

PARERE UPL RIFERITO ALLA PRIMA BOZZA DI PIANO SOCIO SANITARIO REGIONALE 2006-2008

Con riferimento al richiesto parere sulla prima bozza di Piano Socio Sanitario Regionale 2006/2008, UPL intende preliminarmente porre le seguenti problematiche riferite ad un comparto che assorbe oltre i 4/5 dell'intera risorsa regionale.

In primo luogo si rappresenta l'esigenza di una interlocuzione non solo episodica ma di sistema, che va trasferita al più presto anche a livello normativo.

Per esempio, in alcune Province della Regione Emilia Romagna (Piacenza, Parma, Reggio Emilia), il Presidente della Provincia è il coordinatore della Conferenza dei Sindaci in materia socio sanitaria e le rispettive conferenze provinciali socio-sanitarie, rivestono un ruolo non secondario su materia ritenuta a tutti gli effetti strategica nelle relazioni tra la Regione e le Autonomie Locali.

Per converso, in alcune Province della Lombardia giacciono, ormai da oltre tre mesi senza alcuna risposta, le istanze di rappresentanza dalla Provincia alla Conferenza dei Sindaci per le materie sanitarie e socio sanitarie assistenziali. In altre parole, oltre al mancato riconoscimento del coordinamento della programmazione e della funzione di indirizzo della Conferenza provinciale, si determina una sorta di esclusione totale della Provincia da qualsiasi possibilità realtà reale di intervento, determinando una grave violazione degli stessi principi costituzionali di pari dignità e di rappresentatività delle Province nel contesto del rapporto con le Autonomie locali.

In secondo luogo si osserva come il blocco in atto dall'ormai lontana scadenza amministrativa delle elezioni locali e poi regionali ha impedito l'effettivo decollo della Conferenza Regionale per la programmazione sanitaria e socio sanitaria, elemento, peraltro, accentuato dalla provvisorietà e dalla precarietà della Conferenza Regionale delle Autonomie in attesa del varo del Consiglio Regionale delle Autonomie, con ampia riforma che consenta una più articolata e dignitosa presenza delle autonomie locali nel necessario confronto con la Regione.

Ciò premesso, UPL segnala di seguito alcuni temi che le Province lombarde ritengono importanti e che si augura possano essere ripresi nel testo definitivo del Piano Socio Sanitario Regionale.

Il parere seguirà, come metodo, l'articolato del testo soffermandosi in particolare sui temi dell'integrazione socio sanitaria e della programmazione sociale, sui quali le Province manifestano la volontà di collaborazione con i Comuni e la Regione Lombardia per la piena realizzazione di un welfare comunitario responsabile e solidale.

UPL esprime la disponibilità delle Province lombarde al più ampio lavoro interistituzionale che consenta di dare piena attuazione agli obiettivi di metodo di intervento riportati a pagina 2 (si fa qui riferimento al testo allegato alla DGR 1996 del 22 febbraio 2006 composto da 145 pagine) dove si dice che: "solo i livelli intermedi di governo sub regionali, coincidenti con le Province e i Comuni, in forma singola e associata, sono (...) in grado di adeguarsi più plasticamente alle esigenze sociali, economiche e culturali in continuo divenire svolgendo funzioni di garanzia e di equilibrio della domanda/offerta delle prestazioni sanitarie in termine di "esistenza", "accessibilità", e "qualità di processo".

Le Province e i Comuni associati sono infatti in grado di cogliere adeguatamente, anche attraverso una maggiore e piena loro responsabilizzazione, una domanda territoriale di salute e di benessere in quanto rappresentano più direttamente di altri le comunità locali e sono le uniche realtà davvero vicine ai bisogni sociali emergenti e agli erogatori diretti dei servizi.

Questa nota, pertanto, si concentra nel segnalare la necessità di migliorare – ampliandoli – i ruoli e i compiti delle Province e in generale degli Enti Locali nel nuovo sistema di governance locale ipotizzato dalla Regione Lombardia con questo nuovo PSSR, nel rispetto degli ordinamenti vigenti in relazione alle Autonomie locali.

