



**RegioneLombardia**

# **PIANO SOCIO SANITARIO 2006-2008**

I Bozza

# **PIANO SOCIO SANITARIO 2006-2008**

Prima Bozza

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>6</b>
Il modello federale di governo .....	6
<b>LA MISSIONE E GLI OBIETTIVI DEL SISTEMA LOMBARDO.....</b>	<b>8</b>
Il governo del Sistema Sanitario.....	8
La rete dei servizi .....	9
I sistemi di valutazione, la qualità dei servizi e l'analisi di impatto delle politiche.....	10
Il terzo settore sanitario.....	11
L'integrazione degli interventi sanitari con gli interventi socioassistenziali .....	11
<b>PARTE I – IL CONTESTO DI RIFERIMENTO E LE LINEE DI SVILUPPO .....</b>	<b>12</b>
Il miglioramento continuo della qualità nel Sistema: prospettive future .....	12
Il ruolo della Regione e delle ASL .....	16
L'attività progettuale .....	17
Le collaborazioni pubblico privato .....	17
Il sistema sanitario e socio-sanitario in Italia ed in Europa.....	18
LEA: ulteriori livelli regionali.....	19
L'accessibilità delle prestazioni .....	19
I Tempi di attesa .....	21
La valorizzazione delle professionalità per migliorare il SSR .....	22
La libera professione .....	23
La promozione del governo clinico nell'organizzazione sanitaria .....	23
La valutazione permanente e la responsabilizzazione delle risorse umane .....	25
La gestione del Rischio in sanità.....	25
I Cittadini e la famiglia: partecipazione, educazione, informazione e comunicazione.....	26
L'area delle funzioni informative e di ascolto.....	26
L'accoglienza degli utenti.....	27
L'area delle funzioni di comunicazione .....	28
Le nuove sfide: linee di sviluppo delle politiche socio sanitarie in continuità con le azioni attuate nell'ultimo triennio.....	28
<b>IL BISOGNO.....</b>	<b>32</b>
Lombardia: il contesto demografico ed il quadro epidemiologico .....	32
Il contesto demografico e sociale .....	32
<i>Famiglia</i> .....	32
<i>Minori</i> .....	33
<i>Giovani</i> .....	33
<i>Anziani</i> .....	34
<i>Disabili</i> .....	35
<i>Poveri</i> .....	35
<i>Immigrati</i> .....	36
<i>Dipendenti da droga ed alcool</i> .....	37
<i>Terzo settore</i> .....	37
<i>Il quadro epidemiologico</i> .....	38
<b>IL SODDISFACIMENTO DEL BISOGNO.....</b>	<b>39</b>
La Prevenzione: il rilancio sulla base dell'evidenza scientifica .....	39
Le cure primarie.....	41
La formazione del Medico di Medicina Generale e del Pediatra di libera scelta .....	41
<i>La continuità assistenziale</i> .....	42
Associazionismo evoluto e integrato in medicina generale.....	42
Ospedale: il mantenimento dell'alto livello qualitativo delle attività per acuti .....	42
Il riordino/innovazione della rete poliambulatoriale .....	42
La rete dell'emergenza urgenza – l'Azienda Regionale Lombarda .....	43
<i>Punti di primo intervento (PPI)</i> .....	43
<i>Pronto soccorso/ DEA/ EAS</i> .....	44
<i>Filtro e ricoveri</i> .....	44
<i>Reti per patologie ad alta complessità</i> .....	45
<i>La rete del trasporto sanitario di soccorso</i> .....	45
<i>Emergenza per eventi straordinari di bioterrorismo</i> .....	46

<i>L'emergenza urgenza come sistema regionale. Il nuovo soggetto gestionale</i> .....	46
Le Rete delle Strutture Riabilitative .....	46
L'assistenza e cura post/acuta e cronica a domicilio .....	47
I processi di riforma: le strategie, gli obiettivi e le azioni per il prossimo triennio .....	47
La famiglia tra fragilità e risorse .....	48
Gli anziani .....	49
I disabili .....	50
Continuità del percorso assistenziale ospedale territorio per il paziente disabile.....	51
I minori.....	51
L'emarginazione e povertà .....	52
L'immigrazione e l'emigrazione .....	53
Le dipendenze .....	54

## **LE REGOLE DI GOVERNO DEL SISTEMA .....54**

Il finanziamento del sistema .....	54
La negoziazione ed i contratti .....	56
L'autorizzazione, l'accreditamento e la qualità.....	57
Il Sistema dei controlli .....	58
I controlli sulle prestazioni dei servizi sanitari.....	58
I controlli contabili .....	59
La programmazione sociale e sociosanitaria .....	59
I piani di Zona .....	59
I Piani Aziendali .....	60
I soggetti della programmazione a rete: I soggetti pubblici .....	61
Il ruolo dei Comuni.....	61
Il ruolo delle ASL .....	61
Il ruolo delle Province .....	62
Il privato sociale .....	62
Il Terzo Settore .....	62
L'impresa sociale.....	63
Fondazioni di erogazione (grant making) .....	64
Associazionismo di solidarietà familiare .....	65
Il Servizio civile .....	65
La semplificazione amministrativa in ambito socio-sanitario e sociale.....	66
Il Governo degli Ospedali pubblici.....	67
L'attivazione di sperimentazioni gestionali/collaborazioni pubblico privato e la trasformazione di Aziende o parti di esse in Fondazioni .....	67
Gli investimenti .....	68
Il Patrimonio Strutturale ed i finanziamenti in conto capitale.....	69

## **LA FORMAZIONE, LA RICERCA E L'INNOVAZIONE.....71**

La valutazione delle tecnologie in termini di efficacia e di costi come priorità di un programma di eccellenza.....	71
La formazione .....	71
Il ruolo dell'Università .....	72
La rete regionale della formazione, della ricerca e dell'assistenza .....	72
La formazione del personale del Servizio Sanitario Regionale.....	73
Sviluppo e diffusione della formazione manageriale .....	73
La formazione continua/ECM – CPD .....	74
La Formazione degli operatori del welfare .....	75
La ricerca e l'innovazione .....	76
I Settori strategici nei prossimi anni .....	77
Le sinergie tra ricerca e formazione.....	78
Lo Sviluppo dei sistemi informativi socio sanitari e la sanità digitale .....	78
Lo sviluppo dell'e-Health .....	79
La telemedicina.....	80
Il Sistema Informativo Socio Sanitario (SISS) .....	81
Il Sistema Direzionale .....	81
I Sistemi Informativi Aziendali.....	82

<b>PARTE II – LE LINEE DI INTERVENTO PRIORITARIO.....</b>	<b>82</b>
La promozione della salute dall'età evolutiva: punti strategici di innovazione .....	82
Promozione degli stili di vita .....	83
Prevenzione e controllo delle malattie infettive .....	83
Prevenzione delle malattie infettive a rilevante impatto sociale (mst, hiv, aids e tb).....	84
Prevenzione, diagnosi e cura delle malattie ad ampio impatto sociale .....	85
<i>Prevenzione delle malattie cronic degenerative ad ampio impatto sociale.....</i>	<i>85</i>
<i>Il diabete.....</i>	<i>85</i>
<i>Patologie dell'apparato respiratorio.....</i>	<i>85</i>
<i>Le malattie reumatiche.....</i>	<i>86</i>
<i>Le malattie renali .....</i>	<i>86</i>
<i>Le malattie neurologiche.....</i>	<i>87</i>
<b>GLI OBIETTIVI DI SALUTE E DI BENESSERE SOCIALE.....</b>	<b>87</b>
La salute della donna e del bambino, la tutela dei minori e gli interventi nei confronti degli adolescenti.....	87
<i>L'équipe ostetrica (ginecologo e ostetrica) .....</i>	<i>87</i>
<i>Ospedalizzazione in età pediatrica .....</i>	<i>88</i>
<i>Urgenza – emergenza pediatrica .....</i>	<i>89</i>
<i>Patologia della sindrome della morte improvvisa dell'infante (SIDS) e della morte inaspettata del feto .....</i>	<i>89</i>
Prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro .....	90
<i>Piano regionale amianto .....</i>	<i>90</i>
<b>PREVENZIONE E SICUREZZA NEGLI AMBIENTI DI VITA .....</b>	<b>91</b>
Sicurezza alimentare.....	91
La salute mentale: psichiatria neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza e disabilità correlate, psicologia .....	92
Psichiatria.....	92
La neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza .....	93
Psicologia .....	94
Livelli di cura ad elevate intensività ed integrazione assistenziale .....	94
L'ospedalizzazione domiciliare (OD).....	95
La rete delle cure palliative e degli interventi assistenziali nella fase finale della vita.....	96
La terapia del dolore e l'ospedale senza dolore.....	96
Patologie cronic degenerative .....	97
La promozione e tutela della famiglia .....	98
Il governo della rete sociosanitaria.....	98
Il consolidamento istituzionale della sussidiarietà e lo sviluppo del Terzo Settore .....	98
La coesione sociale .....	99
<b>I PROGETTI INNOVATIVI – IL SOSTEGNO E LO SVILUPPO DELLE RETI .....</b>	<b>99</b>
Il Network di Patologia .....	99
La politica del farmaco .....	100
La medicina complementare.....	101
La rete lombarda HPH (Health Promoting Hospitals) .....	102
Ospedale di comunità: cure intermedie .....	102
Internazionalizzazione del Servizio Sanitario lombardo .....	102
Emergenze sanitarie internazionali .....	103
La coprogettazione come risorsa .....	103
Profit, non profit e quasi mercato .....	104
Impresa sociale e Fondazioni.....	104
Monitoraggio dei costi nelle RSA .....	104
Case management .....	104
Custode sociosanitario.....	104
Iniziative in quartieri periferici disagiati .....	105
Telefonia sociale.....	105
Innovazione tecnologica (domotica).....	105
Sportello disabili.....	105

<b>ALLEGATI.....</b>	<b>106</b>
Spesa sanitaria in alcuni paesi Europei.....	107
Il costo dei LEA negli anni 2001-2002 .....	108
La spesa farmaceutica negli anni 2001, 2002, 2003, 2004 e primi mesi 2005.....	110
Le strutture ambulatoriali extraospedaliere accreditate e a contratto – anno 2005.....	112
Tasso di ambulatori e laboratori privati accreditati ogni 100.000 abitanti (anni 1995, 2000 e 2003).....	113
I consumi sanitari per fasce di età (anno 2004) .....	114
I posti letto accreditati attivati al 31 dicembre 2004 .....	115
Percentuale di posti letto ospedalieri ordinari privati accreditati (anni 1996, 2000 e 2003).....	116
Tasso di posti letto ospedalieri ordinari per acuti ogni 1.000 abitanti (anni 1996, 2000 e 2003) .....	117
Tasso di posti letto ospedalieri ordinari per la lungodegenza e la riabilitazione ospedaliera ogni 1.000 abitanti (anni 1996, 2000 e 2003).....	118
Percentuali di mobilità per ricoveri ordinari acuti al di fuori della provincia di residenza (anni 1999 e 2003) .....	119
Percentuali di mobilità per ricoveri ordinari acuti al di fuori della regione di residenza (anni 1999 e 2003) .....	120
Tasso di ospedalizzazione per acuti, per la riabilitazione e la lungodegenza (anni 1996, 2000 e 2003).....	121
Il tasso di personale dipendente del SSN ogni 10.000 abitanti (anni 1995, 2000 e 2003) .....	123
La popolazione residente in Lombardia (anni 1982, 1992, 2002 e 2004) .....	124
Mortalità in Lombardia (anni 1992 – 2002).....	125
Frequenza percentuale di patologie riscontrate nell'anno 2002 nelle diverse ASL della regione (per brevità alcune patologie ed alcune ASL sono state omesse).....	126
Frequenza percentuale, età media, spesa pro-capite, spesa totale, e incidenza percentuale della spesa, per alcune selezionate patologie riscontrate nell'anno 2002 .....	127
Frequenza percentuale, spesa pro-capite media regionale, spesa pro-capite nelle due ASL con spesa più bassa e nelle due ASL con spesa più alta, per alcune selezionate patologie. Anno 2002 ....	128
Rapporto tra il costo pro-capite generato dai pazienti in carico ad un generico MMG e l'analogo costo pro-capite riscontrato nel distretto, nella ASL, e nella regione per le stesse patologie. Anno 2002 .....	129
Tasso di MMG e di PLS ogni 10.000 abitanti (anni 1995, 2000 e 2003).....	130
Tasso di ricorso al Pronto soccorso ogni 10.000 abitanti (anni 1996, 2000 e 2003) .....	132
Percentuale di strutture con dipartimento di emergenza-urgenza (anni 1996, 2000 e 2003).....	133

## **INTRODUZIONE**

### **Il modello federale di governo**

Le istituzioni evolvono se evolve la loro interrelazione con i cittadini, se sono in grado di indurre e favorire la riqualificazione dei rapporti volti alla centralità dell'individuo, se sanno porsi in una logica sinergica, non occasionale, né sporadica, con i saperi socialmente utili.

Negli ultimi anni, il settore sanitario è stato sottoposto ad un processo di profonda trasformazione sia degli assetti organizzativi ed assistenziali che dei meccanismi di riparto delle risorse, che ne ha sostanzialmente modificato il funzionamento interno, attribuendo un ruolo di primo piano al livello di governo regionale. Tale processo di regionalizzazione della sanità si è svolto in parallelo con il più generale percorso di riforma istituzionale volto alla trasformazione del nostro ordinamento in senso federale: è infatti proprio nel settore sanitario che tale percorso di progressivo decentramento di funzioni e di poteri dallo stato centrale alle Regioni ha sperimentato le sue più significative applicazioni e i suoi più rilevanti sviluppi.

Il problema di fondo è essenzialmente legato al fatto che spetta allo Stato non solo determinare i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale (competenza questa destinata peraltro a rimanere in capo all'amministrazione centrale anche in un sistema propriamente federale), ma anche individuare il limite massimo di risorse che devono essere destinate annualmente alla sanità, nonché stabilire i criteri di riparto tra le diverse Regioni.

Il risultato è che, date le prestazioni da erogare, date le risorse disponibili, l'autonomia decisionale delle Regioni si limita di fatto alla scelta delle migliori strategie organizzative e funzionali per la promozione dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse e l'efficacia nell'impiego delle medesime. Non si può peraltro ignorare che proprio negli ultimi anni sembra essersi affermata una certa propensione dello stesso legislatore statale ad orientare e vincolare l'autonomia decisionale delle Regioni anche sotto il profilo delle strategie organizzative ed assistenziali elaborate nel settore sanitario: tali "invasioni di campo" del legislatore statale (che ad esempio si concretizzano nella fissazione degli standard di posti letto ogni mille abitanti, ovvero nella individuazione delle tariffe massime di rimborso delle prestazioni erogate dalle singole strutture sanitarie) sembrano infatti trovare la loro giustificazione nell'esigenza dello Stato – in quanto responsabile finale dei flussi finanziari e dei saldi di bilancio – di garantire che le risorse disponibili siano effettivamente spese secondo criteri di efficienza economica.

Tali anomalie di fondo dell'attuale modello di regionalizzazione della sanità si concretizzano nei rapporti spesso conflittuali tra Stato e Regioni e tra le stesse Regioni, nei continui contenziosi sui disavanzi, nonché nella stessa incertezza delle Regioni in ordine al quadro dei poteri loro riconosciuti in un sistema di riparto delle competenze dai confini spesso confusi ed a volte addirittura contraddittori.

Non va peraltro sottovalutato che lo stesso principio della responsabilità delle regioni in ordine alla garanzia dei saldi contabili concordati nei Patti di stabilità è stato sottoposto negli ultimi anni ad una serie di eccezioni e di deroghe: proprio nelle ultime leggi finanziarie statali è stata infatti reiterata quella tradizionale prassi dell'intervento statale di ripiano dei debiti maturati dalle Regioni nel settore sanitario che non solo si pone in palese contraddizione con le regole del federalismo, ma che oltretutto rischia di penalizzare proprio le Regioni più virtuose in termini di efficienza di spesa. I deficit strutturali di poche regioni rischiano infatti di causare la recessione delle altre.

Se, pertanto, l'attuale modello di federalismo sanitario sembra essere caratterizzato dalle anomalie e dalle contraddizioni che si sono ora descritte, per altro verso segnali positivi di cambiamento sembrano provenire dai processi di riforma istituzionale in atto.

In particolare, si fa riferimento alla scelta - compiuta dalla legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione recentemente approvata dal Parlamento - di riconoscere in capo alle Regioni una competenza legislativa esclusiva in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, ferma restando la competenza statale sulla determinazione dei livelli essenziali di assistenza. Proprio tale nuova opzione di riparto delle competenze legislative consentirà infatti, qualora ratificata dal referendum popolare, di consolidare quel percorso di adeguamento dell'ordinamento sanitario ai bisogni del territorio di riferimento già intrapreso da numerose Regioni, prima fra tutte la Regione Lombardia.

A tale processo di ulteriore devoluzione di competenze in ambito sanitario possono essere associati almeno quattro fondamentali punti di vantaggio. In primo luogo, la devolution sanitaria rappresenta, sotto il profilo politico, la traduzione concreta del concetto di democrazia, esplicandosi nella compiuta realizzazione del principio di sussidiarietà: proprio la sussidiarietà, infatti, in qualità di principio cardine del nuovo modello federale di governo della sanità, operando in stretta connessione con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione del quale richiama la necessaria applicazione, costituisce la premessa per l'autonomia organizzativa dei modelli regionali pur nella comune garanzia dei livelli essenziali di assistenza. Il secondo beneficio che si potrà conseguire con la devoluzione sanitaria è quello dell'adeguamento delle politiche e degli interventi alle specifiche esigenze di territori che presentano bisogni diversificati e mutevoli. Attraverso la devolution, infatti, si potranno creare le condizioni per realizzare, sia a livello interregionale che in ambito infraregionale, strategie mirate ed efficienti di intervento in relazione ai fattori geomorfologici, sociodemografici e socioeconomici specifici di ogni territorio che, dando origine a diversificati bisogni nei cittadini, presuppongono una differenziata risposta.. Solo i livelli intermedi di governo subregionali, coincidenti con le Province ed i Comuni, in forma singola o associata, sono infatti 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 termini di "esistenza", "accessibilità" e "qualità di processo". Il terzo aspetto positivo della devolution (e del federalismo fiscale che necessariamente ne dovrà conseguire) coinciderà con una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle Regioni e, a cascata, delle Province, dei Comuni (questi ultimi, cioè gli Enti Locali avranno però titolarità di funzioni e oneri differenziati rispetto al livello regionale). Quarto ed ultimo beneficio della devolution coincide con l'indipendenza che viene garantita ad ogni Regione – pur nella generale ed indifferenziata garanzia dei livelli essenziali di assistenza – nella concreta formulazione ed attuazione della politica sanitaria regionale; tale indipendenza, infatti, è destinata a favorire, in una sorta di concorrenza istituzionale tra le Regioni, lo sviluppo di un percorso virtuoso di miglioramento della qualità del servizio che porterà significativi vantaggi alla vita quotidiana di tutti i cittadini.

