Linee guida necessariamente più vincolanti se si vuole assicurare omogeneità dei servizi; "Spazio argento" in sperimentazione appena delineata; "nodo" delle Tariffe/Contributi esplorato ma non sciolto, fonte di poca equità). E la connessa domanda latente: qual' è

l'Idea della Politica sul futuro delle Comunità di valle, che sono lo snodo amministrativo del sistema di Welfare?

- Il rapporto pubblico/privato nel Welfare. Quale futuro c'è su questo tema nella visione della Politica, in tempi di risorse pubbliche calanti e bisogni sociali crescenti?
- Il sostanziale monopolio di domanda pubblica nella maggioranza dei servizi. E' sostenibile nel tempo? Va centrato sui budget disponibili, come accade da tempo o sui bisogni esistenti, che si scandagliano poco?
- Il rapporto con il Sindacato e il mondo delle Professioni libere regolate. Si può continuare a essere rappresentati dalla "Funzione pubblica" quando il Terzo settore è quasi completamente privato e, soprattutto, quando si operi sul mercato con clienti privati?
- La sostenibilità e lo sviluppo dell'impresa cooperativa e sociale sono tutelati? Già oggi sono in equilibrio precario per via di una sommatoria di maggiori costi (nuovi carichi burocratici, nuovi contratti di lavoro, nuovi titoli/livelli del personale)
- La sostenibilità e lo sviluppo per le Fondazioni, le Associazioni, il Volontariato e quant'altro (in equilibrio ancor più precario) sono Tutelati?
- E' sostenibile per tutti il contratto delle cooperative sociali, specialmente nei servizi privati? Che ne è del contratto provinciale delle Cooperative sociali?

- Ci pare poi ineludibile una riflessione complessiva sulla Legge provinciale 13/07 e la rivisitazione del Regolamento 2018. Questi ultimi due passaggi si rendono necessari sia in riferimento all'evoluzione dei modelli di welfare, sia per collocare meglio la normativa provinciale in materia di affidamenti nel quadro definito dalle disposizioni comunitarie e da quelle statali. C'è ancora margine per affinare lo sforzo lodevole fatto fin qui. Nello specifico, si avverte il bisogno, attraverso una rilettura sistematica, di passare le linee guida per gli affidamenti al vaglio dei recenti passaggi relativi all'interlocuzione tra ANAC e Consiglio di Stato, fino al parere di quest'ultimo, formulato nell'adunanza del 19 dicembre 2019, e del parere elaborato dal Prof. Mastragostino e dal Prof. Piperata, di cui si è detto.
- Con tutta evidenza, dobbiamo evitare il rischio di veder approvata, dopo l'enorme lavoro condotto da tutti gli Attori coinvolti, una riforma del Welfare

provinciale che incorpori elementi di dubbia tenuta, o di vero rischio dal punto di vista del divenire giuridico.

Sono temi “pesanti”, che in tutta evidenza interessano, oltre che la Salute, famiglia, affari sociali e disabilità: il Bilancio, appalti ed enti locali; la Cooperazione, l’Economia, sviluppo e lavoro; i Rapporti con l’Europa e lo Stato; gli Affari legali; la Cultura e la formazione delle classi dirigenti pubbliche e private; il Rapporto tra maggioranza e opposizione nelle questioni vitali (come quella di specie), al di fuori delle ideologie e dagli interessi parziali, ecc. Cioè tutta la Giunta.

8. Il ruolo della Consulta nel contesto

La Consulta costituisce un presidio di elaborazione delle istanze proposte dal Terzo settore e maturate attraverso il lavoro di confronto con l’utenza dei servizi, da un lato, e con le Pubbliche Amministrazioni, dall’altro. Stiamo parlando di una realtà imponente, che ha trovato in Trentino condizioni culturali, sociali ed economiche di contesto che ne hanno favorito la diffusione e il radicamento come forse in nessun altro Territorio del nostro Paese. I più recenti dati ISTAT disponibili pongono la Provincia autonoma di Trento al primo posto a livello nazionale per rapporto tra istituzioni non profit e popolazione residente, con 111,5 istituzioni ogni 10mila abitanti, il che significa superare le 6.000 organizzazioni censite, con oltre 13.000 dipendenti, ai quali si aggiunge una straordinaria partecipazione di volontari che, oltre a risultare preziosa sul piano operativo, costituisce un fattore determinante del radicamento territoriale e comunitario delle istituzioni del Terzo settore. I destinatari delle attività delle diverse organizzazioni non profit presenti a livello provinciale sono quasi 90 mila, con prevalenza di minori in particolare situazioni di bisogno, di anziani con limitazioni più o meno ampie della loro autosufficienza e di persone con disabilità fisica, psichica, sensoriale, oppure intellettuale e/o relazionale.

Stiamo documentando che i temi di cui la Consulta si occupa toccano una pluralità di competenze assessorili e, di fatto, interessano l’intera Giunta. Ma questi temi sono poco presenti nel dibattito pubblico. Dare ruolo alla Consulta e sostenerlo può aiutare la diffusione della consapevolezza tra i Cittadini e facilitare l’azione amministrativa.

9. I temi politici prioritari

- C'è grande fame di Politica e di Visione: le Politiche sociali non appartengono ai tecnici, alla burocrazia, ai giuristi, alle professioni, ai sindacati, alle magistrature. Non appartengono alla cultura dello Stato e neppure a quella dell'Unione Europea, dove sembra prevalere su tutto il valore della libera concorrenza, della finanza e della globalizzazione. Le Politiche sociali sono il terreno tipico dell'Autonomia. E per natura non possono essere politiche di parte: riguardano i bisogni primari della nostra gente. Su questo terreno occorre avere coraggio. Trovare tutte le strade per costruire benessere collettivo. C'è vuoto di respiro lungo. E il pericolo di scardinare un modello che funziona perché rodato da decenni di esperienza -pur migliorabile- è concreto.
- La Riforma del Welfare è un tema vitale, che interessa tutti. Non appartiene soltanto alla maggioranza e ai governanti. Richiede un rapporto virtuoso con l'opposizione e i governati. Molta concretezza e poca ideologia.
- Il riesame della legge provinciale 13/07 appare davvero necessario: 13 anni trascorsi e una lunga crisi recessiva sono troppi per darla per scontata e ritenerla appropriata ai bisogni, ai tempi diversi e alle minori disponibilità - in prospettiva - della finanza pubblica. La sua "mera" attuazione non basta.
- Il Regolamento per l'Autorizzazione e l'Accreditamento è figlio della legge 13 e di scelte purtroppo affrettate. E' un modello che presenta criticità, nonostante le buone intenzioni. Due tra tutte: non c'è una valutazione dei meriti pregressi degli accreditandi (referenze, credito acquisito, valutazione della qualità dei servizi prestati, fiducia degli utenti) da spendere come punteggio negli affidamenti. L'autorizzazione è debole: non regola bene il mercato privato, come sarebbe necessario con la giustificazione sussurrata - altrettanto debole - che la libertà d'iniziativa economica non può essere compressa. La Costituzione invece lo consente, con riserva di legge, a protezione di (e bilanciamento con) altri interessi costituzionalmente protetti. Si tratta di ragionare e motivare scelte coraggiose.

Per la Consulta

Il Presidente

Massimo Ocellio