UPL richiama l'attenzione della Regione Lombardia sulla maggiore criticità oggi esistente, relativa all'integrazione degli interventi sanitari con gli interventi socio assistenziali. Condividendo infatti, la necessità di superare la settorialità degli interventi dei servizi nei confronti dei singoli utenti, che devono invece essere considerati “nella globalità della persona e in tutte le loro dimensioni” – come scritto nel testo – occorre operare perché a livello di singolo Distretto socio sanitario o provinciale venga costruita con l'apporto di tutte le istituzioni e del terzo settore una efficace governance degli interventi. Oggi le Province risultano, al di là di quanto scritto nelle premesse, di fatto escluse dal disegno riportato nelle pagine successive.

UPL sottolinea invece positivamente la priorità assegnata nel testo all'integrazione socio sanitaria per la costruzione dei servizi del nuovo sistema di welfare e le priorità individuate anche al ruolo fondante della famiglia nel welfare lombardo, che, tuttavia, non può, né deve, essere pensato come alternativo o nemmeno parzialmente sostitutivo ai servizi di cura e alle persone.

Si chiede alla Regione Lombardia un ruolo specifico negli interventi operati dalle singole Province, in collaborazione con i Comuni, nell'area di riqualificazione della rete di offerta e nelle attività di coordinamento e verifica della programmazione sociale a livello di area vasta e di ambito provinciale, soprattutto partecipando, alla definizione della programmazione sociale locale.

Su questo tema in particolare, si ritiene che debbano essere meglio considerate dalla Regione Lombardia le istanze provenienti dalle singole Province tese a dare uniformità, impulsi innovativi e qualità ai diversi servizi territoriali sociali e socio sanitari.

Nel contempo, UPL esprime preoccupazione per alcuni passaggi previsti nelle Linee di sviluppo riferite in particolare alla separazione tendenziale operata tra il socio sanitario e il socio assistenziale poiché, al di là della giuste differenze nelle competenze tra Enti, si rischierà, se perseguita la separazione, di allargare il solco già in parte esistente tra interventi sociali dei Comuni e servizi socio sanitari a responsabilità Asl. **Non pare opportuno a questo proposito affidare alle Asl – enti strumentale della Regione Lombardia – il ruolo di regia territoriale unica al posto degli organi elettivi.**

Occorre operare – come si è detto – perché nel singolo Ambito Territoriale siano invece attive forme efficaci di governance in grado di garantire, ben oltre le competenze e ruoli specifici dei singoli enti chiamati a partecipare alla programmazione e gestione, le modalità migliori di integrazione tra servizi. Su questi temi la Regione Lombardia deve, a parere di UPL, utilizzare di più e meglio il ruolo delle Province, a partire ad esempio dalle politiche della prevenzione, dalla promozione di corretti stili di vita, dagli interventi di area vasta per i minori o a favore delle fragilità sociali, o infine per la creazione di un sistema informativo sul sociale, anche utilizzando le diverse competenze istituzionali conferite o delegate alle Province non solo nell'area del sociale ma anche nelle aree delle politiche attive della formazione e del lavoro, dell'ambiente, dell'istruzione, della mobilità, ecc. Nel rispetto delle competenze dei Comuni singoli o associati, le Province possono esercitare un ruolo significativo su area vasta ad esempio nella promozione del volontariato oppure nel sostegno dei disabili, non solo sensoriali.

Su questi ultimi temi si richiede, in particolare, una migliore specificazione del ruolo delle Province, ad esempio nella definizione e attuazione dei Piani di Zona ex Legge 328/2000 oppure all'interno delle ipotesi di "programmazione negoziata" o, infine, nelle "ulteriori definizioni di volontà e di capacità programmatiche sub regionali", nel rispetto dell'Ordinamento nazionale e regionale vigente.

Si rileva, inoltre, la necessità e l'urgenza che le Asl ricerchino costantemente come metodo di intervento "la condivisione delle comunità professionali, degli erogatori, dei servizi ed anche degli Enti Locali" nella realizzazione dei servizi e dei loro compiti tecnici. Occorre prevedere, nel sistema di governance locale, un ruolo specifico delle Province secondo modalità stabilite dalla Regione di intesa con UPL e Anci Lombardia. Questa definizione ancora manca.

