

CONVEGNO

D.LGS.229/1999 LEGGE 328/2000 : RIFORMA DEI SERVIZI SANITARI E SOCIO SANITARI E TUTELA DEL WELFARE, MODELLI A CONFRONTO

**16 GIUGNO 2005
VILLA MANIN DI PASSARIANO, UDINE**

Sergio Lupieri, Vice Presidente della III Commissione Consiliare del FVG

Ringraziamenti

Desidero innanzitutto ringraziare gli organizzatori di questo Convegno per l'invito e per l'opportunità che offrono ai diversi relatori di esprimersi su un tema così rilevante per la comunità regionale e che, a diverso titolo, coinvolge un po' tutti: i politici, gli operatori del settore, gli amministratori locali, ma soprattutto i cittadini. Desidero ringraziare anche gli astanti che con la loro presenza manifestano interesse sul tema in discussione nonché partecipazione alla vita civile, alla vita pubblica.

Per il politico, ma anche per chi opera nei diversi settori, è importante trovare un riscontro di questo tipo.

Introduzione

Il mio intervento vuole illustrare il percorso, la genesi della proposta di legge sul Welfare che Intesa Democratica presenterà nelle prossime settimane e in particolare:

- il metodo di lavoro: giuridico e tecnico;
- gli obiettivi di fondo;
- alcuni temi rilevanti: come ad esempio l'integrazione delle politiche e la definizione del processo di accreditamento.

Prima di addentrarmi nei temi suesposti, desidero richiamare l'attenzione su quell'insieme di circostanze che sono state il presupposto alla proposta di legge in questione.

Dall'entrata in vigore della L 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" ci si è posti il problema, nelle diverse regioni italiane e dunque anche in Friuli Venezia Giulia, di dare attuazione alle disposizioni in essa contenute e di creare in tal modo un sistema di Welfare che superasse le logiche settoriali fin qui seguite privilegiando l'integrazione delle misure di protezione sociale rivolte alle persone.

Ad oggi molte regioni hanno approvato, sotto l'impulso della L 328/2000, delle leggi regionali che fondano e governano il sistema di Welfare.

Nell'attuazione delle disposizioni della legge nazionale, ma al contempo svincolate da questa dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno potuto modulare il loro intervento adattandolo al loro ordinamento e al loro –chiamiamolo così- **fabbisogno di benessere e salute**.

Sono nati in tal modo i sistemi di Welfare regionali il cui denominatore comune sarà costituito –sperabilmente in tempi brevi, ma non credo proprio con questo Governo Nazionale- dall'individuazione da parte dello Stato dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

Sono costretto ad esprimermi al futuro perché su questa materia così rilevante il Governo è colpevolmente inadempiente, dimostrando di non saper dar gambe alla cosiddetta devolution e di limitarsi dunque a semplici enunciazioni o a riforme incomplete.

Scusate la nota politica, ma lavorare al sistema di Welfare senza la guida di un elemento fondamentale come i LEP è stato e continua ad essere difficile e laborioso.

Per quanto attiene alla nostra Regione, qui, i principali settori dell'intervento sociale (anziani, disabili, minori, famiglia, devianza, nonché gli assetti organizzativi del settore) sono stati oggetto di norme e regolamenti, ma non esiste a tutt'oggi una legge di riordino che offra un quadro complessivo ed organico del sistema.

Le elezioni del 2003 hanno dato alla Regione una maggioranza di governo che ha incluso nel suo programma l'attuazione dei principi della L 328/2000; una iniziale risposta a questo impegno è stata data con la LR 19/2003 sulle IPAB, ma soprattutto con la LR 23/2004 che riordina la pianificazione sociale e sanitaria introducendo i Piani di Zona cui sono seguite, con Delibera della Giunta Regionale n. 3236/2004 le linee guida per la loro elaborazione.

Va ricordato peraltro che il Friuli Venezia Giulia è stata una delle regioni all'avanguardia nel settore delle politiche sociali e non soltanto dal punto di vista legislativo -ricordo la LR 35/1981 e la LR 33/1988-, ma anche come qualità dei servizi, garantiti ad un ottimo livello dalla competenza e dall'impegno degli operatori.

