



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

COMITATO PARITETICO DI CONTROLLO E VALUTAZIONE

ESAME DELLA RELAZIONE n. 21 del 2011

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 3/2008

“Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario”

- 1. L’ambito di competenza del Comitato**
- 2. I principali risultati dell’analisi**
- 3. Le ipotesi di approfondimento**
- 4. La proposta**



1. L'ambito di competenza del Comitato

Il nuovo Statuto d'Autonomia e il Regolamento generale hanno istituito il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, nuovo organismo politico non partisan, con il compito di favorire l'esercizio del controllo dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche.

Una delle funzioni del Comitato consiste nell'esaminare le relazioni con le quali la Giunta regionale o altri soggetti rispondono ad obblighi informativi nei confronti del Consiglio previsti da leggi regionali (art. 109, comma 1, lett. c) Reg.). Inoltre, l'esame di queste relazioni, secondo la previsione regolamentare, è specifico oggetto di iniziative di collaborazione con le commissioni consiliari e la Giunta regionale (art. 109, comma 2, lett. a) Reg.).

Nella seduta del 29 novembre 2011, il Comitato ha preso in esame la relazione che la Giunta regionale ha inviato al Consiglio nell'agosto 2011, in merito all'attuazione della legge regionale 3 del 2008 (REL n. 21) sul governo della rete dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario. La legge contiene infatti una clausola valutativa (art. 31) che conferisce un mandato alla Giunta affinché informi il Consiglio "sull'attività svolta e sui risultati raggiunti nel promuovere e garantire la piena attuazione" della legge.

Questo documento riporta i risultati dell'esame condotto dal Comitato da trasmettere alla III Commissione consiliare, competente per materia, quale contributo per la comprensione dei risultati ottenuti dall'attuazione della legge in esame.

2. I principali risultati dell'analisi

Regione Lombardia con la legge n. 3/2008 riforma la politica regionale che organizza i servizi sociali e sociosanitari. In particolare:

- adotta i principi guida che orientano la riforma: la libertà di scelta dell'utente, la centralità della persona, la sussidiarietà (verticale e orizzontale), la valorizzazione della famiglia come soggetto che esprime, oltre a bisogni, capacità di risposta da riconoscere e da potenziare;
- definisce la rete dei soggetti che erogano i servizi e l'organizzazione delle competenze tra i diversi livelli di governo,
- definisce le regole, gli strumenti le fonti e le modalità di finanziamento per programmare e attivare gli interventi, nonché gli istituti che tutelano il cittadino quando accede ai servizi
- indica alcuni obiettivi generali che puntano ad ottenere servizi equamente distribuiti sul territorio, personalizzati sulla domanda e le necessità del cittadino, integrati nelle

componenti sociali e sociosanitarie e con altri interventi di welfare, efficienti nell'uso delle risorse che li sostengono.

La relazione della Giunta regionale trasmessa al Consiglio risponde ad un mandato informativo aperto e ampio mettendo al centro il processo amministrativo di implementazione. Il documento contiene:

- un elenco di alcune tra le attività di competenza regionale che sono ritenute indispensabili all'attuazione della riforma
- l'elenco dei provvedimenti amministrativi assunti nel primo triennio di vigenza della legge
- i principali risultati ottenuti in esito ai provvedimenti
- alcune criticità che si sono manifestate nel corso dell'implementazione con l'indicazione dei correttivi che la Giunta sta studiando per risolverle.

Le informazioni contenute nella relazione indicano che sono state poste quasi tutte le basi per l'attuazione della riforma. Restano da disciplinare alcuni aspetti economico-finanziari:

- gli indirizzi per l'accesso prioritario alla rete delle unità d'offerta sociali e sociosanitarie
- le modalità di copertura del costo delle prestazioni ed i criteri per definire rette e tariffe
- i criteri e le modalità dei titoli sociali e sociosanitari
- le modalità di finanziamento delle prestazioni a carico del Fondo Sanitario.

Questi aspetti saranno definiti attraverso interventi legislativi, uno dei quali già in discussione presso la Commissione III (pdl 66). Quest'ultimo provvedimento legislativo è atteso anche per risolvere una delle principali criticità evidenziate nella relazione, che riguarda la compartecipazione alla spesa da parte dell'utente.