Le Province, infatti, come già illustrato in premessa, non sono citate quali Istituzioni interlocutrici della Regione Lombardia, ad esempio, nel testo riferito alle nuove sfide e alle linee di sviluppo delle politiche socio sanitarie in Lombardia. Nella bozza di Piano, (a pagina 23 e 25) non v'è traccia della possibilità di svolgere un ruolo di collaborazione interistituzionale, quando invece, in più punti, sono citate le necessità di una programmazione sociale sub regionale e/o territoriale ad area vasta oppure i temi, come si è detto, della programmazione negoziata. UPL chiede di colmare questa lacuna: ad esempio nell'area dell'integrazione socio-sanitaria sarebbe auspicabile prevedere formalmente di **integrare**, come di fatto già avviene in alcune aree territoriali, **gli Organismi di rappresentanza degli Enti Locali con un Rappresentante della Provincia** che partecipi al Consiglio di rappresentanza di ogni ASL ed agli esecutivi/assemblee distrettuali.

Da questo punto di vista occorrerebbe inoltre estendere le competenze e le funzioni dei Consigli di rappresentanza dei Sindaci anche alle Aziende Ospedaliere del proprio territorio (con esclusione degli ospedali "regionali").

Infatti si ritiene necessario citare adeguatamente le Province tra gli Enti di riferimento delle politiche socio sanitarie e sociali, andando oltre ai soli temi propri della formazione e della costituzione di Osservatori (pagina 57) ma attuando pienamente i compiti previsti dall'art. 7 della L. 328/2000, che, ricordiamo, affidano alla Regione il potere di disciplinare le modalità attraverso le quali le Province possano esercitare il proprio ruolo. Disciplinare le modalità non significa evidentemente escludere in tutto o in parte i ruoli previsti dal nostro ordinamento vigente. E' parere di questa Unione, comunque, che la Regione non intenda proporre limiti a quanto già definito nella norma quadro.

Una maggiore attenzione per le Province è del resto giustificata dalla loro storia nell'area del sociale (in particolare per quanto fatto nell'area materno infantile, e per gli interventi sostenuti da decenni nella salute mentale, ecc.), ma soprattutto per le competenze attuali di programmazione territoriale e per i servizi alle persone che, anche autonomamente e con proprie risorse, continuano ad assicurare alle comunità locali servizi rilevanti nel sociale, ai sensi e per effetto degli articoli 3, 4 e 5 del Testo Unico 267/2000 nonché in forza di quanto disposto dall'art. 7 comma 1 della L. 131/2003.

In questo senso UPL auspica la costituzione di un tavolo congiunto permanente Regione Lombardia/Enti Locali che veda le Province tra i soggetti istituzionali riconosciuti e costantemente interpellati dalla Regione a fronte di scelte nell'area del sociale.

Inutile dire che la mancanza della stabile relazione istituzionale con la Regione Lombardia, per un verso, e con le Asl d'altra parte, che vada oltre qualche tavolo tecnico sulla formazione e sull'associazionismo, comporta una difficoltà nelle relazioni e sicuramente non valorizza adeguatamente le risorse professionali e finanziarie che da parte loro le Province continuano e continueranno ad assicurare al sistema, nel suo complesso, alle unità di offerta, al volontariato e ai Comuni.

Si rileva inoltre un approccio contraddittorio tra le affermazioni di un più deciso welfare comunitario, fondato su una maggiore sussidiarietà orizzontale e la non piena attuazione, a parere di UPL, della sussidiarietà verticale a favore delle Province e dei Comuni nell'area del sociale. Non è condivisibile il ruolo affidato alle Asl e finalizzato (pagina 26) al controllo, soprattutto se orientato a porre "sotto esame" le autonome attività degli Enti Locali – e tra questi anche le Province – che devono invece poter esplicitare, pur nel rispetto della normativa e delle direttive regionali conseguenti e coerenti con le leggi regionali, il pieno appoggio ad esempio "all'attuazione dei Piani di Zona e alla programmazione associata a livello del singolo Ambito".