In aggiunta a quanto appena detto, va ricordato che l'attuale maggioranza ha adottato e si appresta ad adottare diversi provvedimenti sia di natura legislativa che amministrativa nel settore sociale: ricordiamo le “badanti”, i cittadini immigrati, il sistema educativo integrato per la prima infanzia e la famiglia.

Per questo motivo è parso urgente procedere ad un intervento che organizzi il sistema dei servizi sociali garantendo a questi un **assetto strategico coerente ed unitario**. E che eviti, cioè, il sovrapporsi di misure slegate tra loro, contravvenendo così alle disposizioni della legge nazionale che, sebbene non vincolante, resta comunque un **imprescindibile e alto riferimento**.

L'intervento cui si accenna non può che essere un testo di legge che parte dal riordino dell'esistente ed attua contestualmente i principi della L 328/2000, divenendo di fatto istitutivo del Sistema di Welfare Regionale. Tale testo avrà pertanto **carattere fondante** e pari dignità istituzionale di quelle leggi, nazionali e regionali, istitutive, trenta anni fa, del Sistema Sanitario Nazionale e del Sistema Sanitario Regionale.

Per conseguire tale risultato si è stabilito di affidare tale compito agli uffici del Consiglio Regionale che in collaborazione con le diverse Direzioni Centrali e previo un preciso e forte mandato politico hanno formato un valido e accreditato Gruppo di Lavoro capace di elaborare un testo di legge in termini e con linguaggi coerenti con l'ordinamento regionale.

Trattazione

Le tre tematiche che intendo illustrare oggi qui –lo ricordo- sono:

- il metodo di lavoro: giuridico e tecnico;
- gli obiettivi di fondo;
- alcuni temi rilevanti: come ad esempio l'integrazione delle politiche e la definizione del processo di accreditamento.

Quanto al **metodo di lavoro**, questo implica l'integrazione dell'approccio giuridico con i contenuti tecnici. A questo fine ci si è posti innanzitutto l'obiettivo di definire la cornice giuridica della futura legge, nonché –come dirò meglio in seguito- il suo profilo.

In particolare, è stata raccolta e analizzata la normativa nazionale del settore di interesse in modo da individuare i limiti di competenza e quindi l'estensione dell'azione regionale (per esempio: il contenzioso costituzionale successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione, la questione dei diritti civili e sociali, i LEP).

Allo stesso modo si è analizzata la legislazione regionale, il che ha permesso di avere un quadro esaustivo e ragionato dell'esistente, del diritto sostanziale, cosa, questa, che ha permesso di individuare le norme superate e di fatto disapplicate, ma ancora presenti nell'ordinamento regionale. Oltre a ciò, è ora possibile individuare l'insieme di quel materiale regolamentare che insiste sulla legislazione regionale.

Si è passati, dunque, all'analisi dell'efficacia dei servizi e degli interventi: sia quelli già presenti nella normativa e sul territorio che quelli nuovi.

Ci si è concentrati non solo sulla fattibilità normativa degli interventi e sulla loro corretta formulazione in un testo di legge, ma anche sulla loro efficacia scientifica. A questo scopo sono state analizzate sia la normativa di settore di altre regioni, sia, ove possibile, la letteratura scientifica maggiormente accreditata. Per entrambi gli ambiti, quello giuridico e quello tecnico-scientifico, si sono tenute in debito conto l'affinità, la comparabilità e la riproducibilità delle misure con la realtà della Regione Friuli Venezia Giulia onde evitare di adottare buoni strumenti nel contesto sbagliato, strumenti che quindi risulterebbero in parte o del tutto impropri.

E mi riferisco, se mi perdonate la digressione, al reddito di cittadinanza che più volte ha trovato impropriamente, peraltro, spazio sui giornali. Strumento che qualcuno voleva riprendere dalla Regione Campania, ma i cui contenuti e modalità in Friuli Venezia Giulia non possono che essere diversi perché diversi sono i dati demografici e gli indicatori socio-economici. In una parola: l'obiettivo non è quello –tutto elettorale, demagogico e miope- di distribuire danaro a pioggia, ma piuttosto quello di creare **servizi che possano garantire nel tempo** una gamma di prestazioni di qualità e di dar vita ad un sistema che funzioni nel tempo e che non dipenda quindi dalle esigenze elettorali dell'una o dell'altra forza di governo.