In particolare, i benefici derivanti dall'implementazione di un modello di governo federale della sanità sono destinati ad assumere specifico rilievo nella realtà regionale della Lombardia.

La devoluzione delle competenze in uno dei settori chiave del sistema nazionale di Welfare state non può, infatti, concretamente realizzarsi senza una contestuale definizione della questione del federalismo fiscale, e quindi di una profonda riforma degli attuali meccanismi che presiedono all'allocazione delle risorse tra i diversi livelli di governo in relazione alle competenze a ciascuno attribuite. Nello specifico, è necessario perseguire, sia a livello nazionale che regionale, un equilibrio ideale tra la piena attuazione dell'autonomia finanziaria e quindi della sovranità di spesa e di entrata dei diversi livelli di governo ed i meccanismi di riequilibrio e di solidarietà, al fine di realizzare un federalismo di crescita competitiva che non trascuri tuttavia i necessari correttivi di tipo perequativo.

Da una parte, è necessario procedere ad una revisione degli attuali meccanismi di riscossione, che dovrà ispirarsi ad una maggiore prossimità dell'ente riscossore rispetto al reddito tassato, al fine di realizzare, attraverso la corrispondenza tra responsabilità delle entrate e delle spese e mirando alla tendenziale autosufficienza dei diversi livelli di governo rispetto alle funzioni loro attribuite, una benefica concorrenzialità tra enti. Le strategie più adeguate di risposta richiedono, infatti, una preventiva analisi della domanda territoriale che solo le comunità locali, grazie allo loro vicinanza – anche fisica – alle sorgenti dei bisogni ed ai centri erogatori sono in grado di esprimere; in questo senso, la domanda appropriata sale dal territorio, dal basso verso l'alto, mentre i progetti di governo, in risposta a tale domanda, sono finanziati dall'alto verso il basso, in una logica di servizio e di governance.

Dall'altra parte, la realizzazione di un federalismo solidale comporta, necessariamente, l'applicazione di meccanismi perequativi, quali salvaguardia ed ammortizzatori atti a consentire, anche alle Regioni e ai territori fiscalmente più deboli, il progressivo sviluppo verso lo standard nazionale e la garanzia delle prestazioni necessarie ai cittadini. I vantaggi che i cittadini potranno ricevere da un sistema di questo tipo si potranno avvertire sia sul piano dell'efficacia e della

tempestività di risposta degli apparati pubblici nell'erogazione dei servizi di rispettiva competenza, sia sul piano della accountability, e cioè della trasparenza e della verificabilità dei risultati della gestione finanziaria di ciascun ente.

In conclusione, il federalismo sanitario rappresenta una delle principale sfide che la Regione Lombardia dovrà affrontare nei prossimi anni e che è destinata a cambiare in maniera sostanziale lo stesso rapporto tra cittadini, strutture sanitarie ed istituzioni. Solo attraverso la progressiva evoluzione verso un nuovo modello di governo federale della sanità sarà infatti possibile individuare - nella comune garanzia sociale inalienabile di un modello assistenziale di stampo universalistico rivolto a tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro capacità di contribuzione fiscale - l'equilibrio ottimale fra le esigenze spesso divergenti della sostenibilità economica del sistema e della più piena corrispondenza del servizio ai mutevoli bisogni degli utenti.

### **La missione e gli obiettivi del sistema lombardo**

Secondo l'OMS, il Sistema Sanitario ha come compito quello di "dare più anni alla vita e più vita agli anni", effettuando interventi efficaci ed efficienti sia in ambito preventivo sia curativo e riabilitativo. In questa prospettiva, diventa fondamentale passare dalla gestione della sanità con prevalenti aspetti curativi alla gestione della salute con attenzione alle condizioni di benessere complessivo.

#### **Il governo del Sistema Sanitario**

La crescita dei sistemi sociali, l'evoluzione delle conoscenze scientifiche, l'introduzione delle moderne tecnologie e lo sviluppo impetuoso della società multimediale hanno, accresciuto in maniera rilevante e con rapidità sia il "bisogno collettivo di salute" della popolazione che la coscienza individuale rispetto alle proprie "attese di salute" ed alla ricerca delle risposte più adeguate. Ciò potrebbe determinare una crescita inarrestabile della domanda, sul piano qualitativo e quantitativo, rendendo critico l'impiego delle risorse destinate, che sono limitate. A fronte di tutto ciò, i governi nazionali e regionali sono tenuti a rimodulare la propria azione ed a individuare nuovi obiettivi.

Oltre a ciò avanzano due fattori di sfida:

- ∞ la continua necessità di garantire i servizi e gli investimenti in un contesto di crescita relativamente lenta dell'economia, e conseguentemente delle risorse disponibili;
- ∞ l'apertura delle frontiere europee alla libera circolazione dei pazienti che lancia alle strutture lombarde la sfida della qualità su base continentale.

Per migliorare ulteriormente la programmazione e l'erogazione delle cure, particolare impegno dovrà essere posto alla ridefinizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) nell'ottica di un corretto rapporto tra domanda e bisogni sanitari.

Il problema dell'individuazione delle prestazioni che devono essere garantite a tutti i cittadini, nell'ambito delle risorse disponibili, sta infatti impegnando da molti anni le istituzioni pubbliche di tutti i paesi.

Numerosi studi hanno inoltre evidenziato una relazione diretta tra l'incremento dell'offerta (numero di medici, di tecnologie, di posti letto, di prestazioni) e l'incremento della domanda, che ha portato al noto aforisma che "in sanità è l'offerta che determina la domanda". Vi sono peraltro evidenze che l'incremento dell'offerta da parte delle strutture si accompagna progressivamente non solo ad un incremento della domanda, ma anche ad una riduzione dell'appropriatezza. Lo stesso studio delle liste di attesa ha confermato la contraddizione di fondo per cui proprio nelle prestazioni dove vi sono tempi di attesa più lunghi spesso si trovano i tassi di inappropriatezza più elevati.

Per tutte queste ragioni, si ritiene che inseguire solo l'incremento della produttività per rispondere alla domanda e ridurre i tempi di attesa favorisce non già il raggiungimento di più elevati standard di salute, bensì l'incremento della spesa ed il rischio di inappropriatezza, con conseguente (e paradossale) aumento degli sprechi e delle inefficienze.

Lo stesso concetto di efficienza, d'altronde, non può essere espresso solo dal rapporto tra prestazioni o servizi prodotti ed i costi sostenuti per tale produzione: questo rapporto, infatti, definisce solo il costo unitario e consente di misurare la produttività. Piuttosto, il concetto di efficienza deve essere rappresentato dal rapporto tra il risultato che si è determinato (come stato di salute o comunque risultato positivo prodotto) ed i costi sostenuti per ottenerlo, costi che devono essere compatibili con l'equilibrio finanziario del sistema. Tale approccio è particolarmente

importante in sanità, dove i fattori di qualità da considerare sono assolutamente particolari e specifici.

E' universalmente riconosciuto che alla base del buon funzionamento di un sistema sanitario nazionale debbano esserci alcuni principi fondamentali che vanno uniformemente preservati, come vincolo non eludibile:

1. il principio del rispetto della dignità umana, secondo cui tutti hanno gli stessi diritti, indipendentemente dalle caratteristiche personali;
2. il principio del soddisfacimento del bisogno di salute;
3. il principio dell'equità di accesso all'assistenza;
4. il principio di libera scelta del cittadino;
5. il principio della qualità delle cure e della loro appropriatezza, riguardo le specifiche esigenze;
6. il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse.

Il problema è quello di trovare un punto di equilibrio accettabile tra l'uniformità, che è avvertita dai cittadini come un'esigenza fondamentale in materia di sanità (come del resto in tutti gli ambiti che attengono ai "diritti civili e sociali"), e la diversità che discende dai bisogni specifici e dalle scelte organizzative dei livelli istituzionali locali.

### **La rete dei servizi**

Tema prioritario sarà, il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi, e quindi l'aumento dell'appropriatezza nell'uso delle risorse. In particolare, la definizione dell'appropriatezza come buon uso delle risorse impone, in prima istanza, una riflessione sulla struttura dell'organizzazione deputata all'erogazione.

Si può, a questo scopo, fare uso del modello di rete con tre livelli erogativi stratificati in base alla complessità delle cure:

3° livello: assistenza ospedaliera a media ed alta tecnologia;

2° livello: specialistica, diagnostica di primo e secondo grado, terapia ed assistenza ospedaliera generica;

1° livello: prevenzione, medicina di base, attività socio sanitaria e farmacia.

E' fondamentale che ogni livello effettui gli interventi appropriati e quindi le risorse vanno allocate di conseguenza.

Il 3° livello erogherà cure di media ed alta tecnologia per patologie acute. Necessita di adeguati volumi di erogazione per il raggiungimento di standard qualitativamente elevati.

L'organizzazione del 2° livello, all'interno della rete regionale, richiede il superamento di alcune criticità territoriali distinguendo tra:

1. le strutture ospedaliere periferiche senza criticità di collegamento con la struttura / presidio ospedaliero di riferimento, per le quali occorre una approfondita riflessione in merito alla loro possibile riconversione, anche sperimentando forme alternative di assistenza e cura, ponendo particolare attenzione a garantire la presenza di mezzi di trasporto con personale preparato per l'emergenza urgenza;
2. le strutture ospedaliere ("zonal", storicamente consolidate sul territorio), solitamente costituite da reparti di base (medicina, chirurgia, ostetricia, pediatria) relativamente più distanti dai centri di riferimento. Queste strutture possono essere mantenute, in relazione ad un volume di domanda appropriato a garantire la qualità del servizio, se necessario razionalizzando i posti letto, integrando i reparti, utilizzando al meglio le risorse. In mancanza di questi presupposti si potrà prendere in considerazione una loro riorganizzazione e/o una loro parziale o totale riqualificazione, in particolare per i bisogni del paziente cronico, in termini di:
  - punto di erogazione delle cure primarie (gruppi di cure primarie)
  - poliambulatorio per l'erogazione di prestazioni specialistiche. sperimentazione dell'ospedale di comunità (country hospital) a gestione integrata con i MMG
  - aggregazione delle sopraccitate tipologie in centri di assistenza territoriali.
3. le strutture ospedaliere, di piccole dimensioni, che servono zone geograficamente disagiate, quali in particolare tutta la fascia alpina, prealpina e le aree montane in genere, in cui vanno assicurati i servizi necessari in base alla domanda locale appropriata. Il livello di competenza del personale potrebbe essere garantito dalla organizzazione dipartimentale ed interaziendale, con personale in turnazione proveniente dal presidio principale di

riferimento, per mantenere un'adeguata capacità operativa. Per la riqualificazione di tali strutture, risultano indispensabili:

- la presenza di unità operative in grado di ripristinare e mantenere le funzioni vitali del paziente, con il supporto di anestesista o intensivista formato attraverso percorsi formativi regionali.
- un pronto soccorso strutturato, dotato dell'adeguato supporto diagnostico e di telemedicina, con possibilità di refertazione e consulto a distanza.

Tutte le strutture ospedaliere di cui ai punti 2) e 3) potranno avvalersi di una organizzazione dipartimentale, anche interaziendale, funzionale alla propria specificità.

L'organizzazione del 1° livello nella rete sanitaria, socio sanitaria e sociale sarà quella che trarrà il maggiore vantaggio dalla sussidiarietà verticale ed orizzontale.

La rete dei servizi si svilupperà secondo la logica del network di patologia

### **I sistemi di valutazione, la qualità dei servizi e l'analisi di impatto delle politiche**

In relazione al tema della valutazione della qualità dei servizi, sarà indispensabile proseguire il percorso iniziato fin dal 1999 con quella che può essere definita la valutazione ex – ante dei servizi sanitari e che coincide con il percorso di certificazione dei processi e di valutazione delle strutture con gli standard di qualità. Questa parte del lavoro, che è la premessa per un “ben lavorare” all'interno delle strutture, richiede che siano introdotti elementi oggettivi e scientificamente validati di misurazione dell'efficacia e dell'appropriatezza dei servizi erogati. A questo fine, i fronti della qualità possono essere individuati come segue:

- ∞ Valutazione dell'efficienza
- ∞ Valutazione dell'appropriatezza
- ∞ Valutazione del grado di soddisfacimento del bisogno
- ∞ Valutazione del corretto inquadramento epidemiologico
- ∞ Valutazione dell'efficacia / outcome (ex – post) dei servizi erogati, entrando nel merito di ciò che accade dopo l'erogazione dei servizi
- ∞ Valutazione della customer satisfaction (soddisfazione del cittadino), rendendo lo strumento di indagine più adeguato dal punto di vista contenutistico e statistico
- ∞ Valutazione della soddisfazione degli operatori
- ∞ Valutazione della patient safety (sicurezza del paziente, risk management clinico)
- ∞ Valutazione delle aziende pubbliche e private accreditate mediante l'utilizzo dei migliori standard di qualità internazionalmente riconosciuti che rappresentano la possibilità di valutare la qualità dei processi sanitari ex-ante avvalendosi di indicatori di processo specifici per le realtà sanitarie.

Si dovrà inoltre prevedere di sviluppare, con il contributo delle Università, delle società scientifiche e degli istituti di ricerca, un sistema integrato di valutazione della qualità intesa anche come misurazione del livello di soddisfazione del bisogno sanitario; quest'ultimo, definito come risultante dei nove aspetti sopra menzionati, opportunamente ponderati, potrà dare la misura dell'andamento, più o meno positivo, delle politiche regionali definite in ambito sanitario.

Nel triennio sarà portato a regime il programma di valutazione delle aziende sanitarie avviato nell'aprile 2004 e adottato il metodo della balanced scorecard.

Per quanto riguarda l'ambito sociosanitario e sociale, assume un ruolo determinante la messa a punto di strumenti e modelli innovativi attraverso cui sostenere un sistema di qualità e di valutazione delle azioni intraprese per la tutela del benessere oltre che della salute dei cittadini, fornendo loro al contempo, e a tutti gli attori del sistema, un quadro completo delle attività svolte e dei risultati raggiunti.

Le principali leve per il raggiungimento di tale obiettivo sono rappresentate da:

- Il sistema di accreditamento e contratto di regola. Esso costituisce altresì il punto di partenza per la programmazione della spesa, per il suo controllo e per la valutazione della sua sostenibilità rispetto ai benefici;
- Il sistema di remunerazione delle prestazioni di lungoassistenza. L'obiettivo è di realizzare un modello di remunerazione legato all'esito assistenziale della prestazione, superando la logica della remunerazione dei livelli di fragilità del singolo soggetto. Vengono pertanto individuate quote di remunerazione finalizzate a “premiare la qualità”, da distribuire sia secondo indicatori legati alle strutture, sia relativamente all'assistenza globalmente intesa

(indicatori di esito/outcome) anche con riferimento al livello di qualità percepita dall'utenza. In tale direzione sono state messe a punto modalità per la misurazione della customer satisfaction. Nell'ambito della "qualità aggiunta" si colloca altresì l'obiettivo di riconoscere e stimolare, negli Enti gestori, la capacità di esprimere la loro autonomia attraverso la realizzazione di progetti assistenziali innovativi;

- Il sistema di vigilanza e controllo. E' basato sul rispetto di regole e modalità condivise tra i soggetti coinvolti nell'interesse del cittadino fruitore del servizio. Oltre alla verifica dei requisiti di autorizzazione e accreditamento, è prevista quella della appropriatezza delle prestazioni al fine di realizzare un vero controllo della qualità

Il sistema di valutazione degli impatti delle nuove regole e delle nuove modalità di risposta ai bisogni. Il percorso iniziato, con particolare riferimento ai processi di voucherizzazione verrà completato.

### **Il terzo settore sanitario**

Nell'ambito sanitario, tra le azioni strategiche da promuovere nel prossimo triennio, particolare attenzione deve essere rivolta all'implementazione di una nuova strategia di confronto e di ricerca di sinergie, che possa essere applicata a molti degli interventi previsti dal Piano Socio Sanitario Regionale ed in particolare a quelli che sono in diretta relazione con il cittadino. In questo senso, si parla dell'attivazione di un "Tavolo del Terzo Settore Sanitario". Questa articolazione organizzativa, espressione forte di "sussidiarietà orizzontale", consentirà interventi efficaci nei percorsi dell'accoglienza (accessibilità, tempi di attesa, ecc.) dei cittadini, oltre che nelle attività di "educazione" e "prevenzione", individuando eventualmente fonti di finanziamento per poter sostenere il settore del volontariato in sanità.

Le associazioni di pazienti o parenti sono infatti molto attive sia nella informazione sulla malattia sia nel supporto pratico ai potenziali nuovi utenti. Inoltre, tali associazioni giocano un ruolo strategico nella sinergia dei progetti di promozione della salute e sono attente lettrici del bisogno dei pazienti, per cui, in un'ottica di sussidiarietà spinta, possono sicuramente offrire significativi contributi a politiche sanitarie sempre più efficaci.

In ambito sociosanitario e sociale, in linea di continuità con gli obiettivi e le azioni intraprese per lo sviluppo e la promozione del Terzo Settore si intende consolidare ed innovare il sistema del partenariato quale modello di governance istituzionale che, nel riconoscimento dell'importanza reciproca dei diversi livelli di governo e dei differenti ruoli, favorisce il coinvolgimento di tutti gli attori della società civile nel processo di progettazione e attuazione delle politiche di sviluppo sociale.

In questa prospettiva si inserisce l'attività permanente del terzo settore per affrontare le problematiche con un percorso comune di confronto, riflessione e valorizzazione delle esperienze di solidarietà e partecipazione.

Tra gli elementi caratterizzanti l'attività del Terzo settore si evidenzia il ruolo propulsivo assunto dalle diverse articolazioni tematiche del Tavolo del Terzo Settore sociosanitario e sociale che, in modo dinamico e partecipato hanno consentito e consentiranno di approfondire i singoli ambiti di intervento quali, ad esempio, il Tavolo minori, anziani, disabili, Piani di zona.

### **L'integrazione degli interventi sanitari con gli interventi socioassistenziali**

Il superamento di servizi settoriali e l'alternativa introduzione di servizi integrati si fonda sulla necessità di considerare la globalità della persona in tutte le sue dimensioni, con particolare riguardo ai disturbi, problemi o patologie correlati alla componente psicologica, sociale, familiare, relazionale e lavorativa, agli stili di vita e ai fattori ambientali. In tali servizi, è quindi fondamentale che si guardi sistematicamente al rapporto tra la persona e i propri contesti di vita, agendo sui fattori che ne favoriscono lo sviluppo.

Chi ricorre ai servizi dell'area socio sanitaria si trova solitamente in uno stato di bisogno e di non autosufficienza che non gli consente di provvedere a se stesso e che pertanto lo pone nelle condizioni di necessitare di un aiuto esterno. Per queste ragioni, la persona fragile e la sua famiglia devono costituire l'esclusivo riferimento per determinare regole e procedure.