I **risultati** descritti si riferiscono, in via principale, alle realizzazioni del processo di implementazione:

- sono state individuate le unità d'offerta sociali e sociosanitarie e le indicazioni per il loro accreditamento
- sono stati istituiti i Tavoli di consultazione dei soggetti da coinvolgere nella programmazione, progettazione e realizzazione della rete dei servizi (Terzo Settore, enti erogatori, Comuni, Province, organizzazioni sindacali)

- tutti i Comuni hanno definito i Piani di Zona e sottoscritto i relativi accordi di programma
- presso ogni Asl sono istituiti gli Uffici di Protezione Giuridica e presso ogni Asl e ogni Azienda Ospedaliera sono costituiti gli Uffici di Pubblica Tutela

Le **criticità** segnalate, oltre a quella che riguarda la compartecipazione dell'utente alla spesa, attengono principalmente alla sfera delle relazioni tra enti ed esprimono il bisogno di

1. rafforzare il coordinamento tra Asl e Comuni, per garantire il principio di integrazione tra servizi sociali e sociosanitari
2. semplificare il funzionamento dei tavoli del Terzo Settore, in particolare quelli locali, per assicurare il principio di sussidiarietà orizzontale e quindi la partecipazione
3. facilitare i rapporti tra Asl e Tribunali che collaborano alle attività degli Uffici di Protezione Giuridica, a tutela dell'utenza incapace o priva di autonomia
4. intervenire sugli aspetti organizzativi e operativi degli Uffici di Pubblica Tutela che, secondo una ricognizione in corso, non riescono ad ottenere il supporto interno alle Asl né a reperire persone capaci a svolgere le funzioni previste, a causa della gratuità della carica.

Gli **interventi** che la Regione intende attuare per risolvere queste problematiche comprendono:

1. indicazioni per ottenere un coordinamento più efficace tra Asl e Comuni, all'interno delle nuove linee guida per la stesura dei Piani di Zona, di prossima emanazione
2. rivisitazione del documento di istituzione dei Tavoli di consultazione e semplificazione delle procedure che li attivano
3. stesura di protocolli operativi che agevolino il lavoro congiunto di Asl e Tribunali
4. costituzione dell'ufficio di Pubblica Tutela regionale; riduzione del numero degli UPT e rafforzamento delle risorse ad essi attribuite; definizione, anche per via legislativa, del rapporto tra questi uffici e il difensore civico.

3. Le ipotesi di approfondimento

La relazione trasmessa dalla Giunta consente, in primo luogo, di avere un ritorno sul processo amministrativo finora svolto e che ha posto le basi indispensabili all'attuazione della riforma della rete dei servizi alla persona.

In secondo luogo ci segnala alcuni problemi sui quali dovrà intervenire il Consiglio, laddove sono previsti interventi legislativi (come ad esempio per la compartecipazione alla spesa per le prestazioni).

Infine offre l'occasione per consolidare il processo informativo avviato attraverso alcune domande di approfondimento dirette a comprendere meglio come il disegno complessivo della riforma, approvato dal Consiglio, si stia effettivamente concretizzando.

Infatti, a partire dagli obiettivi, principi e strumenti della politica regionale in questione e delle criticità principali segnalate dalla relazione della Giunta, potrebbe essere interessante approfondire gli ambiti che attengono, in particolare, alla sussidiarietà, alla libertà di scelta, alla distribuzione dei servizi sul territorio, alla personalizzazione delle prestazioni e all'uso ottimale delle risorse. A tal fine, il Comitato suggerisce le seguenti ipotesi di approfondimento:

a) Distribuzione dei servizi sul territorio

Attraverso interventi di semplificazione, la Lr 3/2008 punta ad ottenere una maggiore disponibilità dei servizi. Come è cambiata quantitativamente la rete delle unità d'offerta, sia sociali che sociosanitarie, per soggetti pubblici, privati, profit e non profit? Con quali esiti rispetto alla distribuzione territoriale dei servizi? Esistono aree di assistenza che tendono ad attrarre in modo differenziato erogatori pubblici e privati, profit e non profit?