Si ritiene, a titolo solo esemplificativo, che le Province possano essere chiamate dalla Regione Lombardia a un ruolo più attivo, di intesa con i Comuni e con Anci Lombardia, nelle azioni di sostegno e promozione nell'area del sociale con particolare riferimento alle tematiche emergenti: delle continuità assistenziali operate sul territorio, degli anziani non autosufficienti, dell'integrazione degli stranieri in particolare dei minori, della prevenzione nell'area dei minori, degli interventi a favore dei disabili, non solo sensoriali, anche favorendo progetti sperimentali indirizzati ad affrontare le difficoltà e le emergenze poste in essere nelle aree urbane dai fenomeni di nuove povertà o dalla recente immigrazione.

Alla luce di quanto espresso, UPL si augura che si possa identificare, anche grazie ad un confronto diretto e ripetutamente auspicato tra UPL e Regione Lombardia, nella versione definitiva una modalità migliore di collaborazione interistituzionale finalizzata al soddisfacimento di bisogni sociali che, è noto, abbisognano dello sforzo e delle risorse di tutte le Istituzioni e del privato sociale, proprio con l'obiettivo di "effettiva integrazione di tutti gli attori del sistema".

Tutto ciò premesso, si propone la seguente riformulazione della parte di testo che riguarda direttamente le Province nella forma seguente:

“Il ruolo delle Province”

In coerenza con il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali, con la L. 328/2000, con la L. 131/2003 e con la normativa regionale vigente (in particolare la legge regionale 31/97), è necessario valorizzare, attraverso la collaborazione diretta con Comuni e Asl, le azioni di coordinamento e di programmazione delle **Province quali Enti Locali intermedi** anche in relazione alle attività di politiche attive del lavoro, della formazione professionale, dell'istruzione, dell'educazione e della pianificazione territoriale, in particolare:

- Il ruolo di promozione e di coordinamento interistituzionale di attività di rilevante interesse provinciale nell'area dei servizi sociali finalizzate allo sviluppo economico e sociale delle proprie comunità;

- Il ruolo, già attribuito alle Province, che riguarda le funzioni di “osservatorio”, ovvero l’insieme di azioni capaci di rendere organica la raccolta di dati ed informazioni, sia sul profilo quantitativo, sia per gli aspetti qualitativi e di approfondimento su singole aree di bisogno. In tal senso troveranno riflessi sul piano del governo del sistema le funzioni degli osservatori territoriali provinciali attivati ai sensi della L.R. 1/2001 e della legislazione regionale successiva, ad es. la L.R. 34/2004;
- Il ruolo che riguarda una competenza storicamente radicata in capo alle Province: la formazione e l’aggiornamento del personale operante nel sistema del welfare. Poiché il tema delle risorse umane è strategico rispetto alla tenuta del sistema, rivestiranno sempre più rilievo azioni di coordinamento e di collaborazione tra Province e Regione rispetto alla condivisione di obiettivi relativi alla formazione del personale. Inoltre sarà ulteriormente sviluppata la funzione di accompagnamento e di formazione al personale degli Enti Locali e delle unità di offerta dei servizi anche alla luce del nuovo modello di welfare adottato dalla Regione Lombardia;
- Il ruolo di promozione di attività e sostegno in ambito provinciale del volontariato e dell’associazionismo, favorendo la partecipazione degli Enti del Terzo Settore alla programmazione;
- Le Province concorrono infine alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo le modalità definite dalla Regione in ordine:
 - a) alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale per concorrere all’attuazione del sistema informativo dei servizi sociali;
 - b) all’analisi dell’offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale fornendo, su richiesta dei Comuni e degli enti locali interessati, il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali e rilevando le esigenze di nuovi servizi sovradistrettuali;
 - c) alla promozione, d’intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all’aggiornamento;
 - d) alla partecipazione alla definizione e all’attuazione dei piani di zona, con particolare riguardo alle attività di sistema, di monitoraggio e valutazione degli interventi e alle attività dei servizi sociali concordati con i Comuni;
 - e) alla partecipazione a un tavolo di coordinamento provinciale tra Comuni, Asl e Provincia per l’omogeneizzazione delle politiche sociali degli ambiti territoriali, in particolar modo per disabili e minori.

In conclusione, UPL chiede, dopo l’incontro preliminare svoltosi il 16 maggio, un’ulteriore audizione da parte della giunta regionale lombarda, per approfondire ulteriormente le tematiche del PSSR e le proposte delle Province.

17 maggio 2006