La presa in carico dei problemi e dei programmi di intervento nei servizi ad elevata integrazione rappresenta, infatti, non solo una forma di intervento o una modalità di gestione, ma soprattutto un requisito fondamentale per l'identità del servizio e per la messa a punto di setting operativi e organizzativi utili al consolidamento dell'identità interna ed esterna del servizio medesimo.

Inoltre, la presa in carico non riguarda soltanto i servizi che stabiliscono un rapporto con la persona o la sua famiglia, ma coinvolge anche la comunità locale nelle sue diverse espressioni, con particolare riguardo alle realtà solidaristiche.

Il ruolo assegnato all'integrazione socio-sanitaria per la costruzione dei servizi del nuovo sistema del welfare è evidente. Il nuovo piano SocioSanitario Regionale intende affermarsi quale strumento atto ad individuare un nuovo assetto dell'organizzazione dei servizi nel territorio. Ancora una volta, in particolare, l'attenzione si sposta sui MMG e sui pediatri di libera scelta, che sono chiamati a svolgere un nuovo, fondamentale, ruolo. Il gradimento dei cittadini verso l'assistenza di base consiglia infatti di recuperare a pieno questa risorsa, riportandola al centro della risposta sanitaria. Tale cambiamento deve avvenire in raccordo con le altre presenze nel territorio, uniformandosi all'interno di un governo unitario dei servizi sociosanitari nel territorio, che si esprimerà anche attraverso la partecipazione alle scelte di programmazione al fine di garantire la conformità agli obiettivi di salute programmatici.

I cambiamenti di contesto inducono a ridisegnare il modello sociosanitario recuperando e valorizzando il sistema delle relazioni e le diverse forme di appartenenza solidali di cui la società lombarda è ricca; in continuità con il PSSR 2002/2004, il passaggio dal welfare dei diritti a quello delle responsabilità centrato sulle esigenze della famiglia è un tema prioritario nella nuova programmazione.

Il punto centrale del sistema lombardo, al di là della sostenibilità finanziaria, è quello delle appartenenze; infatti senza il sistema delle relazioni familiari, esso non sussisterebbe.

La famiglia sostiene il maggior carico del Welfare, ma è l'ultima dei beneficiari del sistema pubblico sia in termini di trasferimenti monetari che di erogazione di servizi soprattutto se numerosa.

## **PARTE I IL CONTESTO DI RIFERIMENTO E LE LINEE DI SVILUPPO**

### **Il miglioramento continuo della qualità nel Sistema: prospettive future**

La sfida che ancora una volta si pone innanzi al nuovo PSSR 2006-2008 è la prosecuzione di quel percorso di riforma del sistema socio-sanitario e sociale regionale e del rapporto tra questo e la società civile che, soprattutto a seguito dell'approvazione della legge n. 31 del 1997, ha rivestito un ruolo centrale all'interno delle attività di governo regionale. Data l'esigenza di garantire, attraverso la flessibilità dell'offerta, l'effettiva soddisfazione dei bisogni espressi dai cittadini, il PSSR 2006-2008 intende infatti continuare il cammino intrapreso dal precedente piano socio-sanitario regionale, adeguando le sue azioni programmatiche alle nuove sfide provenienti da una realtà in continuo divenire e alle nuove esigenze di promozione della qualità ed appropriatezza del servizio.

Il PSSR 2002-2004 ha puntato la sua attenzione sulla riqualificazione della rete di offerta, ha dato indicazioni per il riordino della rete dell'emergenza urgenza, ha tracciato la strada per la riqualificazione della rete degli ospedali per acuti, individuando azioni per il governo degli ospedali pubblici, ha esteso il sistema di autorizzazione e accreditamento a tutta la rete socio sanitaria; in particolare, il PSSR 2002-2004 si è occupato del completamento della rete di offerta "tradizionale", indicando la necessità di un complessivo riordino dell'attività di riabilitazione, concretizzatosi nel 2004.

Il lavoro fatto in questi anni ha consentito di tenere sotto controllo ed in equilibrio il sistema, privilegiando l'approccio dello "status quo" in relazione alla rosa di servizi offerti. Il passo ulteriore che dovrà essere compiuto richiede di sviluppare la funzione di garanzia e tutela a livello centrale (regionale) come coordinamento e verifica delle programmazioni provinciali, sviluppando metodi e meccanismi di controllo virtuosi in modo da garantire che i LEA (indipendentemente da come verranno nuovamente determinati) siano assicurati in modo equo su tutto il territorio regionale, in armonia con le differenti caratteristiche socio economiche e geografiche delle aree territoriali di competenza delle ASL. Potrà conseguentemente rendersi necessaria, anche in considerazione di

disposizioni nazionali, una diversa articolazione territoriale di alcune ASL (ad esempio la provincia di Monza).

Il PSSR 2002 – 2004 ha inoltre posto le fondamenta per la costruzione della seconda fase attuativa della legge 31/97. La prima fase, che può essere fatta coincidere con il periodo 1997 – 2002, ha visto il nascere ed il compiersi del percorso di accreditamento: attraverso tale processo, sulla base di presupposti di sicurezza di struttura e di processo validi per tutti i soggetti erogatori, la Regione Lombardia ha permesso che crescesse un sistema di erogazione dei servizi partecipato da chi accettasse le regole del sistema, le tariffe ed i controlli sulle attività, senza effettuare a priori una preselezione ideologica sulla base della natura pubblica o privata della gestione dei servizi. E' importante sottolineare che il concetto di libertà di scelta del luogo di cura rappresenta un diritto stabilito anche dalla normativa nazionale di riferimento, che tuttavia, per essere esercitato, necessita di una molteplicità di soggetti erogatori e di una vicinanza dei servizi.

La presenza di una molteplicità di soggetti erogatori ha permesso anche di porre le basi per lo sviluppo della qualità dei servizi; in un contesto di monopolio autoreferenziale, è infatti molto difficile che il sistema trovi al suo interno gli stimoli per iniziare un vero percorso di verifica della qualità dei servizi intesa come misura dell'efficienza degli stessi, dei loro risultati (outcomes) e del loro gradimento rispetto ai cittadini ed agli operatori delle strutture sanitarie. Il problema della qualità del servizio si pone infatti solo quando c'è la reale necessità, per un soggetto, di essere migliore e più gradito rispetto ad altri potenziali concorrenti nell'erogazione delle stesse attività.

La seconda fase può quindi essere ben definita in sintesi come la fase della qualità e dell'appropriatezza perseguite attraverso il coinvolgimento e la corresponsabilizzazione di tutti i soggetti che operano nel sistema<sup>1</sup>. La recente storia insegna quindi che lo sviluppo quantitativo di un servizio non può prescindere dal livello qualitativo del medesimo e che la Regione Lombardia è ormai pronta ad affrontare il percorso di consolidamento, di mantenimento e di differenziazione della modalità di erogazione dei servizi, al fine di renderli più adeguati alle necessità della popolazione. In particolare l'attuazione del PSSR 2002 – 2004 ha esteso anche alla rete delle strutture sociosanitarie il sistema dei controlli di appropriatezza e ha introdotto uno strumento per il monitoraggio delle condizioni di fragilità della popolazione anziana.

Negli ultimi due anni si è registrata una profonda tensione finanziaria sul sistema, che da una parte ha reso necessari interventi urgenti di contenimento e che, dall'altra parte, ha rivelato che l'architettura della programmazione sanitaria si basa sempre più sul preliminare inventario delle risorse disponibili e sulla preliminare analisi dei bisogni individuabili nel sistema. Gli ultimi accordi Stato-Regioni del marzo 2005 hanno stabilito degli obiettivi di sistema in termini di offerta di posti letto per mille abitanti che vedono la Regione Lombardia collocata al massimo livello quantitativo dei servizi, posizione peraltro identica rispetto all'offerta di posti letto in RSA; emerge conseguentemente l'esigenza di perfezionare sempre più il livello di appropriatezza di erogazione delle prestazioni e di sviluppare delle modalità alternative di garanzia dei servizi.

La stessa innovazione tecnologica, ad esempio, da un lato permette di varcare frontiere mai oltrepassate, ma dall'altro lato introduce nuove modalità di effettuazione di prestazioni che già oggi sono garantite. Come già accade a livello nazionale per i farmaci e che invece manca per le altre tecnologie diagnostiche terapeutiche, la Regione dovrà dotarsi di strumenti adeguati per valutare l'introduzione delle tecniche innovative. Questo compito di indirizzo e di valutazione delle tecnologie - quando non incide sul LEA, ma si limita ad entrare nel merito delle modalità di erogazione dello stesso - è infatti di competenza regionale e non può più essere procrastinato nel tempo.

Ne consegue che le attività programmate nel nuovo piano devono certamente avere la caratteristica di compatibilità finanziaria e di crescita di sistema. Parlare di crescita del sistema dopo che si è riconosciuto che su molti aspetti ci si trova già ai massimi livelli quantitativi previsti dalla normativa vigente può sembrare paradossale. In realtà, sulla base delle premesse appena fatte, è possibile sostenere che le azioni di seguito elencate rappresentano dei veri elementi di

---

<sup>1</sup> La prima delibera regionale in tema di qualità risale infatti al 1999 e da allora centinaia di unità operative di strutture pubbliche e private accreditate hanno affrontato prima il percorso di certificazione della qualità dei processi secondo gli standard ISO ed oggi si stanno misurando con gli standard Joint Commission. Fin dal mese di giugno del 1997 la Giunta, prima in Italia, ha istituito i Nuclei Operativi di Controllo delle attività sanitarie ponendo le fondamenta per lo sviluppo appropriato ed etico del sistema degli erogatori.

crescita. La crescita del sistema può, infatti, essere ipotizzata come crescita complessiva nella valutazione dell'erogazione dei livelli di assistenza, nel confronto sui livelli quali quantitativi dei servizi erogati in relazione alle risorse impiegate, nella diversa articolazione dell'impiego di risorse per rispondere in modo innovativo ai "nuovi bisogni". Pensare ad un significativo incremento delle risorse *tout court* non è, infatti, ipotizzabile nello scenario a medio termine.

Alla luce di queste esigenze e di queste problematiche diffuse, il Piano conferma i "valori" e le scelte di fondo che hanno finora informato lo sviluppo del modello sanitario lombardo:

1. «i valori primari della dignità di ogni persona, la centralità del cittadino e della famiglia, l'importanza dei corpi intermedi, il primato della società su ogni forma di degenerazione statalista e burocratica, il ruolo delle istituzioni in una società aperta»;
2. «la solidarietà intesa come sostegno reale, non assistenzialistico, a chi è nel bisogno»;
3. la decisione di affidarsi al criterio della «programmazione strategica e negoziata» in cui vengano individuati obiettivi prioritari
4. un ruolo regionale di governance che funga da «volano» rispetto al tessuto sociale e istituzionale, in grado di «valorizzarne le diverse autonome competenze, coerente con lo sviluppo del principio di «sussidiarietà istituzionale» o «sussidiarietà solidale»;
5. una separazione tendenziale tra il livello sanitario (di primaria competenza regionale) e il livello socio-assistenziale (di primaria competenza comunale) fatta salva la competenza regionale in materia socio-sanitaria;
6. la distinzione metodologica e di competenze tra chi «programma, acquista e controlla » e chi «produce» il servizio;
7. la valorizzazione delle strutture territoriali per una effettiva integrazione delle attività di promozione alla salute, prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione.

Dati questi valori di fondo, il PSSR individua le linee di sviluppo del sistema. Le coordinate di questa traiettoria sono rappresentate dalla l.r. n. 31/1997, dal Programma Regionale di Sviluppo approvato con DCR n. VIII/25 del 26 ottobre 2005 e dal Documento di Programmazione economico-finanziario regionale 2006–2008 approvato con DCR n. VIII/26 del 26 ottobre 2005. In particolare, il PSSR 2006-2008 dovrà dare risposte a bisogni "non tradizionali" e in parte non soddisfatti nei seguenti ambiti di intervento:

- la prevenzione rappresenta un settore che, pur tradizionalmente ben strutturato e con una forte organizzazione territoriale, deve oggi adeguarsi a nuove esigenze e nuove strategie di intervento. Gli approcci tradizionali di tipo ispettivo e "certificativo" o le grandi organizzazioni centralistiche di sanità pubblica devono infatti essere sostituiti da un nuovo lavoro sul campo, fondato sul recupero forte della evidenza scientifica ed impostato sulla responsabilità dei singoli cittadini, del mondo produttivo, degli erogatori di servizi in genere. In particolare, sarà fondamentale che il sistema adotti una puntuale strategia per la promozione di corretti stili di vita, intesi non solo come sensibilizzazione dei danni da fumo, alcool, droghe, velocità, ma anche come educazione alla sana alimentazione, al rispetto dell'ambiente, alla necessità di praticare gli sport pericolosi solo se adeguatamente attrezzati/allenati, e all'opportunità di evitare altre attività ludiche poco sane. Importante è anche il metodo di intervento, che deve partire dai bambini e dai genitori, alleandosi con le scuole, in una politica di generazione tale da promuovere una diffusa sensibilizzazione nei confronti di quei comportamenti pericolosi per la salute fino ad ora sconosciuti.

- l'area socio sanitaria riveste crescente importanza nella programmazione regionale per il progressivo aumento della quota fragile della popolazione. Inoltre, è necessario operare non nella logica dei servizi, per lo più settoriale, ma in quella dei bisogni da soddisfare, attraverso la definizione di una rete di interventi integrati e a diversa intensità di cura, nonché di percorsi volti alla semplificazione delle procedure, all'individuazione di regole omogenee per servizi omogenei, alla promozione dell'appropriatezza

- l'assistenza e cura post acuta e cronica si avvarrà dell'implementazione dell'assistenza domiciliare integrata, dell'ospedalizzazione domiciliare, dell'assistenza semi-residenziale e residenziale spostando il baricentro dell'azione sanitaria per le persone fragili dall'ospedale o dalla RSA al territorio, avvalendosi anche degli strumenti messi a disposizione dall'ICT e dalla telemedicina. Nella prevenzione terziaria è importante ricomprendere e promuovere una nuova visione della medicina e in particolare della riabilitazione, anche con la verifica dei recenti percorsi per la stabilizzazione ed il reinserimento, e della chirurgia geriatrica di carattere profilattico e

preventivo, tesa ad evitare incidenti vascolari, disabilità e patologie gravi multiorgano e a conservare il più a lungo possibile uno stato di salute compatibile con una autonomia funzionale dei pazienti anziani.

- l'area di disagio sommerso dovuta alle numerose situazioni di emarginazione è stata affrontata in altrettanto numerosi provvedimenti. In particolare l'area delle patologie psichiatriche, NPI è stata oggetto di riordino nel piano regionale per la salute mentale, costruito sulla necessità di sviluppare i servizi secondo modalità di erogazione più flessibili rispetto a quelle attuali e più "attente" alle reali necessità di tipo riabilitativo ed assistenziale dei pazienti. La patologia di tipo psichiatrico, soprattutto nelle sue espressioni più gravi, è infatti di tipo cronico e vede incrementare la prevalenza, ovvero il numero, dei pazienti che necessitano di essere seguiti. La sfida dei prossimi anni è, conseguentemente, quella di superare "l'emergenza" della fase immediatamente successiva la chiusura degli ex ospedali psichiatrici e di promuovere una nuova modalità di presa in cura dei pazienti di tipo psichiatrico che preveda, da un lato, delle azioni preventive fin dall'infanzia e, dall'altro lato, delle modalità di cura territoriali e residenziali che siano veramente innovative rispetto alla "vecchia" residenzializzazione forzata.

- il riordino/innovazione della rete poliambulatoriale è un processo finalizzato a garantire un livello di copertura il più possibile omogeneo del territorio attraverso l'integrazione dei presidi ospedalieri e dei presidi extra ospedalieri nell'ambito di una valutazione epidemiologica delle reali esigenze di indagine diagnostica del territorio. In tale settore, attraverso l'ulteriore sviluppo dell'attività di monitoraggio sui tempi di attesa, iniziata fin dal 1997 e trasformata nel 2005 in strumento di programmazione, dovranno essere individuate delle modalità di erogazione delle attività di specialistica ambulatoriale più accessibili in termini di modalità di prenotazione e di conseguente fruizione nelle diverse fasce giornaliere. Parte dell'incremento di risorse disponibili potrà essere destinato dalle ASL a progetti definiti localmente, secondo principi di miglioramento dell'accessibilità ai servizi e di perequazione di eventuali disomogeneità territoriali rilevate nell'offerta dei servizi stessi.

- il mantenimento dell'alto livello qualitativo degli ospedali, attraverso la promozione dell'appropriatezza dei ricoveri a seconda del tipo di patologia e per il tempo strettamente necessario, rappresenta una priorità assoluta del prossimo triennio.

- la rete dell'emergenza urgenza / 118 dovrà essere sviluppata non tanto sotto il profilo quantitativo, quanto piuttosto dal punto di vista qualitativo e gestionale. L'obiettivo di breve termine è quello di integrare il sistema informativo delle centrali operative con quello di accettazione dei pazienti negli ospedali, uniformando i criteri di classificazione dei pazienti; tale intervento rappresenta, infatti, un passaggio obbligato nella direzione della misurazione sia della complessità dei pazienti che usufruiscono dei servizi 118, sia dei risultati a breve medio termine dei servizi erogati in termini di minore mortalità e/o di più efficace ripristino della funzionalità di organo e di apparato. Anche in questo ambito di intervento, diventa peraltro prioritaria la valutazione dell'appropriatezza di espressione del bisogno sia verso il pronto soccorso che verso le centrali operative del 118. Particolare attenzione dovrà infine essere rivolta alla programmazione degli interventi relativi alle emergenze stagionali, quali quelle rappresentate dall'annuale insorgere dell'epidemia influenzale, con la connessa necessità, per poche settimane, di potenziare l'offerta nelle unità operative di tipo internistico.

- le cure primarie sono state caratterizzate negli ultimi anni da una metamorfosi lenta, ma inarrestabile, soprattutto per la scelta della Regione Lombardia di scommettere da tempo su una medicina di base in forma associata, quale tentativo di risposta alle esigenze di riequilibrio di un modello sanitario fortemente sbilanciato sul livello ospedaliero. Le sfide che dovranno essere affrontate nel triennio riguardano, conseguentemente, l'ulteriore sviluppo delle forme associative come alternativa alle sole prestazioni ospedaliere di I e II livello, l'adozione di strategie per risolvere il problema dell'annosa carenza di pediatri, l'implementazione di proposte riorganizzative finalizzate ad ottimizzare il servizio di continuità assistenziale.