Il reddito di cittadinanza potrà essere sì introdotto, ma nelle modalità che si adattano e integrano nel sistema dei servizi del FVG.

Al fine dunque di tarare le azioni nelle diverse aree di intervento sulla realtà regionale si sono svolte e si svolgeranno consultazioni ad hoc con i funzionari delle Direzioni Centrali coinvolte dal provvedimento e su specifici ambiti (ad esempio: anziani, disabili, educazione e formazione, immigrazione ecc).

Infine, sono già in parte cominciate le delicate fasi della stesura sia della norma contenente le abrogazioni che prevede fasi transitorie per diversi regolamenti e che si chiuderà alla fine dei lavori dell'Aula, sia lo studio sulle risorse finanziarie che, come è facile immaginare, incide anche sui servizi e gli interventi in previsione.

Per ciò che concerne **gli obiettivi**, ci si è attenuti ai principi schematici della valutazione di impatto normativo in particolare sul “perché” della legge e su che “tipo” di legge si intendeva proporre.

Come accennato, nel campo dei servizi sociali ampiamente intesi c'era da un lato l'esigenza di garantire un certo grado di omogeneità alle diverse aree di interventi, dall'altro era fondamentale dare **nuovo impulso a un sistema di offerta che sarà chiamato ad aumentare le sue capacità di risposta sia qualitative che quantitative.**

Si è dunque optato per una legge di **riordino** che –se mi passate la similitudine- avrà le caratteristiche di un solido albero. Un albero che avrà le sue radici nelle indicazioni della Costituzione, nell'intervento dello Stato sulla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, nella L 328/2000, nelle buone leggi regionali; e dal punto di vista tecnico-scientifico nell'efficacia degli interventi e nelle buone prassi che questa Regione ha dimostrato di saper produrre.

I rami di quest'albero saranno i provvedimenti legislativi ed amministrativi settoriali come ad esempio la LR 10/1998 (anziani) o la LR 41/1996 (disabili), la 5/2005 (cittadini immigrati), i prossimi provvedimenti sull'infanzia e quelli sulla famiglia.

Si è dunque optato per una legge “leggera” che privilegia i contenuti strategici e di indirizzo su quelli attuativi che sono in tal modo affidati all'attività regolamentare, piuttosto che su una legge “pesante” che avrebbe regolato minuziosamente i diversi aspetti trattati. Il rischio di una legge pesante era quello di creare un terreno fangoso su cui il nuovo sistema di Welfare, che abbisogna di correre veloce ed agile, avrebbe potuto impantanarsi.

Non è parsa conveniente l'ipotesi di un Testo Unico la cui stesura avrebbe assorbito in maniera inefficace molte risorse e richiesto tempi di attuazione maggiori; risorse che viceversa si stanno spendendo più opportunamente nell'elaborazione di tutti quegli strumenti di pianificazione –PAT, PdZ ecc- previsti dalla LR 23/2004 a cui sono chiamati a partecipare oltre che gli enti locali, vasti settori della società civile.

Infine, ritengo utile riportare quale è stato l'approccio ad alcuni **temi rilevanti**, a volte ostici, del sistema di Welfare regionale.

Non posso anticipare nel dettaglio quanto disposto nell'articolato, sarebbe scorretto nei confronti di chi ha lavorato con fatica al testo, difendendolo da ingerenze esterne ed inopportuno annunciare in via ufficiosa ad un Congresso quanto va presentato in una sede istituzionale.

Ad ogni buon conto, posso informare sui tratti essenziali di alcuni argomenti. Mi riferisco in particolar modo a:

- l'integrazione delle politiche

- il processo di accreditamento

Per quanto riguarda **il primo punto**, va detto che le politiche sociali ampiamente intese sono state storicamente relegate in un luogo marginale dove agivano spesso solo su aree delimitate e caratterizzate da problematiche evidenti. In particolare è il settore sanitario che, espandendosi sia in orizzontale che in verticale ha eroso le risorse e le capacità di azione del sociale.