b) Personalizzazione dei servizi

Per accompagnare e orientare il cittadino nella scelta delle opzioni di cura più adatte alle sue necessità è previsto il segretariato sociale, da attivarsi presso tutti i Comuni. Qual è il grado di attivazione del servizio sul territorio? Sono sufficienti a garantire questo obiettivo? Esistono best practice sul territorio? Ha preso avvio l'istituzione del "case manager" previsto nelle linee guida per i Piani di Zona 2009-2011?

c) Libertà di scelta

Per favorire la libertà di scelta si prevedono i titoli sociali e sociosanitari (buoni, voucher). Più fonti indicano che il buono viene preferito al voucher. Secondo i dati a disposizione della Direzione generale, quali strumenti sono richiesti con maggiore frequenza e per quali ragioni? da quale tipo di utenza e per quali servizi? quante risorse veicolano e

distribuiscono sul territorio? in che misura assorbono le risorse assegnate ai servizi sociali e sociosanitari?

Secondo studi recenti chi apprezza la libertà di scelta è un'utenza forte, informata, senza bisogni complessi o di lungo periodo. Per una persona fragile e sola, invece, "scegliere" è più difficile. Questa analisi è condivisa dalla Direzione Generale Famiglia? Esistono evidenze empiriche che contrastano questa lettura? Oppure possono essere previste modalità che contemperino questo principio con la tutela dell'utenza più debole?

d) Accesso ai servizi e tutela del cittadino

La Giunta ha allo studio alcuni correttivi per risolvere le criticità operative degli UPT, ad esempio la riduzione del loro numero ed un futuro UPT regionale. In che modo si migliorerebbe l'operatività degli uffici senza diminuire la possibilità di accesso ai cittadini? Quali sono attualmente l'entità dell'attività e le ragioni del ricorso agli Uffici di Pubblica Tutela sul territorio? In che misura gli utenti degli UPT hanno fatto poi ricorso al difensore civico?

e) Utilizzo delle risorse

L'uso razionale delle risorse esclude la produzione di residui nella gestione delle risorse assegnate. Eppure in passato si è registrata una situazione non ottimale per quanto riguarda le risorse del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali assegnate ai Comuni. La Giunta ha stabilito delle soglie obiettivo, sia per l'impegno che per la liquidazione delle risorse, da raggiungere entro la fine di quest'anno (DGR 8551/2008). Quali informazioni sono disponibili in merito?

f) Sussidiarietà orizzontale

La molteplicità dei tavoli di consultazione e rappresentanza è un elemento di complessità a cui si aggiunge, secondo alcuni esperti, scarsa competenza di analisi delle politiche e poca chiarezza nei ruoli. Per altri, il coinvolgimento dei tavoli sarebbe diminuito nel tempo e sulle questioni più cruciali. Come interpreta la Direzione Generale Famiglia questi aspetti? A quale livello e con quali strumenti prevede di intervenire per rendere più efficace l'apporto del Terzo Settore?

g) Sussidiarietà verticale

Nel processo di attuazione della riforma dei servizi alla persona sono emerse criticità nelle relazioni tra Comuni e ASL. Quali sono le cause e la diffusione territoriale del fenomeno?

Sono riconoscibili fattori che facilitano (oppure ostacolano) le relazioni tra gli enti?

4 . La proposta

Queste domande, che si sottopongono alla considerazione della Commissione III, possono da un lato chiarire con maggior dettaglio alcune informazioni contenute nella relazione della Giunta, dall'altro approfondire le conoscenze del Consiglio su alcuni aspetti che conseguono all'attuazione della legge 3/2008, in aggiunta a quanto prodotto dal processo amministrativo.

Qualora condivise dalla Commissione, queste domande possono costituire una specificazione della richiesta di informazioni integrative già emersa e condivisa in seno alla III Commissione il 9 novembre u.s., in occasione dell'esame della relazione in questione.

F.to Il Presidente

Alessandro Alfieri

Milano, 29 novembre 2011

Copia informatica di documento analogico