- la rete delle strutture riabilitative è stata recentemente protagonista di un percorso di riordino, tuttora in fase di attuazione, finalizzato alla riclassificazione delle strutture su tre livelli di erogazione dei servizi: la riabilitazione specialistica per interventi post-acuti o intensivi, la riabilitazione generale e geriatrica a carattere indifferenziato ed estensivo, la riabilitazione di mantenimento e di sollievo, destinata alla delicata fase della dimissione. Gli interventi, per il

prossimo triennio, sono finalizzati, da un lato, ad approfondire l'analisi dei reali bisogni in ambito riabilitativo, nel tentativo di individuare corrette modalità di erogazione delle cure, e, dall'altro lato, a promuovere l'integrazione della riabilitazione dei settori sanitario e socio-sanitario, per raggiungere una più omogenea distribuzione sul territorio lombardo dei posti letto a carattere riabilitativo.

- la rete delle strutture sociosanitarie anch'essa protagonista di un completo riordino nello scorso triennio.

- La rete sociale che prima a livello nazionale è stata "rivisitata" con i piani di zona ex-lege 328/2000.

## **Il ruolo della Regione e delle ASL**

Nel prossimo triennio, è necessario proseguire sul percorso di federalismo regionale dando pieno ruolo di governo alla Regione e valorizzando il ruolo di gestione e organizzazione dei servizi delle ASL, come in parte già previsto dalle regole 2006.

Da una parte, infatti, le ASL devono essere protagoniste della programmazione locale, intesa come confronto e presa in carico delle richieste dei cittadini di soddisfacimento dei vari bisogni sanitari. Dall'altra parte, la Regione dovrà avere il suo ruolo nella definizione delle regole di finanziamento e di funzionamento del sistema e nello svolgimento dell'attività di indirizzo, coordinamento e monitoraggio sia del controllo sulla corretta erogazione dei servizi effettuato dalle ASL territorialmente competenti, sia della negoziazione annuale delle prestazioni con i soggetti erogatori. Un secondo aspetto strategico che deve essere necessariamente definito a livello regionale è quello della determinazione dei livelli quali - quantitativi appropriati di garanzia dei servizi sanitari sul territorio regionale, attività questa che ovviamente sollecita il coinvolgimento corresponsabile di tutti gli attori del sistema.

Quanto detto rende particolarmente importante la presenza sia di una attività programmatoria "forte", svolta secondo le competenze istituzionali, che di un controllo altrettanto "forte" sull'uso delle risorse disponibili.

Le attività di controllo, in particolare, rimangono una priorità fondamentale da perseguire per il mantenimento dell'equilibrio del sistema e per la tutela e garanzia del cittadino.

Il Piano dei controlli rappresenta lo strumento di riferimento in cui devono essere evidenziate ed integrate tra loro le varie linee di intervento previste per tutte le aree oggetto di controllo. Nel contesto attuale e in quello futuro, la funzione di controllo, nella sua accezione più ampia, rappresenta una parte significativa del compito istituzionale della ASL. In tale ottica, il piano dei controlli può essere considerato elemento fondamentale del piano di programmazione annuale della ASL.

La sola lotta agli sprechi non è più sufficiente a mantenere l'equilibrio del sistema: in futuro, infatti, sarà sempre più importante verificare che il sistema mantenga le proprie caratteristiche fondamentali di equità e universalità. La corretta declinazione dei LEA e la loro valutazione rappresentano, sotto questo profilo, lo snodo cruciale per mantenere la stabilità del sistema nei prossimi anni. Tale valutazione, tuttavia, non dovrà essere rigida, ma avrà come fine la determinazione dei confini entro cui il sistema deve muoversi per evitare sconvolgimenti inaspettati.

Per rendere efficace questo processo di analisi, è peraltro necessario che il decentramento delle attività gestionali prosegua dal livello centrale alle ASL, sino ad arrivare al livello distrettuale quale luogo in cui le vere esigenze dei cittadini si confrontano con le scelte locali.

A tale scopo alle ASL è stata data maggior autonomia nella assegnazione delle risorse proprio con il fine di assecondare in modo puntuale le esigenze locali. In questo modo sarà sempre maggiore la capacità di rispondere prontamente e compiutamente alle esigenze dei cittadini

Compito preminente delle ASL sarà quello di ridefinire all'interno delle regole generali di sistema delle scelte proprie di valore più specifico. Tali scelte dovranno ricercare la condivisione della comunità professionale, degli erogatori, dei servizi ed anche degli Enti Locali. In questo modo, troverà attuazione il processo di progressiva condivisione delle responsabilità tra il livello regionale a quello locale; lo stesso processo in atto tra il livello centrale e l'ASL dovrà poi essere realizzato anche nel rapporto tra l'ASL e il livello distrettuale.

Infine, lo sviluppo del ruolo programmatico locale delle ASL dovrà essere declinato anche in funzione della rilevazione e del soddisfacimento dei nuovi bisogni sanitari emergenti.

A tale riguardo le ASL saranno chiamate ad una stretta connessione di sistema, all'interno ovviamente della governance regionale, per contribuire in modo significativo allo sviluppo dei programmi innovativi quali:

- l'approccio sempre più determinato e perfezionato ai percorsi di diagnosi e cura per patologie intesi nel loro complesso di prestazioni e non più disaggregati per attività cliniche (prevenzione, specialistica, ricovero, assistenza domiciliare). In tal modo la programmazione delle risorse e i piani di cura assumono la valenza di interconnessione necessitata e funzionale che vede come protagonisti responsabili tutti i punti di offerta, dai medici generalisti agli specialisti ospedalieri.
- la valutazione epidemiologica sull'insorgenza e presenza delle malattie rare che non possono rappresentare un'attività di frontiera ma vanno integrate in un percorso di cura a rete che permetta lo scambio di informazioni, notizie e percorsi clinico/terapeutici sempre più appropriati;
- gli ospedali senza dolore: come risposta più rispettosa alle esigenze della persona che va aiutata nel suo percorso di cura evitando il più possibile stati dolorosi che spesso generano risvolti psicologici delicati;
- gli hospice: quale momento importante di assistenza nello stato terminale che va sviluppato non come ricovero puro (che spesso genera senso di abbandono) ma come modello assistenziale integrativo di un percorso a diversa intensità clinica ed assistenziale ma che comunque vede e sostiene la componente familiare come protagonista ove possibile.
- Il coordinamento delle azioni per il sostegno alla famiglia.

### **L'attività progettuale**

L'attività progettuale è lo strumento ordinario di attuazione delle politiche innovative in sanità e nel settore socio sanitario.

Essa è caratterizzata da flessibilità, viene realizzata in un arco temporale predefinito e permette di sperimentare modelli innovativi che, una volta validati, possono trasformarsi in nuove modalità di erogazione dei servizi, moltiplicandosi sul territorio. In questo senso, l'attività progettuale costituisce un fondamentale strumento di programmazione.

La Regione Lombardia, in un'ottica di sviluppo di sinergie fra enti sanitari, Università, Istituti di ricerca, industria e soggetti privati, cofinanzia e sostiene l'attività progettuale per la sua missione di pubblica utilità.

Bandi specifici o proposte di progetto, sviluppati dal settore professionale/scientifico rappresentato dalle aziende sanitarie, dalle aziende ospedaliere, dagli IRCCS e dalle Università presenti sul territorio, costituiscono un valido mezzo per la realizzazione di sinergie sulla piattaforma tecnologica del Sistema Salute della Regione Lombardia.

La regione effettua costante azione di monitoraggio e controllo sull'attività progettuale attraverso appositi gruppi di lavoro e commissioni, al fine di verificare il rispetto dei tempi, degli obiettivi, del budget ed introdurre, in caso di scostamenti, azioni correttive.

Resta comunque fondamentale il ruolo di coordinamento della Regione come soggetto istituzionale autorevole delle attività di ricerca. Ciò implica che la Regione dovrà farsi carico di una attività di monitoraggio delle ricerche e di governo delle varie fasi di finanziamento, promuovendo il confronto fra i vari centri sui possibili obiettivi di miglioramento della pratica clinica.

### **Le collaborazioni pubblico privato**

Il Piano Socio Sanitario Regionale 2002 – 2004 si era posto il problema del ruolo della Regione nei confronti della rete di offerta pubblica ed aveva optato per un sistema in cui la Regione era chiamata a divenire sempre più regolatrice del sistema, dismettendo gradualmente la proprietà della rete pubblica. L'esperienza degli ultimi tre anni ha fatto emergere che, con le opportune cautele, e soprattutto con la trasparenza delle regole di funzionamento del sistema, può essere evitato il palese conflitto di interessi fra il ruolo di regolatore e quello di holding delle aziende pubbliche.

Ad oggi, in realtà, non è possibile negare che il sistema lombardo è in una fase di possibile rigidità “gestionale” in relazione alle AO pubbliche per il problema del reperimento delle risorse necessarie al mantenimento dell'equilibrio di gestione. Tale problema di ordine finanziario ed economico, che è destinato ad aumentare in conseguenza del maggior costo legato al rinnovo dei contratti, agli investimenti e alle altre voci di spesa aziendali, può rendere poco credibile la programmazione e rischia di avere effetti dirompenti sul sistema, ostacolando il processo di miglioramento del livello qualitativo dei servizi erogati..

Là dove ne ricorrano le condizioni, è sicuramente importante esplorare il contributo del privato che, come testimoniato dalle sperimentazioni gestionali in atto, può offrire un contributo importante, qualificato ed equilibrato rispetto alle risorse a disposizione, nella gestione dei servizi.

Ovviamente, il settore delle collaborazioni pubblico/privato richiede di essere ulteriormente regolamentato, sulla scorta delle esperienze fin qui fatte. Anche in questo caso, pertanto, dopo il periodo dell'entusiasmo “sperimentativo”, si rende necessario precisare ulteriormente i criteri su cui si basano i modelli di riferimento.

In particolare, deve essere meglio delineato il ruolo dell'ASL che, ad oggi, viene coinvolta nelle collaborazioni pubblico privato solo a sperimentazione gestionale approvata dalla Giunta, inserendosi solo nella fase di contrattazione dei servizi. La programmazione delle attività previste dalla sperimentazione gestionale viene di fatto formulata dalla stessa AO proponente il progetto e quindi autorizzata, a seguito di istruttoria, dal livello regionale. Nel nuovo quadro programmatico, è necessario che la sperimentazione gestionale sia corredata dal parere di congruità programmatica dell'ASL competente per territorio.

Nel triennio di vigenza del nuovo piano, le sperimentazioni gestionali dovranno rivolgersi alla riqualificazione dei presidi ospedalieri, anche al fine di adeguarli alla nuova rete di offerta (ospedali diurni, sperimentazione dell'ospedale di comunità “lombardo”, rete poliambulatoriale), portando sul territorio i servizi più facilmente raggiungibili dai cittadini ed individuando percorsi clinici condivisi per evitare eventuali duplicazioni di prestazioni diagnostiche. Il modello di riferimento è quello dell'esperienza “tedesca” che porta la specialistica medio/bassa fuori dall'ospedale.

Il principio cardine su cui devono basarsi le collaborazioni pubblico/privato nella forma delle sperimentazioni gestionali è quello per cui il governo e la programmazione delle attività devono essere sempre in mano pubblica, sia a livello regionale che locale. E' il pubblico regolatore (Regione o ASL) che, per dovere costituzionale, deve esplicitare il ruolo di garanzia e tutela nei confronti dei cittadini.

Nelle Fondazioni che vedono il coinvolgimento degli enti locali, questi ultimi devono assumersi anche la responsabilità economica.

## **Il sistema sanitario e socio-sanitario in Italia ed in Europa**

Il sistema sanitario e socio-sanitario lombardo, insieme al resto dell'Europa, dovrà affrontare nei prossimi anni importanti problemi, tra cui la crescita dell'incidenza delle malattie croniche, la minaccia costituita dalle nuove malattie infettive, l'influenza di nuovi modelli di comportamento e di consumo sanitario, la crescente longevità della popolazione e l'aumento delle aspettative dei cittadini riguardo all'informazione sanitaria e la tutela della salute.

I contenuti ed i processi innovativi introdotti dalla l.r. 31/97 hanno proposto un nuovo modello di risposta al bisogno di salute espresso dai cittadini, che è stato oggetto di interesse e di studio sia in Italia che negli altri paesi dell'Unione Europea.

Tra le nuove sfide in atto, prevale, nei Paesi europei ma anche nei paesi OCSE, quella di soddisfare le crescenti aspettative di salute dei cittadini con il contenimento della spesa sanitaria. Durante l'ultimo decennio, solo pochi Stati in Europa (l'Irlanda e la Svezia) sono stati in grado di controllare l'incremento della spesa sanitaria, peraltro per brevi periodi.

L'Unione Europea gioca un importante ruolo nello sviluppo di standard e di scambio di “buone pratiche” tra gli stati membri.

Non va dimenticato che la tutela della salute può essere considerata anche un'opportunità per lo sviluppo economico. La regione Lombardia, che si posiziona per il Sistema Salute nella fascia alta fra le altre regioni europee, può cogliere l'occasione di essere la piattaforma tecnologica di sviluppo scientifico europeo dell'e-health, dell'e-business e dell'e-knowledgement integrato, sinergici fra loro nella reciproca evoluzione.

In rapporto agli altri paesi, l'Italia si posiziona su un livello medio europeo di spesa sanitaria come risulta dalla tabella 1 riportata in allegato 1; negli ultimi anni, si è tuttavia registrato un significativo aumento, al di sopra della media europea, della spesa sanitaria pubblica, che ha consentito il raggiungimento dell'obiettivo (fissato dalla Conferenza Stato Regioni nel 2001) di destinare il 6,3% del PIL alla spesa sanitaria pubblica.

### **LEA : ulteriori livelli regionali**

L'accordo dell'8 agosto 2001 sancito tra lo Stato e le Regioni prevedeva l'individuazione, da parte della Conferenza Stato-Regioni, dei livelli essenziali di assistenza (LEA), successivamente approvati e recepiti dal DPCM del 29 novembre 2001.

La modifica del titolo V della Costituzione ha inoltre consentito alle Regioni di introdurre criteri applicativi correlati alle situazioni socio-economiche presenti nelle diverse realtà territoriali.

Nel triennio, sarà conseguentemente valutata la sperimentazione secondo gli Indicatori di Situazioni Economiche Equivalenti (ISEE) per quanto riguarda l'erogazione delle prestazioni di assistenza odontoiatrica, ivi compresa la fornitura dei manufatti protesici, a parziale carico del SSR, mentre per la medicina fisica riabilitativa ambulatoriale saranno necessariamente definiti i criteri clinici di erogabilità ispirati all'appropriatezza delle prestazioni attraverso Percorsi Diagnostici e Terapeutici.

A seguito dell'approvazione del DPCM del 2001, sono peraltro iniziate a livello nazionale delle attività di monitoraggio con la finalità di comparare, mediante il ricorso a criteri uniformi di misurazione, i costi sostenuti dalle varie regioni per garantire i Livelli Essenziali di Assistenza sul proprio territorio. Le valutazioni comparative vedono la Regione Lombardia collocata ad un livello di costo inferiore rispetto a quello medio nazionale ed anche a quello di regioni con sistemi che, almeno in linea teorica, dal punto di vista dell'offerta dei servizi, sono paragonabili al nostro.

#### **Tab 2**

L'andamento della spesa farmaceutica (tab 3 allegato 1) evidenzia a livello regionale un'inversione di tendenza a seguito della reintroduzione del ticket nell'anno 2003. Dal 2004 in poi hanno sicuramente influito sull'andamento della spesa farmaceutica (si veda, a tal fine, il trend nazionale) l'introduzione dell'extrasconto e la riduzione dei prezzi del prontuario. La sfida per la Regione Lombardia è, conseguentemente, quella di lavorare sull'appropriatezza prescrittiva, ovvero con gli specialisti ospedalieri, i MMG e i PLS, in quanto si ritiene possibile un governo dei consumi dei farmaci che coniughi agli interventi di tipo economico delle azioni di tipo clinico finalizzate a definire con i prescrittori le terapie più appropriate

### **L'accessibilità delle prestazioni**

L'accreditamento introdotto fin dal 1998 in Regione Lombardia, prima regione in Italia, ha permesso che l'offerta di servizi crescesse negli anni, garantendo una maggiore omogeneità di distribuzione delle attività sul territorio e coniugando questo sviluppo ad un sistema di regole certe in relazione al livello dei requisiti strutturali ed organizzativi che devono essere garantiti da ciascun soggetto erogatore.

Il quadro dell'offerta ambulatoriale extra – ospedaliera accreditata ed a contratto con il SSR vede un totale di 572 strutture, riportate nella tabella 4 dell'allegato 1. A questo dato si deve aggiungere quello relativo alle attività svolte da tutte le strutture di ricovero e cura, che hanno un peso notevole sul totale delle attività svolte.

Un altro aspetto interessante che può essere evidenziato è il tasso di strutture private, che è inferiore rispetto a quello medio nazionale e che evidenzia la costanza di una presenza forte anche dei punti di erogazione delle Aziende Ospedaliere.

Si evidenzia inoltre il numero delle prestazioni che è cresciuto negli ultimi 5 anni in modo significativo e ben si correla con la riduzione significativa del ricorso ai ricoveri (tab 6 allegato 1).

Per quanto riguarda le attività di ricovero e cura, il sistema degli erogatori al 78% è rappresentato dalle Aziende Pubbliche e dagli Enti ad esse equiparati, tra i quali vi sono gli Istituti di Ricerca a Carattere Scientifico e gli Ospedali Religiosi Classificati. Un altro aspetto di rilievo è rappresentato dal fatto che l'84,3% delle strutture è di diritto pubblico o comunque è per statuto no - profit e quindi ha come principale obbligo / interesse quello di reinvestire nelle attività specifiche di tipo sanitario (tabella 7 allegato 1).

La tabella 8 in allegato fornisce un ulteriore dato di contesto che permette di mettere a confronto l'incidenza percentuale dei posti letto delle case di cura lombarde rispetto alle altre Regioni italiane.

Il tasso di posti letto per acuti (tabella 9 in allegato) vede la Regione Lombardia assolutamente in linea con i dati di riferimento nazionali ed evidenzia una riduzione progressiva negli anni dei posti letto grazie all'attuazione di politiche incentivanti l'appropriatezza e l'erogazione dei servizi in modalità alternative, quali ad esempio la specialistica ambulatoriale.

L'offerta di posti letto di riabilitazione e di lungodegenza ospedaliera (tabella 10 in allegato) vede la Regione Lombardia correttamente attestata su un indice superiore rispetto a quello nazionale e ciò mette il servizio sanitario lombardo nella condizione di meglio fronteggiare l'incremento numerico della popolazione anziana e delle patologie cronico degenerative. A questa offerta si aggiunge quella rappresentata dagli ex-art. 26 / IDR, che in Lombardia contano circa 5.000 posti letto attualmente sottoposti ad un percorso di riclassificazione, come previsto dal PSSR 2002-2004.