La visione di benessere e salute più al passo con i tempi impone delle scelte diverse, delle scelte che riposizionano gli ruoli dei diversi settori con un approccio più omogeneo. Per portare un esempio nel campo dell'integrazione sociosanitaria, si può dire che il ruolo dell'ospedale sembra viepiù definirsi: lì si cureranno le acuzie, lì assisteremo all'alta specializzazione, allo sviluppo della ricerca e della tecnologia. E' un ruolo che costa e per garantirlo è necessario contrarre la spesa cosiddetta impropria, impropria rispetto al ruolo "alto", "avanzato" che si diceva. La deospedalizzazione è un mezzo cui si ricorre per garantire una maggior rispondenza dell'ospedale a detto ruolo, ma contestualmente ad essa è **necessario potenziare le capacità del territorio**, affidando a quest'ultimo il compito di realizzare gli obiettivi di benessere e di salute che si spingono **al di là del recupero delle funzionalità organiche e biologiche**. Questi obiettivi di benessere coinvolgono altri settori, altre politiche quali quelle abitative, dei trasporti, della formazione, dell'immigrazione. E' su questi assunti che poggiano le disposizioni dell'articolato, sulla consapevolezza che la separazione tra tutte le politiche che hanno un impatto sul benessere dell'individuo, comprese quelle sanitarie, è una distinzione sterile, accademica, fors'anche contabile.

Lo sforzo, dunque, è quello di rilanciare l'integrazione nelle diverse forme: istituzionale, gestionale e professionale, attraverso strumenti di programmazione, di coordinamento, di amministrazione associata dei servizi (Accordi di programma), di partecipazione multidisciplinare alla definizione delle risposte dei servizi ai cittadini.

Per quanto riguarda **il sistema di accreditamento**, l'obiettivo è quello di definire un processo chiaro per i servizi del sociale. Un processo che potrebbe ricalcare in parte quello del settore sanitario.

La materia è complessa sia dal punto di vista giuridico sia dal punto di vista tecnico-scientifico. Le quattro fasi dell'accreditamento in sanità: autorizzazione alla realizzazione (di strutture), autorizzazione al funzionamento, accreditamento (requisiti ulteriori rispetto a quelli autorizzativi) e gli accordi contrattuali per l'affidamento dei servizi, possono non adattarsi in tutto al sistema sociale. E mi riferisco all'art 38 della Costituzione che prevede che l'assistenza privata sia libera. Ecco allora che porre dei limiti alla realizzazione, seppure per fini di pianificazione, potrebbe essere in contrasto con il dettato costituzionale.

Per contro, a differenza del sistema sanitario che è materia concorrente con lo Stato, il sociale è un settore in cui le Regioni hanno competenza esclusiva e questo potrebbe portare a concludere che sia legittimo prevedere, anche per il sociale, l'autorizzazione alla realizzazione.

Dal punto di vista tecnico-scientifico è doveroso registrare che in teoria il processo di accreditamento così come definito per il sistema sanitario, è sintetico, chiaro e logico, ma che ciononostante stenta a perfezionarsi in maniera completa ed omogenea in tutti i servizi.

Il processo di accreditamento per il sociale sarà in ogni modo stabilito perché questo, seppur perfettibile è un elemento fondamentale del sistema, sia perché garantisce il cittadino rispetto ai requisiti minimi dei servizi sia perché prevede per quei servizi un percorso di miglioramento qualitativo.

Conclusioni

Prima di concludere voglio spendere alcune parole sul gruppo di lavoro che ha elaborato il testo. Gruppo formato da dirigenti e funzionari appartenenti all'amministrazione regionale che hanno dato prova di competenza, rapidità e impegno non comuni dimostrando in tal modo che le risorse, le buone risorse, in questa amministrazione ci sono eccome e che andrebbero valorizzate e sviluppate e che non sempre, quindi, è necessario ricercarle all'esterno.

Finale

Ad ogni buon conto –e concludo- con questa proposta di legge si desidera garantire delle risposte ai bisogni dei cittadini attraverso la fondazione di un sistema di Welfare. Un sistema che, lo ricordo, aveva già in questa Regione delle solide basi.

Si tratta, dunque, di un sistema che si rinnova, che rinasce, che prende nuova coscienza di sé: nelle istituzioni, nei processi programmatici e gestionali, nei servizi e non da ultimo nelle professioni del sociale.