Altri due aspetti molto interessanti che meritano di essere evidenziati riguardano la ridotta mobilità dei cittadini per effettuare le prestazioni di ricovero al di fuori della provincia di residenza e la bassissima percentuale di pazienti lombardi che si ricoverano al di fuori dei confini regionali; quest'ultima tipologia di mobilità, in particolare, tende a verificarsi solo per i ricoveri stagionali in occasione delle vacanze o per i residenti che trascorrono gran parte dell'anno nel territorio di altre regioni. La mobilità al di fuori della provincia di residenza – che si pone in linea con quella rilevata in altre regioni caratterizzate da un modello sanitario che vede gran parte degli ospedali gestiti direttamente dalle ASL – testimonia che il modello Lombardo non ha allontanato i cittadini dal proprio territorio e che la libertà di scelta del luogo di cura vede comunque in testa alle preferenze gli ospedali più vicini al domicilio. Tabelle 11 e 12 in allegato 1

Il trend del tasso di ospedalizzazione tabella 13, considerato un buon indice per il monitoraggio del processo di adeguamento delle modalità di gestione dell'iter diagnostico terapeutico attraverso il passare degli anni (e quindi anche attraverso il mutare delle potenzialità tecnologiche ed organizzative che permettono di ridurre l'utilizzo dell'ospedale e di attivare modalità alternative alla degenza per rispondere ai bisogni di salute) si è ridotto in modo significativo negli ultimi anni, come è accaduto anche nel resto della nazione. Ciò vale soprattutto per le attività acute, mentre la riabilitazione, che pure ha evidenziato un incremento di ricoveri a livello nazionale, ha segnato in Lombardia un incremento di utilizzo che, come specificato nel presente piano, necessiterà di valutazioni specifiche sull'appropriatezza ed adeguatezza clinica del ricorso alle attività di degenza rispetto alle modalità alternative, ambulatoriali e day hospital, di gestione dei programmi riabilitativi individuali.

Nel prossimo triennio, costituirà un obiettivo prioritario il miglioramento, la semplificazione e la maggiore equità di accesso ai servizi per tutti i pazienti. Si lavorerà sulla semplificazione e riduzione dei percorsi burocratici amministrativi, sullo snellimento delle pratiche sanitarie, sul miglioramento della mobilità del paziente giungendo, quando possibile, all'accorpamento degli esami e delle visite in orari più agevoli per il cittadino. I cittadini esercitano la libera scelta del luogo di cura e dei professionisti nell'ambito dei soggetti accreditati con cui sono stati definiti appositi accordi contrattuali.

E' chiaro che, per ragioni di equità e per consentire una reale accessibilità delle prestazioni, l'impegno di tutti i livelli istituzionali, in una corretta applicazione del livello di sussidiarietà, dovrà essere quello di portare i servizi più vicini ai cittadini. Ciò significa operare nella direzione di un riequilibrio dell'offerta a livello delle varie aree regionali sia per le cure primarie, sia per la specialistica, i ricoveri e la riabilitazione.

Per quanto riguarda le alte specialità, sarà seguita una logica di rete regionale sinergica degli attuali punti di offerta, eventualmente integrandoli con altri centri di disposti sul territorio al fine di formare una rete facilmente accessibile da ogni cittadino lombardo indipendentemente dalla ASL di residenza.

Per consentire un agevole riconoscimento dei diritti dei cittadini utilizzatori della CRS SISS nella fase di accesso ai servizi, si prevede il completamento dell'archivio regionale dei cittadini, a vario titolo esenti, con l'integrazione dei cittadini la cui esenzione è co-determinata da situazioni reddituali. La Carta SISS, contenendo i dati relativi alle esenzioni, sarà pertanto lo strumento che potrà facilitare l'accesso dei cittadini ai servizi.

Per limitare al massimo il pericolo di esclusione dall'utilizzo dei servizi, si istituirà un numero verde di "salvataggio", da attivarsi in casi di estrema necessità e di ultima istanza per segnalare situazioni particolarmente gravi che non trovano risposta attraverso i canali ordinari di accesso al sistema sanitario lombardo.

La riforma dell'accreditamento della rete di lungoassistenza è stata l'occasione per semplificare ed omogeneizzare le regole per l'accesso ad una offerta di servizi in molti ambiti estremamente ricca ma di difficile "lettura". Il nodo centrale dei servizi dedicati alle persone fragili è infatti la capacità di individuare il miglior punto d'incontro fra la domanda e l'offerta. Acquisire questa capacità non è semplice né per la persona che esprime un bisogno, né per la sua famiglia né per le altre persone di supporto, ivi compreso il suo medico di medicina generale.

Nelle tabelle allegate si riporta la dotazione di servizi della Regione, e le iniziative di orientamento della domanda in corso. Nella sezione progetti innovativi si riporta una sperimentazione in corso di realizzazione

## I Tempi di attesa

Le azioni di miglioramento richiedono, in questo ambito, una pluralità di interventi coordinati e finalizzati a garantire risposte tempestive in rapporto alle obiettive condizioni cliniche dei pazienti, a migliorare le situazioni di offerta maggiormente critiche, a sviluppare una corretta informazione ai cittadini in merito alle modalità di accesso ed alla rete delle strutture erogatrici<sup>2</sup>.

Si rende necessario implementare un percorso continuo di miglioramento e monitoraggio attraverso azioni programmate ed integrate che coinvolgano tutti gli attori del sistema (cittadini, professionisti, MMG, specialisti, strutture erogatrici) e siano finalizzate ad affrontare tutti gli aspetti critici di questo livello assistenziale che sempre di più assume un ruolo specifico nel promuovere il raccordo tra cure primarie e ospedaliere, il ricorso appropriato al ricovero, il corretto impiego delle risorse in funzione dei bisogni clinici.

Questi, nello specifico, sono gli aspetti prioritari sui quali è necessario intervenire:

- lo sviluppo e l'applicazione di linee guida e percorsi diagnostico-terapeutici condivisi tra i professionisti (siano essi prescrittori o erogatori di prestazioni), che rappresentano una fase essenziale per il miglioramento dell'appropriatezza della domanda e dell'offerta secondo criteri di equità ed efficacia in rapporto ai bisogni clinici; non si può, infatti, pensare di risolvere la questione delle attese senza sviluppare congiuntamente strumenti adeguati e coerenti di governo della domanda e dell'offerta;
- la definizione di criteri di priorità clinica che consentano di garantire risposte in tempi solleciti quando la tempestiva esecuzione della prestazione può condizionare la prognosi a breve del soggetto oppure influenzare marcatamente il dolore, la disfunzione o la disabilità nelle situazioni in cui è presente un problema di salute non noto che richiede una prima valutazione;
- l'assegnazione mirata delle risorse disponibili nell'ambito degli accordi negoziali, finalizzata al miglioramento dell'accessibilità alle prestazioni più critiche; tale assegnazione può costituire uno strumento flessibile e adattabile alle realtà locali in grado di correggere in tempo reale le problematiche emergenti e di favorire la collaborazione di tutte le Strutture che costituiscono la rete di offerta presente nel territorio;
- la messa a punto di strumenti di comunicazione al cittadino in merito alla rete delle strutture accreditate a contratto, alle modalità di accesso all'assistenza specialistica, alla necessità di garantire per quanto possibile la massima collaborazione per il corretto utilizzo dei servizi (problema del "drop out"), azione questa finalizzata a migliorare l'accessibilità alle prestazioni e nel contempo a promuovere la responsabilizzazione dell'utente;
- la dotazione di un sistema di monitoraggio dei tempi di attesa in grado di fornire misurazioni attendibili utilizzando sia le rilevazioni prospettiche che quelle retrospettive.

<sup>2</sup> L'esperienza internazionale, infatti, dimostra ampiamente che il solo aumento del numero di prestazioni offerte non costituisce una soluzione definitiva al problema dell'accesso ai servizi sanitari e che nella migliore delle ipotesi tale intervento determina una temporanea riduzione delle attese rapidamente vanificata dal successivo incremento della domanda.

Per una migliore qualità, e soprattutto per una migliore fruibilità dei dati, è necessario il maggior ricorso possibile alla informatizzazione, per evitare la dispersione di informazioni strutturate e la duplicazione delle prestazioni.

Tale servizio potrà essere realizzato per gradi e steps successivi, tali da consentire l'attivazione di un Centro Unico di Prenotazione a livello regionale, collegato in rete ad unico numero telefonico regionale attraverso il quale è possibile prenotare direttamente tutte le prestazioni specialistiche di I° e II° livello e gli esami diagnostici.<sup>3</sup>

Partendo dai servizi già attivi, con l'ulteriore graduale ampliamento degli erogatori lombardi, nonché delle prestazioni prenotabili, si potranno valutare e correggere le soluzioni tecnologiche e organizzative approntate per l'erogazione di dette attività, in vista dell'estensione del servizio di prenotazione a tutto il territorio regionale entro la legislatura in corso e della progressiva centralizzazione delle agende al CUP regionale.

Con l'attivazione del Centro Unico di Prenotazione regionale, saranno progressivamente a questo collegati in rete unica, per coordinamento e controllo, i Call center locali/aziendali, che rimarranno comunque centri di afferenza periferica dell'utenza. I Centri servizi aziendali, anche a seguito dell'informatizzazione in rete del sistema di prenotazione regionale, accresceranno l'efficienza e l'efficacia dei servizi di informazione front-line ed assistenza personalizzata nell'accesso alle prestazioni.

Grazie a tali processi di informatizzazione delle prenotazioni, sarà cura delle ASL l'elaborazione e l'analisi periodica dei dati derivanti dal flusso informativo e dalle rilevazioni di prevalenza sui tempi d'attesa, distinti fra prima visita e follow – up, al fine di consentire la valutazione del quadro della domanda/offerta nell'ambito degli organismi di coordinamento istituzionali oltre che nei confronti dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta. Spetterà invece alla Direzione Generale Sanità l'elaborazione e la restituzione dei dati a livello di macro-sistema per favorire la visibilità delle best practices.

Sarà infine di fondamentale importanza avviare il benchmark tra le esperienze in essere nei diversi paesi con caratteristiche strutturali analoghe a quelle della realtà regionale lombarda, al fine di individuare soluzioni innovative o correttivi da applicare al processo di gestione delle liste d'attesa.

### **La valorizzazione delle professionalità per migliorare il SSR**

La risorsa umana rappresenta il fattore critico di successo nei servizi alla persona: ad essa va dedicata prioritaria attenzione perché rappresenta il capitale più rilevante del sistema socio-sanitario lombardo. Una adeguata valorizzazione delle risorse umane che operano nel sistema, sotto l'aspetto sia professionale che motivazionale, è essenziale per il successo delle politiche socio sanitarie regionali. L'andamento quantitativo della dotazione di personale dipendente delle strutture del SSR (ASL, Aziende Ospedaliere, IRCCS pubblici) ha seguito un trend in riduzione, analogamente a quanto avvenuto anche a livello nazionale. Per la Regione Lombardia, tale andamento è in larga parte riconducibile all'attuazione del percorso di accreditamento che ha superato la vecchia pianta organica ed ha introdotto il principio della correlazione delle risorse umane alle attività erogate; conseguentemente, alla riduzione del tasso di ospedalizzazione si è abbinata una riduzione - minore in percentuale, ma sempre significativa - del personale dipendente. La riduzione del personale è stata inoltre determinata anche dalle leggi finanziarie degli ultimi anni, che hanno posto molti vincoli alla gestione di questa importante risorsa (tabella 14 in allegato).

Nel triennio particolarmente rilevante potrà essere l'introduzione di nuove e aggiornate forme di contrattazione regionale per il reperimento delle figure professionali carenti.

Gli strumenti di valutazione dovranno interessare le capacità gestionali e professionali, in riferimento sia alle esperienze maturate che alle competenze acquisite e richieste per i singoli profili. Anche i processi di selezione e reperimento del personale dovranno essere sempre più

---

<sup>3</sup> Un primo esempio attuativo è rappresentato dall'attivazione del Servizio Sanità Milano (numero verde 800.638.638), che coinvolge le sette aziende ospedaliere milanesi e dà la possibilità di effettuare prenotazioni dirette di visite specialistiche ed esami diagnostici presso le dette strutture, e del Servizio Prenotazioni Sanità per Cremona – Garbagnate - Pavia (numero verde 800.448.800), che coinvolge le AA.OO di Cremona, Garbagnate e Pavia e consente di effettuare prenotazioni dirette di visite specialistiche ed esami diagnostici presso le predette strutture. L'ulteriore ampliamento della gamma di servizi offerti ha peraltro coinvolto anche le province di Como e Varese, dove l'attivazione del numero verde 803.000 consente agli utenti delle ASL di Como e Varese di prenotare innanzitutto le prime visite e, successivamente, anche gli altri esami diagnostici presso le strutture coinvolte nell'iniziativa.

esito di una attenta valutazione delle professionalità su base meritocratica e sulla rispondenza ai fabbisogni del cittadino, prevedendo un costante confronto tra i profili attesi e quelli posseduti dai candidati, nonché utilizzando la formazione quale strumento per colmare i divari rilevati.

In quest'ottica, nel rispetto del rapporto fiduciario che caratterizza la scelta dei responsabili di struttura complessa, è opportuno individuare, per l'affidamento di tali incarichi, innovativi percorsi basati su criteri oggettivi.

La funzione strategica della formazione si accompagna a quella di accrescimento della sensibilità alle esigenze dell'utenza; particolare attenzione dovrà essere riservata alle figure professionali direttamente rivolte agli utenti esterni, tipiche ad esempio dell'attività di front-office, anche nella prospettiva dell'obiettivo di sistema del CUP Regionale.

In questa prospettiva, occorre anche puntare sulla qualificazione del personale amministrativo, affinché gli strumenti gestionali che la moderna azienda richiede diventino patrimonio comune e condiviso, con particolare riferimento alle Aziende sanitarie locali, sviluppando le funzioni di programmazione e controllo al fine di consolidare ulteriormente la struttura a "rete" del SSR.

Le competenze necessarie per promuovere una efficace funzione manageriale all'interno delle aziende sanitarie sono complementari alle competenze necessarie per la conduzione dei processi tecnici di natura professionale, che rappresentano larga parte della "produzione" di tali aziende. Si riconoscono così ruoli manageriali ricoperti da professionisti, con responsabilità su risultati complessivi riferibili all'azienda, e ruoli professionali, riferiti prioritariamente agli ambiti specialistici, dove si pone lo strumento della retribuzione variabile. La valorizzazione dei ruoli deve coinvolgere tutte le professionalità sanitarie, tenendo conto della crescente responsabilità riconosciuta dalla legge 251/2000 agli operatori che intervengono nel percorso assistenziale, attraverso l'utilizzo dell'"osservatorio delle professioni sanitarie".

### **La libera professione**

La libera professione intramuraria o extramuraria sarà oggetto di costante monitoraggio da parte delle ASL, delle AO e della Regione per garantirne un corretto svolgimento; particolare attenzione dovrà essere rivolta alla separazione delle aree, dei percorsi e degli orari rispetto ai compiti istituzionali, nonché alla ricerca di un equilibrato rapporto (anche rispetto a potenziali conflitti di interessi) fra prestazioni istituzionali e in libera professione che non penalizzi il paziente allungando le liste d'attesa e quindi dirottandolo verso la libera professione.

### **La promozione del governo clinico nell'organizzazione sanitaria**

Con il termine "governo clinico"<sup>4</sup> (o "clinical governance") si intende "il contesto in cui i servizi sanitari si rendono corresponsabili del miglioramento continuo della qualità dell'assistenza e mantengono elevati livelli di prestazioni creando un ambiente che favorisce l'espressione dell'eccellenza clinica nel limite delle risorse disponibili" (NHS White Paper, 1999). In sostanza, si parla di governance quando si crea una struttura che fa funzionare i processi decisionali, in virtù dell'interazione di una molteplicità di attori e al fine di promuovere il miglioramento continuo delle prestazioni. Il significato concettuale di "clinical governance" è quindi l'utilizzo di un nuovo modello di intervento e di gestione in ambiente sanitario basato su tre aspetti fondamentali: il coinvolgimento e la partecipazione, la responsabilità, la trasparenza.

---

<sup>4</sup> Un editoriale del British Medical Journal, ripreso in Italia da numerosi bollettini degli ordini dei medici, ha richiamato l'attenzione sul disagio dei medici nelle grandi organizzazioni sanitarie; secondo un'indagine pubblicata nella stessa rivista, due sarebbero le principali coppie di motivi della insoddisfazione dei medici: il diminuito potere decisionale abbinato all'aumentata responsabilità; i cambiamenti continui nella pratica clinica, con crescente divaricazione fra ciò che viene richiesto ai medici e ciò che è stato loro insegnato.

Per lunghi anni, infatti, come noto, i medici sono stati gli attori esclusivi della sanità, con un ruolo privilegiato di autorevolezza che andava oltre la loro professione, estendendosi anche allo stato sociale. Il peculiare stato sociale riconosciuto ai medici - soprattutto nei grandi sistemi sanitari a finanziamento pubblico, come quello inglese, canadese e italiano - derivava in ultima istanza da un patto implicito fra i medici stessi e lo stato, che lasciava loro una larga autonomia sulle scelte assistenziali a livello individuale, in cambio della loro neutralità nei confronti delle scelte allocative compiute in ambito pubblico. In sostanza, il sistema si reggeva su una sorta di compromesso tra l'autonomia professionale dei medici e l'autonomia budgettaria della politica.

Tale situazione, tuttavia, si è progressivamente venuta a modificare per le trasformazioni interne dello statement politico-giuridico, della situazione economica, del progresso tecnologico e delle evoluzioni socio-culturali che si manifestano nella società, rendendo inevitabili adeguamenti del ruolo che i professionisti hanno nell'organizzazione sanitaria. In sostanza, ha fatto il suo ingresso nelle strutture sanitarie la necessità di "governance" della sanità, fino ad allora basata soprattutto su un rapporto individuale tra il medico e il paziente.

Nell'attuale organizzazione sanitaria, tali modelli gestionali appaiono inadeguati a soddisfare le ricorrenti lamentele provenienti dalla classe medica, secondo la quale vi sarebbe un eccessivo potere del management rispetto alla componente sanitaria, che configurerebbe l'ospedale come azienda

Nella configurazione dei futuri assetti organizzativi interni delle aziende, sarà conseguentemente necessario interpretare questo ruolo in modo preciso e specifico, tenendo presente che la gerarchia dell'organizzazione sanitaria nel suo complesso è imperniata principalmente sulla figura del medico. Se, quindi, il ruolo del medico non è solo quello di curatore, ma anche di motore del processo assistenziale e organizzativo, il medico stesso deve essere capace e messo nelle condizioni di espletare le funzioni del suo ruolo di dirigente. In sostanza, si tratta di riequilibrare l'asse del management sanitario dall'area amministrativa verso quella clinica, sollecitando proprio questa componente, che è il core dell'assistenza sanitaria, a coniugare le tradizionali competenze professionali con nuove competenze manageriali e gestionali, finalizzate alla promozione dell'economicità del sistema, al controllo degli sprechi, all'attenzione all'efficienza organizzativa, alla razionalizzazione del lavoro.

Elemento essenziale del governo clinico è, di conseguenza, una maggiore partecipazione delle classe medica alle attività di programmazione e decisionali, al fine di consentire e promuovere una maggiore condivisione e consapevolezza delle strategie aziendali.

Tale strategia di promozione della partecipazione deve essere implementata a partire da una più matura visione del riparto di responsabilità tra i clinici e l'organizzazione sanitaria: In sostanza, quattro sono i fondamentali ambiti cui, in una pratica di buon governo clinico, deve essere rivolta la responsabilità sia dei professionisti che dell'organizzazione sanitaria: la responsabilità nei confronti del paziente, finalizzata alla garanzia della qualità delle cure; la responsabilità nei confronti dei colleghi, destinata a manifestarsi come auto-disciplina; la responsabilità nei confronti degli amministratori ai fini dell'uso appropriato delle risorse all'interno del necessario equilibrio aziendale; la responsabilità nei confronti della comunità, destinata a manifestarsi come efficienza allocativa/equità.

Accanto al principio della partecipazione e della responsabilizzazione, un ultimo aspetto che dovrebbe caratterizzare il buon governo clinico è quello della condivisione multidisciplinare. In questo senso, è importante che le capacità tecnico-cliniche dei singoli professionisti siano adeguatamente integrate e coordinate in un ambiente organizzativo e amministrativo funzionale allo scambio ed al confronto reciproco, nonché alla condivisione dei risultati.

Per garantire piena implementazione a questi tre aspetti operativi (la partecipazione, la responsabilizzazione, la condivisione multidisciplinare), è necessario che la pratica del buon governo clinico integri e coordini tutti quegli elementi che sono positivamente correlati al manifestarsi di un livello elevato di qualità, tra cui il monitoraggio della performance clinica, la gestione del rischio sanitario, l'utilizzo efficiente delle risorse, la diffusione delle best practices, lo sviluppo professionale, ottenibile anche mediante un corretto esercizio della leadership, la ricerca e lo sviluppo e la customer satisfaction. In questo senso, si può affermare che l'elemento veramente innovativo del governo clinico è insito nel fatto che non si tratta di un'ennesima invenzione nell'ambito del controllo della qualità, ma di una vera e propria strategia, o meglio di una nuova cultura dell'organizzazione, atta ad utilizzare al meglio tutte le metodologie e gli strumenti già in uso. Non il "governo sui clinici", quindi, né il "governo dei clinici", ma piuttosto il "governo con i clinici".

In questa prospettiva, è importante tenere presente che il primo, fondamentale, strumento di promozione del governo clinico che dovrà essere implementato nelle strutture sanitarie lombarde è il coinvolgimento dei dirigenti medici nei processi decisionali che incidono sulla vita e sulle performance delle aziende.

La normativa attuale (art. 3, comma 12 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502) stabilisce che il consiglio dei sanitari fornisce parere obbligatorio al direttore generale per le attività tecnico-sanitarie, anche sotto il profilo organizzativo, e per gli investimenti ad esse attinenti. Il Consiglio dei sanitari si esprime inoltre sulle attività di assistenza sanitaria.

Si ritiene pertanto che, nell'ambito degli obiettivi e dei metodi del governo clinico, una delle soluzioni chiave per promuovere nuovi spazi collegiali di confronto/verifica dell'operato del direttore generale attraverso il coinvolgimento diretto della classe medica sia rappresentata proprio dalla

valorizzazione delle procedure informative, partecipative, consultive e propositive in seno al Consiglio dei sanitari..

In un'ottica di sistema, si ritiene inoltre opportuno che nelle aziende sanitarie il Consiglio dei sanitari mantenga un proprio ruolo di rappresentanza e consulenza anche nelle procedure e nelle decisioni che incidono sullo status del personale.

### **La valutazione permanente e la responsabilizzazione delle risorse umane**

Nell'area contrattuale della dirigenza medica, veterinaria e della dirigenza sanitaria, professionale, tecnico ed amministrativa, l'impegno progettuale maggiore deve tendere alla creazione di un sistema di valutazione permanente.

La valutazione della dirigenza assume pertanto nelle aziende sanitarie un ruolo di coinvolgimento e di partecipazione dei dirigenti alla vita aziendale che, attraverso un patto dichiarato, sono resi partecipi ed edotti dei valori e dei principi su cui si basa l'organizzazione aziendale, essendone responsabilizzati in prima persona. In tale contesto la valutazione di tutto il personale si configura anche come una delle leve per affrontare i processi di cambiamento orientati al raggiungimento dei risultati in ambito aziendale, da cui dipende l'incentivazione per variazione dei risultati raggiunti.

La definizione degli elementi di valutazione e dei suoi indicatori di misurazione deve essere riconducibile alle varie tipologie di incarichi (struttura complessa, struttura semplice, incarico professionale, ecc.) ed alle specificità professionali e deve pertanto muoversi negli ambiti manageriali e in quelli professionali, andando ad integrare le indicazioni contrattuali e sfruttando le nuove opportunità di definizione di un modello negoziale per la contrattazione regionale/aziendale, come previsto dall'accordo Stato - Regioni dell'8 agosto 2001.

Proprio in funzione del ruolo di coinvolgimento e responsabilizzazione che la valutazione assume nella vita aziendale, il sistema deve essere ampiamente approvato e condiviso dalla dirigenza, per cui risulta essenziale la formazione dei valutatori e dei valutati.

### **La gestione del Rischio in sanità**

Nell'ambito sanitario, il Risk Management o "sistema di gestione del rischio" si configura come un sistema globale, integrato e dinamico il cui campo di applicazione specifico è l'attività intrinsecamente rischiosa delle strutture sanitarie.

Accanto ai risvolti clinici del fenomeno, l'impatto economico dei costi assicurativi e di altri oneri non direttamente percepiti crea oggi problemi di allocazione delle risorse disponibili, se non di sostenibilità del sistema.

la gestione del rischio deve pertanto evolvere a strumento che si proponga di ridurre al minimo l'eventualità di arrecare danno al paziente. mediante protocolli di accesso alle strutture, di sicurezza strutturale/logistica/operativa e diagnostico – terapeutici, che adotti quale concetto di base l'assunto che il paziente deve essere al centro dell'attenzione di tutto il sistema.

La sicurezza del paziente deriva dalla capacità di progettare e gestire organizzazioni in grado sia di ridurre la probabilità di occorrenza degli errori attraverso procedure e controlli di processo (prevenzione), sia di correggere e contenere gli effetti degli errori che comunque si verificano durante il processo (protezione).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> La Regione Lombardia ha scelto di andare al cuore del problema affrontandolo sinergicamente sui due fronti della prevenzione e protezione, attraverso:

1. l'avvio di un costruttivo e personale confronto con il sistema assicurativo che crei condizioni negoziali trasparenti improntate alla reale valorizzazione del profilo di rischio delle singole strutture;
1. l'avvio di iniziative di Risk Management quale strumento di garanzia della qualità e sicurezza delle prestazioni per il cittadino e per l'operatore sanitario; nell'ambito delle erogazioni di cura, tale strumento va sviluppato in protocolli diagnostico- terapeutici istituzionalizzati.

Partendo dalla conoscenza del fenomeno, attraverso la costituzione di un DataBase per la Mappatura dei Sinistri di Responsabilità Civile operante a livello centrale e proiettato alla predisposizione di un benchmarking tra le aziende, siamo oggi in grado di garantire all'utenza ed al sistema assicurativo che tutte le strutture regionali:

- abbiano nominato un proprio Risk Manager;
- abbiano costituito un organismo di coordinamento per la gestione del rischio e la valutazione dei sinistri.

Date tali priorità di intervento, le aziende proseguiranno il monitoraggio continuo dei sinistri e provvederanno a stendere un piano operativo annuale che implementi l'attività avviata nella scorsa legislatura.

Il progetto, che ha uno specifico programma di formazione rivolto ai Risk Manager e ai responsabili del Comitato di Valutazione dei sinistri, consentirà alle aziende di costruire il proprio “profilo di rischio” globale e di “affidabilità” della struttura in sede di contrattazione con le imprese assicuratrici, ottenendo polizze economicamente più favorevoli; le aziende potranno investire i risparmi economici così ottenuti anche nel miglioramento del sistema di risk management, realizzando in tal modo un auspicabile “ciclo virtuoso” di riduzione dei costi e reinvestimento del risparmio.

Particolare attenzione viene accordata al rapporto struttura-paziente, nell’ottica di sviluppare il rispetto reciproco, la valorizzazione del parere degli utenti e degli operatori, l’umanizzazione dei tempi e dei servizi offerti, la fidelizzazione degli assistiti offrendo un servizio snello ed efficace.

### **I Cittadini e la famiglia: partecipazione, educazione, informazione e comunicazione**

Nella tutela della salute della persona e della sua fragilità, il cittadino e la famiglia sono posti al centro del sistema socio-sanitario e socio- assistenziale. Essi costituiscono l’obiettivo generale che caratterizza l’impostazione della politica regionale della salute e del sistema sociosanitario lombardo. L’esercizio della libertà di scelta dell’utenza verso i servizi sanitari socio sanitari e assistenziali – che attraverso il progressivo avvicinamento dell’istituzione ai cittadini favorisce rapporti di fiducia tra cittadini, famiglie ed operatori – richiede la necessità di fornire informazioni sempre più complete tempestive ed accurate, nonché lo sviluppo di processi di comunicazione coerenti con le politiche regionali ed orientati ai diversi target di riferimento in modo sempre più mirato e capillare.

Informazione e comunicazione sono risorse indispensabili e strategiche per il successo di ogni azione connessa alla erogazione di servizi socio sanitari ed assistenziali.

La comunicazione favorisce processi di sviluppo sociale e culturale a condizione che vengano coinvolti tutti gli attori impegnati nei servizi, ai diversi livelli di elaborazione. Occorrono percorsi formativi per rafforzare sia la cultura organizzativa sia la capacità relazionale indispensabile per sviluppare una diretta partecipazione. La natura complessa del contesto sociale obbliga il sistema comunicativo a interventi di natura flessibile per orientare i cittadini in un sistema che cambia: in tale sistema l’interattività, la misurabilità e la presenza di indici valutativi risultano elementi indispensabili per conoscere la qualità percepita e necessità di adeguamenti innovativi dei messaggi e delle informazioni. Il tema dell’accessibilità trova un primo esempio di applicazione nel sito web dedicato a DG Sanità e DG Famiglia e Solidarietà Sociale perché diventa un elemento importante di controllo, di integrazione e connessione della comunicazione del Portale della Regione Lombardia. Di fatto quest’ultima considerazione è applicabile a tutti i media impiegati dall’istituzione regionale per informare operatori ed utenti.

La struttura della Comunicazione dovrà sempre più intervenire a supportare, sostenere, ed alleviare le problematiche delle categorie fragili: la comunicazione dovrà affinare il suo compito determinando gli strumenti ottimali per raggiungere tali utenti, le associazioni del non profit che, spesso, più direttamente offrono servizi e supporti a favore di soggetti fragili: facilitando la relazione con la Giunta regionale, accompagnando l’utenza a beneficiare dei provvedimenti favorevoli al target di riferimento, valutandone il gradimento.

#### **L’area delle funzioni informative e di ascolto**

Una funzione imprescindibile è individuata nell’ascolto dei bisogni, al fine di consentire un passaggio di informazioni sulle modalità di offerta di servizi che consenta alle famiglie di sapere sempre e con esattezza chi fa cosa e di esercitare pienamente il diritto di libera scelta e dell’informazione simmetrica<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> All’esercizio di tale funzione, è collegato il raggiungimento di obiettivi specifici, finalizzati a:

a. consolidare il sistema di informazioni e di orientamento alla scelta, potenziando l’attività di ascolto attraverso il call center regionali, gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico regionali o di ASL, AO, IRCCS, Fondazioni, strutture private accreditate e tutti i punti di contatto con i cittadini utenti dei servizi sociosanitari.

In particolare, si dovranno individuare strategie e progetti di accoglienza che assicurino accompagnamento ed aiuto agli utenti che si trovano in difficoltà

## L'accoglienza degli utenti

L'accoglienza degli utenti verrà assicurata agevolando il ricorso a visite ed esami specialistici in momenti della giornata che consentano a chi lavora di accedere alle prestazioni sanitarie per sé o per i familiari, senza interrompere la propria attività lavorativa.

La Regione Lombardia, attraverso l'operato delle proprie ASL e delle proprie strutture, pubbliche o private accreditate, si adopererà per garantire prestazioni di qualità, in tempi su misura per il cittadino che lavora, adottando un'organizzazione degli orari di apertura dei servizi in fasce orarie fino ad oggi poco considerate, come il tardo pomeriggio dopo le ore 16, il sabato, la domenica mattina, ecc. Ponendo attenzione ai monitoraggi dei tempi di attesa, potranno essere identificate, presso gli erogatori, le specialità che più necessitano di orari diversificati, sollecitando le strutture erogatrici stesse ad apportare un ampliamento di offerta rispetto ai servizi già erogati in fasce orarie più consone alle necessità delle persone che lavorano.

Le aree dell'accoglienza ospedaliera e territoriali dovranno rafforzare la credibilità e la capacità dei servizi sanitari pubblici di essere attrattivi, rendendo confortevole l'accoglienza e personalizzando i servizi. E' importante quindi creare ambienti gradevoli, confortevoli, umanizzati. Bisogna garantire al cittadino il diritto all'informazione, all'accesso rapido ai servizi offerti anche attraverso sistemi di interconnessione telematica. La qualità dei servizi di accoglienza deve essere monitorizzata e verificata.

Il perseguimento della "Qualità dei servizi, la semplificazione ed il potenziamento della libertà di scelta ed accesso alle cure", ed in particolare "la semplificazione, l'ampliamento e la personalizzazione dell'accesso alle informazioni" - per garantire a chi è in condizioni di bisogno, l'aiuto nell'accesso al sistema, con informazioni, orientamento e servizi in forma adeguata, sempre a tutti i livelli - potrà inoltre realizzarsi tramite l'attivazione di Call Center, Centri servizi, e funzionalità Internet dirette all'utenza che sarà in grado di sapere anche autonomamente e comodamente a quali servizi può accedere, quando e come potrà usufruire delle prestazioni.

L'attivazione di servizi di Call Center dovrà consentire agli utenti di prenotare visite specialistiche ed esami diagnostici presso le strutture sanitarie coinvolte (sia pubbliche, sia private), evitando inutili e fastidiose attese/file agli sportelli aziendali e garantendo, nel contempo, l'accesso ai servizi di prenotazione tramite contatto telefonico durante un ampio arco temporale, nel corso della giornata - solitamente dalle 8.00 alle 20.00 - per sei giorni alla settimana.

Front office, call center, URP, Ufficio Comunicazione, Ufficio Informazioni e CUP, congiuntamente al personale di assistenza, dovranno in sostanza realizzare una rete di supporto al cittadino, il cui fine sarà non solo quello di aiutarlo nei percorsi sanitari e nell'utilizzo dei vari servizi, bensì quello di fornire univoche, complete e corrette informazioni che riguardano le prestazioni erogate, le modalità e le procedure di erogazione, gli orari, le possibilità di accesso, nonché le

---

nell'accesso ai servizi offerti. Questo obiettivo può concretizzarsi mediante l'accompagnamento personale degli utenti ai servizi desiderati, la facilitazione nella risoluzione di eventuali problemi inerenti alla fruizione dei servizi, l'ascolto delle aspettative e dei bisogni emersi e l'educazione al corretto utilizzo dei Servizi Sanitari. Per fare questo, le Aziende saranno tenute a promuovere iniziative atte a favorire la presenza e l'attività degli Organismi di Volontariato e di Tutela dei Diritti dei cittadini presenti sul territorio. La collaborazione con il "Terzo Settore sanitario", in un'ottica di sussidiarietà efficace, non dovrà limitarsi solo a suggerimenti, proposte, reclami, osservazioni ed interventi utili al continuo miglioramento dei servizi, ma anche ad una presenza coordinata nelle Aziende per un ascolto dei bisogni dell'utenza ed un aiuto "pratico" all'accesso ai servizi, oltre che per gli interventi previsti in materia di promozione della salute e di informazione sanitaria.

Verranno inoltre prodotte iniziative per migliorare la comunicazione con gli utenti e le loro famiglie;

- b. potenziare i CUP telefonici, il cui sviluppo sempre più integrato a livello regionale risponde alla necessità di ottimizzazione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'appropriatezza della filiera che si snoda dalla prescrizione del medico curante all'accesso in tempi certi ai servizi;
- c. incentivare l'attivazione di numeri VERDI dedicati a particolari tematiche di interesse per la popolazione; il numero verde risulta essere uno strumento altamente efficace per farsi raggiungere con facilità dagli utenti;
- d. valorizzare la centralità dell'utente nel sistema sociosanitario regionale, in modo da evidenziare le carenze quali/quantitative del sistema e stimolando a porre in essere ulteriori iniziative per il superamento di tali carenze; a tale scopo, sono essenziali le attività di ascolto dei cittadini tramite le customer satisfaction aziendali, le ricerche e i sondaggi regionali, e l'efficiente gestione dei reclami e degli esposti, con una visione innovativa di questi strumenti, tesa a rilevare gli stati di soddisfazione non solo dei cittadini, ma di tutti i protagonisti del mondo sanitario, nonché l'analisi dell'impatto degli indirizzi programmatici del sistema;
- e. favorire e/o attivare processi di sburocratizzazione nel rapporto cittadini-Regione-Aziende, per rendere più snella e trasparente l'erogazione dei servizi, anche attraverso un'efficace relazione con i mass media, la pubblicazione dei tempi d'attesa e delle customer aziendali e l'uso sempre più interattivo e transattivo del sito internet e del televideo regionale

informazioni accessorie, quali i servizi di pubblica utilità presenti, i mezzi di trasporto disponibili, i parcheggi pubblici e quelli dedicati ai portatori di handicap, i numeri telefonici di altri Enti, etc.

I percorsi d'accoglienza dovranno essere modulati sulla base delle diverse tipologie di utenti che afferiscono all'ospedale, tenendo sempre presente che il processo di accoglienza non si esaurisce "alla porta", ma deve proseguire ad ogni livello (reparti, servizi, ambulatori).

Un efficiente ed efficace Progetto di Accoglienza e Comunicazione, seppur finalizzato alla soddisfazione del cittadino/utente, deve considerare tra i destinatari anche gli stessi dipendenti aziendali.

### **L'area delle funzioni di comunicazione**

E' compito della regione elaborare una strategia di comunicazione integrata, attraverso un Piano annuale di Comunicazione sociosanitaria condiviso nelle sue linee guida generali dalle ASL, dalle AO e da tutti gli enti sanitari che svolgono il servizio pubblico.

E' necessario che venga sviluppata un'immagine coordinata del sistema sociosanitario lombardo, promuovendo l'attività di cooperazione internazionale quale forte valore aggiunto del modello lombardo di welfare e salute, nonché valorizzando il territorio, le sue specificità e i diversi attori pubblici e privati che costituiscono il sistema stesso, anche attraverso partnership, collaborazioni, sponsorizzazioni, patrocini.

E' indispensabile consolidare la rete degli URP e UPT nell'ottica di una "rete della comunicazione" attivata con le Aziende Sanitarie e Ospedaliere, le strutture private accreditate a contratto, gli IRCCS, le Fondazioni, gli Ospedali classificati, nell'ottica di una sempre maggiore integrazione e condivisione dell'azione comunicativa.

Devono essere realizzate campagne di comunicazione e informazione sociosanitarie efficaci e mirate ai diversi target individuati a livello regionale e locale (famiglie, scuola, università, etc.), sia pianificando azioni sulla base delle politiche regionali, sia intervenendo autorevolmente e rapidamente con azioni mirate, anche presso il sistema dei mass media, in caso di comunicazione in stato di allarme o emergenza.

Dovranno essere potenziati i sistemi telefonici intelligenti ed adeguati i portali WEB per garantire l'accessibilità ai disabili; inoltre, si dovrà puntare sull'utilizzo dei pannelli informativi in tutte le strutture e gli ambulatori sanitari, nonché sulla distribuzione di materiale informativo facilmente comprensibile.

Al fine di conseguire obiettivi di educazione alla salute, agli stili di vita corretti ed alla prevenzione, particolare attenzione verrà prestata alla comunicazione nei confronti di alcuni target specifici: le mamme, i bambini e gli adolescenti, gli insegnanti e tutte le agenzie a stretto contatto con i bambini e i giovani, gli ammalati e i loro famigliari nell'ambito delle degenze ospedaliere o nelle residenze diurne o continuative, gli anziani attraverso una comunicazione specifica e mirata negli ambienti maggiormente frequentati dagli stessi.

### **Le nuove sfide: linee di sviluppo delle politiche socio sanitarie in continuità con le azioni attuate nell'ultimo triennio**

Il sistema dei servizi socio-sanitari e sociali, è stato progressivamente sottratto alle vecchie logiche di welfare state ed è stato avviato un modello di welfare community. Attraverso il coinvolgimento della comunità sociale formata dalle famiglie e dagli organismi non profit, interpretando e applicando i principi di sussidiarietà, di libertà di scelta e di solidarietà, si è proposto un percorso di riforme, operate sia sul fronte del ruolo dei soggetti della rete di governo, sia dell'organizzazione e dell'offerta dei servizi.

L'obiettivo più qualificante del periodo di riferimento del PSSR è stata la riforma del sistema regionale dei servizi sociosanitari e sociali: in particolare sono stati affinati meccanismi di regolazione del sistema già esistenti (autorizzazioni al funzionamento, processo di accreditamento, sistema di tariffazione) e attuate azioni di governo attraverso atti di indirizzo per la programmazione sociosanitaria e sociale. In tale ottica sono riconducibili anche gli interventi legislativi quali l'attuazione della l.r. 23/99, che ha generato nuovi servizi ed opportunità, permettendo lo sviluppo di iniziative di supporto alla cura dei figli, e l'approvazione della l.r. 34/04, con la quale si è inteso perseguire il riordinare le politiche rivolte ai minori.

In questo quadro si sono inserite le politiche specifiche volte a:

- ∞ riordinare, differenziare e sviluppare l'offerta di interventi e servizi attraverso l'introduzione di sistemi di accreditamento di tutti gli erogatori (pubblici e privati) e di tariffazione di tutte le prestazioni; di semplificazione amministrativa delle procedure di richiesta di autorizzazione e accreditamento; di monitoraggio e controllo dei requisiti di qualità per l'autorizzazione e accreditamento; di finanziamento per la realizzazione di nuove strutture anche per la prima infanzia (RSA, CDI etc ma anche asili nido, micronidi ecc); di distribuzione dei titoli sociali e sociosanitari per l'acquisto di prestazioni di cura ed assistenza domiciliare;
- ∞ ridefinire il ruolo delle ASL, ed in particolare del Dipartimento ASSI, che ha subito una trasformazione organizzativa a funzionale attraverso l'orientamento al modello PAC (Programmazione, Acquisto e Controllo). Ciò ha implicato la restituzione delle deleghe dei servizi sociali ai Comuni ed una progressiva riduzione delle funzioni di produzione ed erogazione dei servizi e prestazioni, assicurati da soggetti terzi, pubblici e privati, attraverso il meccanismo dell'accreditamento;
- ∞ valorizzare il ruolo dei Comuni che, attraverso lo strumento della programmazione zonale, sono stati chiamati a concorrere al sistema dei servizi locali in una logica di integrazione in ambito distrettuale, anche con i soggetti del Terzo settore coinvolti fin dalla fase di definizione dei Piani;
- ∞ sviluppare la sussidiarietà orizzontale riconoscendo al Terzo Settore, un ruolo di interlocutore con la Regione per la definizione delle politiche sociali; tale riconoscimento ha portato all'istituzione del Tavolo del III Settore e della Consulta delle Associazioni familiari. Il ruolo del Terzo Settore è stato altresì sostenuto mediante finanziamenti per l'associazionismo e le organizzazioni di volontariato, la promozione dell'associazionismo di solidarietà familiare. Sotto il profilo organizzativo, sono stati sperimentati di nuovi modelli gestionali per gli enti ex IPAB trasformati in fondazioni o aziende di servizio alla persona; è stato regolamentato il servizio civile e portata a compimento l'approvazione della legge sul Servizio Civile Volontario in Lombardia. Sono state avviate infine avviate iniziative sperimentali per la promozione di partnership tra pubblico, profit e non profit come la Borsa dei Progetti Sociali;
- ∞ attuare e sostenere progetti innovativi volti a verificare la praticabilità e riproducibilità di nuove modalità di organizzazione delle risposte ai bisogni sociali e nuovi strumenti di aiuto alle fasce fragili di popolazione. In particolare si distinguono i progetti: Centrale Operativa, Custode sociosanitario, Telefonia sociale.

Lo scenario all'interno del quale trovano attuazione le indicazioni di questo Piano Socio Sanitario è mutato rispetto a quello in cui si era espresso il primo PSSR e tale scenario risulta in parte cambiato per effetto sia di una domanda sempre in continua evoluzione, che del raggiungimento degli obiettivi assunti con il primo PSSR.

La Lombardia, confermando anche in questo la sua legittima appartenenza alle "regioni motori di Europa", ha saputo configurare un proprio sistema di "benessere sociosanitario" e si appresta a governare un impianto più evoluto poiché ha raggiunto, alla fine del 2005, tutte le quattro dimensioni fondamentali che caratterizzano i sistemi avanzati di welfare.

1. Equilibrio quantitativo tra dotazione di strutture e fabbisogno dell'utenza è stato sostanzialmente raggiunto per le principali unità d'offerta. Questo significativo traguardo incentiva ora ad affrontare con determinazione la ricerca di un maggior equilibrio qualitativo dell'offerta mediante i molteplici strumenti di lavoro messi in campo con le riforme degli ultimi anni.

L'equilibrio tra dotazioni e fabbisogni coesiste e si accompagna ad una soddisfacente distribuzione tra livelli di intervento. La rete d'offerta dei servizi residenziali è caratterizzata da una significativa capacità ricettiva delle rete dei Servizi Territoriali per la famiglia, per i disabili e per gli anziani, nonché, negli ultimi anni, da un sistema di cure domiciliari adeguato ad una Regione Europea. Per quanto riguarda i servizi rivolti ai disabili, la loro complessa articolazione e l'attualità delle riforme da cui sono interessati determina la necessità di un forte governo dell'evoluzione dei servizi preesistenti in quelli riformati (CSE in CDD, SFA in CSE) e di monitoraggio di quelli appena avviati (CSS). A ciò si aggiunga la necessità di un'analisi approfondita della ricaduta della recentissima introduzione nel sistema della riabilitazione di mantenimento e, in generale, della implementazione della riforma della rete riabilitativa. L'equilibrio tra domanda ed offerta, che caratterizza il nuovo

sistema di welfare, è verificabile attraverso una serie di misurazioni e indicatori particolarmente significativi nella unità d'offerta più cospicua: il raggiungimento del fabbisogno degli indici programmati per le RSA con riduzione a valori fisiologici delle loro liste d'attesa e conseguente difficoltà a mantenere gli storici indici di saturazione. In un sistema che si sta spostando verso questo equilibrio è necessaria una riflessione sull'evoluzione dei servizi "storici" e sulla loro capacità di tenuta nel nuovo scenario di bisogni e di aspettative. In questa direzione, orientano le regole del sistema introdotte per il 2006 per la maggioranza delle reti di welfare sociosanitario: l'ulteriore espansione delle reti, esclusi i completamenti già in fase di attuazione, non solo non è più una priorità ma potrebbe costituire un impedimento alla razionalizzazione delle risorse che devono essere focalizzate per lo sviluppo qualitativo della configurazione raggiunta da perseguire anche attraverso una diversificazione ulteriore dell'offerta domiciliare. In questo modo, può essere veramente sostenuta la tendenza a spostare nel tempo il ricorso all'istituzionalizzazione definitiva.

Nella stessa direzione e per le stesse motivazioni deve essere collocato il nuovo sistema che introduce, come elemento di assoluta novità del processo di completamento della rete sociosanitaria, l'evoluzione dal sistema di tariffazione al sistema di budget, a partire dalle reti delle cure domiciliari e diurne e della riabilitazione per poi arrivare alle altre. Questo strumento, oltretutto garantisce il necessario controllo della spesa ed una esatta coincidenza tra costi e risorse disponibili, permette anche di negoziare con gli erogatori, a parità di risorse, margini di miglioramento qualitativo.

2. Programmazione negoziata: attuazione operativa del "principio di sussidiarietà". Nel triennio di attuazione del primo PSSR la completa espressione del programmatore regionale era rimasta ancora priva di strumentazioni con cui interagire e costruire sinergie negoziali, poiché la nuova metodologia di programmazione associata non si fondava sull'effettiva possibilità di saldare la programmazione sociosanitaria con quella sociale.

. Il secondo PSSR deve interloquire e misurarsi con le analoghe espressioni di volontà e capacità programmatiche sub regionali:

- I Piani di Zona degli ambiti distrettuali relativi al loro secondo triennio di programmazione (2006-2008) che acquisiranno le "manifestazioni di intesa" delle rispettive ASL di appartenenza in quanto definiti in coerenza verificata agli obiettivi regionali;
- I Piani di Programmazione e Coordinamento dell'ASL che esprimeranno a partire dal 2006 un esercizio delle loro funzioni PAC coerente con gli obiettivi, i budget e le "regole di sistema" indicati dalla Regione Lombardia.

3. "Dimensione orizzontale" della sussidiarietà: nel welfare lombardo il principio di sussidiarietà non è rispettato soltanto nella sua dimensione "verticale" che sposta lungo l'asse discendente dei livelli istituzionali (Regione, ASL, Comuni) l'esercizio di funzioni essenziali al funzionamento appropriato del sistema sociosanitario ma il baricentro del sistema dei livelli istituzionali si sposta alle espressioni singole ed associate della società civile. Risulta quindi maggiormente garantito, rispetto al passato, il "coinvolgimento del Terzo Settore che ha visto costruiti nel triennio precedenti i "luoghi ed i nodi" del suo effettivo esercizio di ruolo.

Tre livelli, sinergici e coesistenti di Tavoli del Terzo Settore (Regionale, di ASL, di ambito distrettuale) garantiranno, più che in passato, il superamento delle fratture tra i livelli istituzionali e le potenzialità, programmatiche gestionali, di reperimento di risorse, dell'economia sociale presente in Lombardia.

4. Completamento del processo legislativo: attuato attraverso la razionalizzazione e semplificazione del sistema di welfare al quale deve tuttavia corrispondere una intensificazione dei sistemi di valutazione della qualità degli interventi ed un affinamento del sistema di controllo della loro appropriatezza.

Il sistema lombardo questa condizione l'ha assicurata a se stesso, ai suoi attori, ed ai sui interlocutori, avendo completato:

- il proprio processo di riforma legislativa (l.r. 31/98) con la l.r. 34/04 fino all'approvazione delle leggi relative alla semplificazione (l.r. 1/05 e 6/05) ed alla Legge sul Servizio Civile,

- ma anche e soprattutto il puntuale processo attuativo di tale impianto, completando nel triennio il sistema di accreditamento delle unità costitutive delle reti del welfare sociosanitario e sociale.

In continuità con le azioni dell'ultimo triennio, prosegue l'evoluzione del sistema dei servizi sociosanitari e sociali, verso la piena realizzazione di un sistema di welfare community.

La transizione a tale sistema implica:

- ✓ un progressivo cambiamento del ruolo e delle funzioni delle pubbliche amministrazioni, che sempre più devono diventare "regolatrici" della vita sociale ed economica ed essere sempre meno strutture che applicano norme o che gestiscono servizi;
- ✓ l'applicazione del principio di sussidiarietà, non solo attraverso la partecipazione del privato sociale all'erogazione dei servizi, ma anche attraverso la valorizzazione dei progetti e la partecipazione alla "governance" degli enti presenti e attivi nel tessuto sociale;
- ✓ il rafforzamento del principio della libera scelta del cittadino, consentendogli di conoscere e accedere alle soluzioni più adatte alle proprie necessità;
- ✓ la promozione di interventi tesi ad attivare legami di solidarietà tra le persone, le famiglie e i gruppi sociali;
- ✓ il sostegno della famiglia quale soggetto promotore degli interventi;
- ✓ l'aumento delle capacità del "capitale umano" del sistema affinché sia in grado di affrontare adeguatamente le nuove sfide;
- ✓ lo sviluppo della ricerca sociale e sociosanitaria a supporto delle definizioni delle politiche.

Per perseguire tali obiettivi, si rende necessario:

- ∞ rafforzare il ruolo delle ASL, attraverso il Dipartimento ASSI, rispetto alle funzioni di programmazione, acquisto e controllo, all'adozione di forme di controllo atte a tutelare il cittadino, alla programmazione integrata con i soggetti che partecipano al sistema (Comuni, Terzo Settore, Aziende pubbliche e private di produzione dei servizi);
- ∞ valorizzare il ruolo degli Enti Locali attraverso il sostegno all'attuazione dei Piani di Zona e alla programmazione associata;
- ∞ rafforzare la partecipazione del Terzo Settore nella programmazione e progettazione, attraverso lo strumento del Tavolo del terzo settore che rappresenta un ambito di progettazione comune, di co-responsabilità e di scelte condivise;
- ∞ sviluppare e differenziare l'offerta di strutture, servizi ed interventi, mediante l'analisi ed il monitoraggio delle caratteristiche della quota più fragile della popolazione, anche con il completamento dell'organizzazione del sistema domiciliare (buoni sociali e voucher sociosanitari e sociali) e l'estensione del sistema di accreditamento istituzionale anche al sistema socioassistenziale;
- ∞ progettare percorsi e processi per favorire la semplificazione del corretto accesso ai servizi e la continuità assistenziale (coordinamento tra i diversi servizi e relativi controlli di adeguato uso delle risorse);
- ∞ sviluppare azioni di sostegno e promozione delle responsabilità familiari attraverso l'osservazione e il monitoraggio dell'evoluzione dei ruoli familiari adeguando conseguentemente il sistema dell'offerta;
- ∞ attivare processi di valutazione dell'efficacia delle prestazioni delle associazioni familiari, delle organizzazioni del terzo settore e delle entità istituzionali;
- ∞ promuovere interventi di formazione e riqualificazione degli operatori del welfare e sostenere la programmazione degli interventi formativi anche attraverso l'istituzione di un sistema che interfacci l'offerta formativa con il sistema dei servizi;
- ∞ accompagnare, attraverso azioni di sviluppo della ricerca sociale, le questioni relative al consolidamento, anche in termini qualitativi, delle politiche sociali. Rispetto al sistema dei servizi si identificano come priorità l'analisi della qualità dei modelli organizzativi dei POFA e la valorizzazione del capitale umano; rispetto al sistema dei bisogni la strategia conoscitiva sarà orientata alla conoscenza e comprensione delle molteplici forme di disagio delle persone e delle famiglie che nel loro insieme costituiscono fattori di esclusione sociale. Nel processo di incremento

conoscitivo dovranno essere coinvolti tutti i soggetti attivi del territorio regionale nella programmazione e realizzazione di interventi.

## **IL BISOGNO**

### **LOMBARDIA: il contesto demografico ed il quadro epidemiologico**

All'inizio del 2005, la Regione Lombardia si presenta sullo scenario nazionale con 9.400.000 soggetti residenti distribuiti in quasi 1.550 comuni. In termini di popolazione, la regione rappresenta il 16% dei residenti in Italia e questa dimensione non solo la qualifica come la regione più grande del nostro paese, ma costituisce anche la spiegazione principale per cui i valori medi nazionali dei fenomeni sanitari sono determinati in larga misura dai valori riscontrati in Regione Lombardia.

Anche in termini di variabilità locale, la Regione (a differenza di gran parte delle regioni italiane) presenta molte delle caratteristiche di eterogeneità che si trovano osservando l'intero territorio nazionale, e non solo per la dimensione (da poche decine ad oltre un milione di abitanti) dei suoi 1546 comuni.

La dimensione della regione (tra le prime anche in Europa per popolazione) e la elevata variabilità dei fenomeni sanitari che in essa si riscontra fanno in modo che il "caso lombardo", non solo per le scelte di politica sanitaria effettuate in questi anni, rappresenti di fatto un punto di riferimento nel contesto europeo (oltre che nazionale), con le assunzioni di responsabilità che ne conseguono a tutti i livelli.

### **Il contesto demografico e sociale**

Il bilancio demografico della regione è caratterizzato, macroscopicamente, dai seguenti fattori:

- ∞ dopo un lungo periodo di flessione (in accordo con gli andamenti riscontrati in altre regioni italiane, nonché nelle nazioni economicamente più sviluppate), da alcuni anni il saldo demografico (definito come differenza tra soggetti nati e soggetti deceduti) è tornato positivo;
- ∞ il flusso migratorio complessivo della popolazione è in notevole aumento, registrando, da una parte, un grande afflusso verso la regione di cittadini non italiani e, dall'altra parte, l'importante riavvio di un forte movimento migratorio nazionale dalle regioni del sud del nostro paese;
- ∞ l'indicatore residenti > 65 anni rispetto ai residenti < 15 anni indica che la popolazione lombarda è mediamente più "vecchia" rispetto alla media nazionale. La speranza di vita alla nascita è in linea con il valore nazionale.

Nel complesso, quindi, la popolazione residente in Lombardia è in notevole crescita numerica da 8.879.171 del 1982 a 9.393.092 del 2004 (vedi tabella 15 allegato)

Dal punto di vista demografico, è peraltro necessario osservare che all'aumento assoluto della popolazione residente fa da corollario un invecchiamento complessivo della stessa. Secondo i dati più recenti, gli abitanti della nostra Regione presentano una speranza di vita alla nascita in continua crescita (pari a 77,7 anni per i maschi e 84 anni per le femmine), con un tasso di incremento che risulta superiore a quello di gran parte delle altre regioni italiane: in soli 50 anni (dal 1951 al 2002), l'attesa di vita alla nascita si è allungata per i maschi lombardi di 14,1 anni (12,9 in Italia) e per le femmine di 15,6 anni (15,4 in Italia), con un aumento ancora più ripido (per i residenti in Lombardia) nell'ultimo quarto di secolo rispetto alle altre regioni in entrambi i sessi. Questo processo di invecchiamento della popolazione dà luogo ad una importante crescita della quota di popolazione con più di 65 anni (pur avendo la regione Lombardia una percentuale di ultrasessantacinquenni ancora inferiore a quella di alcune regioni del centro Italia).

Quanto indicato, e la sua ipotizzabile evoluzione a breve termine (e cioè entro il periodo di vigenza del nuovo piano socio-sanitario regionale), consente di prefigurare una presenza sempre maggiore della popolazione anziana, con tutto ciò che ne consegue in termini di ricaduta sul servizio sanitario regionale, anche se le recenti tendenze sulla evoluzione dei consumi sanitari

suggeriscono una diminuzione di importanza della età della popolazione in quanto tale ed un maggiore rilievo della presenza di cronicità e dell'avvicinarsi al termine della vita a qualsiasi età.

Nella società lombarda vi sono più di 9 milioni di individui, quasi 4 milioni di nuclei familiari che risiedono stabilmente nel territorio. Insieme hanno un ruolo attivo e determinante nei processi di crescita e di innovazione dell'organizzazione sociale arrivando a tessere un efficiente sistema di reti che oggi rappresenta la vera grande ricchezza della Lombardia. Questo patrimonio va monitorato, rispetto alle sue trasformazioni e problematiche reali e prospettiche. Si devono quindi esaminare e valutare le tendenze ed i cambiamenti in atto nella società lombarda con particolare attenzione ai punti che potranno portare a situazioni di criticità. Nel corso degli ultimi anni la popolazione lombarda sembra aver riconquistato una certa vivacità demografica, non solo attraverso l'apporto migratorio ma anche mediante un rilancio delle scelte procreative. Va comunque sottolineata la grande vivacità sociale del contesto lombardo: Le famiglie e tutte quelle entità ed organizzazioni, che insieme costituiscono il terzo e quarto settore, hanno un ruolo attivo e determinante nei processi di crescita e di innovazione dell'organizzazione sociale arrivando a tessere un efficiente sistema di reti che oggi rappresenta la vera grande ricchezza della Lombardia. Questo patrimonio va opportunamente monitorato, rispetto alle sue trasformazioni e problematiche reali e prospettiche.

### **Famiglia**

In Lombardia il modello prevalente è ancora quello della coppia con figli (39,5%), anche se il 10% dei lombardi vive da solo. Si riduce il tasso di nuzialità e rimane basso quello di natalità (1,19), aumentano significativamente le separazioni e i divorzi. Il numero di componenti medi per famiglia lombarda è 2,45 (dato al 2001) , inferiore rispetto quello italiano che si attesta sui 2.59. Inoltre è ben presente il fenomeno della famiglia "lunga", ossia della lunga permanenza dei giovani nella famiglia di origine.

La famiglia svolge un doppio ruolo: luogo della sicurezza degli affetti, rafforzato anche dalla scarsa conflittualità tra le generazioni conviventi sotto lo stesso tetto, e rete di sostegno, sia per i componenti più anziani, sia per quelli più giovani. In questo secondo caso la famiglia agisce come un supporto economico che consente al giovane di fronteggiare le precarietà del lavoro, di affrontare con relativa serenità i periodi di disoccupazione o inoccupazione, senza il pericolo, assai paventato dalle giovani generazioni, di abbassare i propri standard di vita o ridurre il livello dei consumi.

Aiutare ad aumentare il numero delle famiglie e dei suoi componenti significa intervenire sui rapporti tra le generazioni per favorirne la sussidiarietà (la generazione adulta aiuta i giovani per l'autonomia e non per prolungarne la dipendenza) e riorganizzare, improntandoli sulla flessibilità, i tempi ed i percorsi lavorativi delle donne lavoratrici in modo che riescano a trovare una maggiore compatibilità con le esigenze familiari. In Lombardia, più che altrove, si riscontrano progressi per quanto riguarda la presenza sociale delle donne: le famiglie con due o più occupati sono aumentate al 40% nel 2003 e tale incremento è dovuto principalmente all'accresciuta occupazione delle donne. Nella regione la componente femminile è presente tra la popolazione occupata nella misura del 40,5% a fronte del 37,9% a livello nazionale. I nodi critici della parità si sviluppano principalmente in tre direzioni: la nuova stratificazione del lavoro che vede sempre più l'affermarsi del part-time e della flessibilità; le persistenti o nuove difficoltà nelle carriere per donne; la ricerca di nuove soluzioni ai problemi di conciliazione tra famiglia e lavoro.

### **Minori**

La popolazione dei minori, età compresa tra gli 0 e i 17 anni, nel corso degli anni sul territorio del Paese è progressivamente e sensibilmente diminuita passando da 11.518.000 al censimento 91 a 10.090.000 al censimento 2001, con una perdita percentuale del 12,4% in un decennio. Il dato Lombardo negli ultimi anni si discosta invece dal trend degli anni '90 registrando un lieve incremento: i minori passano da 1.425.000 nel 2001 a 1.447.802 nel 2003. Tale incremento è tuttavia ascrivibile ad una maggiore natalità di bambini figli di immigrati (i neonati figli di stranieri costituiscono infatti il 9% del totale dei neonati dimessi dagli ospedali nel 2003), così come ad un

ingresso nella nostra regione di minori stranieri, in età preadolescenziale e adolescenziale, in ricongiungimento al nucleo familiare. La regione Lombardia è anche la Regione con il numero più elevato di minori non accompagnati (1.347, pari al 24,2% del totale).

Dal punto vista demografico la struttura per classi di età evidenzia nel 2001 una percentuale maggiore di minori nella fascia di età 0-4 anni (28,6% sul totale).

Sotto il profilo sociologico e psicologico, la popolazione dei minori è caratterizzata da una più marcata fragilità, conseguente alle profonde modificazioni intervenute sia nelle relazioni intrafamiliari ( aumento dei conflitti di coppia e delle separazioni, con un tasso nel 2001 del 33,8% di separazioni e del 17,4% di divorzi), sia nella struttura economica e sociale della famiglia e più in generale della società.

La diversa composizione etnica della popolazione minorile, registrabile innanzitutto nelle strutture educative e sociali per l'infanzia e l'adolescenza che assumono sempre più caratteristiche multietniche, è un'ulteriore elemento di complessità che il minore si trova a dover affrontare.

Sul fronte dell'istruzione i dati provenienti dal MIUR e dall'ufficio scolastico regionale, evidenziano come il fenomeno della dispersione e dell'abbandono scolastico, sia particolarmente presente nella nostra regione, così come il tasso di scolarità superiore sia inferiore rispetto alla media nazionale.

Questi dati, lungi dall'essere esaustivi della complessità, per una efficace programmazione regionale sociale, educativa e socio sanitaria, devono essere costantemente monitorati e letti con attenzione in modo integrato.

Pare altresì importante evidenziare il dato relativo ai minori che entrano nel circuito del sistema penale. Si rilevano 2915 soggetti minorenni segnalati agli Uffici di Servizio Sociale della Giustizia Minorile dei distretti di Milano e Brescia, di cui n. 494 presi in carico dai servizi territoriali. Dei minori segnalati, 1713 sono italiani e 1202 sono nomadi e stranieri. Benché si sia evidenziata una costante crescita dei minori stranieri denunciati rimane comunque significativa la commissione dei reati da parte dei minori italiani, che rappresentano più della metà dei minori denunciati all'interno delle Corti di Appello di Milano e Brescia.

La tipologia dei reati commessi e la trasversalità sociale evidenziano che sempre più l'impatto degli adolescenti con il sistema penale sembra essere espressione di un profondo disagio psicologico piuttosto che di disagi più marcatamente "sociali" e materiali.

### **Giovani**

La popolazione giovanile, quella di età compresa tra i 20/25 anni ed i 30/35, ha visto numerosi cambiamenti sia sul piano del proprio ruolo e posto nella società, sia su quello più psicologico.

Anche come conseguenza di un mercato del lavoro decisamente più vivace, i tassi di occupazione dei giovani lombardi sono decisamente superiori a quelli del resto d'Italia, va tuttavia sottolineato come i giovani siano i più esposti alla precarizzazione del lavoro dipendente, testimoniata dalla grande espansione, per le fasce d'età giovanile, del

cosiddetto lavoro atipico (lavoro temporaneo, parasubordinato, part time). I tassi di scolarità, tuttavia, non sono certo quelli di una regione che intende misurarsi con l'Europa e sono inferiori alla media italiana. Il sostegno della famiglia di origine certamente consente ai giovani di muoversi con una certa scioltezza sul mercato del lavoro, per costruire il proprio curriculum in modo vario ed articolato, ma questo stesso sostegno ha risvolti non del tutto positivi. La sicurezza di un appoggio materiale da parte dei genitori, insieme all'insorgere di atteggiamenti iperprotettivi, spinge i giovani alla ricerca di quelle entrate che consentano non solo di mantenere livelli di vita giudicati appaganti, ma anche di soddisfare bisogni di consumo in larga misura indotti dai modelli proposti dal sistema dei media; ciò comporta troppo spesso abbandono precoce degli studi, con conseguente entrata nel mondo del lavoro.

Per molti aspetti i giovani lombardi condividono le attese, le aspettative, gli stili di vita dei loro coetanei del resto del Paese, tuttavia manifestano alcune peculiarità, in larga misura legate allo specifico economico e sociale della Lombardia. I livelli di associazionismo dei giovani lombardi la disponibilità all'impegno personale sono significativamente superiori a quelli delle altre regioni, ed anche i tassi di lettura e di consumi culturali sono più elevati che altrove. Tuttavia, secondo le indagini più recenti il 35% dei giovani lombardi non vede chiaro nel proprio futuro, anche se il dato nazionale è più elevato (raggiunge, infatti, il 41%), ed il 28% ama vivere alla giornata. Il lavoro ha ancora un peso importante, ma non è più uno dei punti centrali nella costruzione dell'identità e, ciò

che più conta, rende più sfumata ed incerta la progettualità tra le nuove generazioni. In conclusione se è pur vero che, come si è detto, il fenomeno della famiglia lunga permette ai giovani di resistere alle difficoltà ed alle incertezze del mercato del lavoro, va oltremodo sottolineato che è anche un potente freno al raggiungimento di una piena autonomia progettuale ed alla formazione di nuove famiglie. I costi che una giovane coppia deve sostenere, accompagnati alle insicurezze delle entrate di redditi da lavoro, sono un ostacolo, certamente di carattere materiale, ma anche di natura psicologica all'avvio di una nuova famiglia e, quando questa sia costituita, alla filiazione. I giovani rappresentano una risorsa strategica fondamentale nella società odierna, ed il quadro delineato evidenzia aspetti altamente critici che richiedono politiche integrate ai diversi livelli: sociale, dell'educazione e della formazione, del lavoro.

### **Anziani**

Complessivamente si osserva un invecchiamento della popolazione: nell'arco di poco più di un decennio la popolazione lombarda ha perso circa 250 mila giovani (0-19 anni) e si è accresciuta di quasi mezzo milione di ultrasessantenni, di cui più di un quinto (102 mila) ultraottantenni.

L'indice di vecchiaia (ultrasessantaquattrenni per 100 residenti) e l'indice di dipendenza (ultrasessantaquattrenni per ogni 100 residenti 20-64enni) sono accresciuti, rispettivamente, di 4 e di 6,7 punti. Il tutto mentre la popolazione in età attiva ha mantenuto una sostanziale stabilità, perdendo unicamente circa un punto percentuale. In sintesi, mentre l'invecchiamento della popolazione lombarda segnala un ulteriore consistente accelerazione, la dinamica del corrispondente indicatore del carico sociale fornisce indicazioni tutt'altro che rassicuranti circa i futuri equilibri del sistema di welfare. Nel 2025 le persone con più di 60 anni saranno il doppio dei giovani (44 anziani e 20 giovani ogni 100 individui in età attiva). La popolazione anziana, sempre più numerosa e con maggiori aspettative di vita, oggi esige cure e prestazioni numericamente ben superiori a quelle di 10 anni fa. Solo il 45,5% degli anziani riesce a risparmiare, e il 20,1 % fa fatica ad arrivare a fine mese. Il 29% degli anziani vive da solo mentre il 48,7% vive con un'altra persona (il più delle volte il coniuge o il figlio).

Dobbiamo però considerare che continua a lavorare il 14% tra i 65-74enni, il 4,9% tra i 75-84enni e l'1,5% tra coloro che hanno 85 anni.

Pertanto, l'anziano non deve essere inteso solamente come utilizzatore di servizi ma anche come una risorsa, poiché egli è spesso fornitore di aiuti nelle relazioni familiari, nel mondo del volontariato lombardo, nelle iniziative di formazione, nella promozione della cultura e nella gestione del tempo libero.

### **Disabili**

Fotografare il mondo della disabilità costituisce a tutt'oggi un'operazione complessa e difficoltosa, sia nella stima della quantità che in quella della determinazione della gravità. I dati provenienti dalle diverse fonti sono tra loro differenti, essendo di fatto differenti i generatori dell'informazione: l'ISTAT riferisce che il numero di disabili è prossimo al 4% della popolazione lombarda, pari all'incirca a 355.000 persone mentre, secondo i dati INPS, erogatore dei benefici economici connessi allo stato di invalidità (pensione di invalidità, assegni e indennità di accompagnamento), il numero di disabili è di circa 450.000, va tuttavia sottolineato che tra gli invalidi civili sono ricomprese anche tutte le persone anziane che beneficiano dell'assegno di accompagnamento, in ragione della loro impossibilità di svolgere gli atti della vita quotidiana e che prima beneficiavano di questo assegno che si è trasformato, per motivi di età, in assegno sociale. Le ASL lombarde, segnalano che nel 2004 sono stati effettuati nuovi accertamenti di invalidità civile, tramite le commissioni mediche, per 117.832 persone. Va tuttavia evidenziato che questo dato non è cumulativo degli accertati degli anni precedenti e che tra gli accertamenti annuali vanno annoverati, oltre ai nuovi accertamenti anche tutti gli aggravamenti e le revisioni degli anni precedenti.

Informazioni qualitative ci pervengono invece dall'universo delle persone disabili e delle loro famiglie che fruiscono dei servizi territoriali, semiresidenziali e residenziali di cui la nostra regione è particolarmente ricca.

Si assiste, complessivamente, ad un invecchiamento della popolazione disabile seguita dai nostri servizi: anche per le persone disabili la speranza di vita si è allungata, così come si è allungata per la popolazione in genere.

Nel corso dell'ultimo decennio è inoltre aumentato il numero di richieste di intervento, sociale o socio sanitario, di persone con gravi disabilità, acquisite in età adulta a seguito di traumi o di gravi patologie ad evoluzione degenerativa. Il carico sociale, economico ma anche psicologico ed educativo, che le persone disabili, soprattutto se bambini, richiedono, impone alle famiglie una presenza sempre costante ed attiva. Le difficoltà dei familiari nella ricerca del luogo migliore di assistenza e cura e la particolare attenzione da porre nella ricerca della continuità dell'intervento educativo, abilitativo, riabilitativo, si evidenziano attraverso l'espressione di un forte bisogno di presa in carico della popolazione disabile in età evolutiva, sia come supporto e sostegno della famiglia nelle funzioni genitoriali sia in quelle del percorso di integrazione scolastica.

La particolare attenzione posta dalla Lombardia al processo di integrazione lavorativa e sociale, accompagnata ad una maggiore consapevolezza dei propri diritti, ha fatto emergere anche una puntuale richiesta di sostegno alla vita autonoma ed indipendente, con conseguenti necessità di abitazioni adeguate e di ausili tecnologicamente avanzati, in grado di permettere una vera e reale inclusione sociale.

### **Poveri**

In Italia una famiglia su 10 vive in condizioni di povertà relativa, per un totale di circa 2.3 milioni famiglie e oltre 8 milioni di persone. Una progressiva difficoltà, che colpisce in maniera crescente anche il ceto medio. Per quanto riguarda la Lombardia, il dato ISTAT 2002 mostra un'incidenza della povertà pari al 3,7% delle famiglie, valore decisamente inferiore rispetto alla media nazionale (11%), che tuttavia appare in crescita già dal 2003 con una percentuale del 4,5. Al di sotto della linea standard della povertà (pari a 919,98 euro nel 2004) vivono quindi complessivamente 139 mila famiglie lombarde, di cui 56 mila sicuramente povere (139 mila persone) e 83 mila appena povere (208 mila persone). Se però a queste aggiungiamo le altre 147 mila famiglie quasi povere, cioè appena al di sopra dei 920 euro mensili, il totale delle famiglie lombarde coinvolte dal fenomeno della povertà nell'anno 2002 diventa di oltre 285.000. Inoltre l'incidenza della povertà cresce al crescere della numerosità della famiglia, facendosi più sensibile in presenza di figli minorenni o di persone anziane.

Nel complesso, quindi, nonostante la minore gravità rispetto al panorama nazionale, il fenomeno della povertà anche in Lombardia negli ultimi anni si è esteso. Per comprendere appieno il fenomeno della povertà si deve tuttavia fare non solo riferimento alla povertà economica, come sopra rilevata, ma anche all'incidenza delle "nuove povertà" (forme di svantaggio dovute a carenze di fattori relazionali e di opportunità di cura) ed alla "povertà soggettiva". Lo studio di quest'ultimo aspetto, che consiste nella percezione individuale delle proprie capacità economiche, fa emergere che il numero delle famiglie che si considerano soggettivamente povere (7,7%) è più ampio di quelle che figurano oggettivamente povere (5%). Nel caso della Lombardia il divario è ancor più accentuato: con valori che si situano tra il 7,9% e il 3,7% il sentimento di deprivazione relativa delle famiglie risulta più alto, non solo perché le loro aspettative sono più elevate, ma anche perché esse si confrontano con costi e livelli di consumo più elevati rispetto ai valori nazionali; in pratica, anche una parte di chi si trova oggettivamente al di sopra della linea di povertà nazionale fatica a mantenere gli standard medi dell'area in cui vive e dunque si considera relativamente (se non anche assolutamente) povero. Una prima conseguenza da trarre è che in varie regioni, tra cui la Lombardia, la povertà relativa risulta sottostimata per effetto dell'uso della linea di povertà nazionale la quale non riesce a tener conto del differente costo della vita esistente tra le diverse aree economico-territoriali del nostro paese.

### **Immigrati**

Vi è un graduale e continuo consolidamento della realtà migratoria, che si configura come elemento strutturale nel contesto del territorio lombardo dove si concentra circa il 25% delle presenze straniere rispetto al totale nazionale. Nel 2001 gli stranieri presenti in Lombardia erano stimati in 405mila unità a fronte di una presenza che a dicembre 2005 è stimata a un minimo di

776mila unità. In generale nell'arco del quinquennio 2001- 2005 l'evoluzione del numero totale dei presenti evidenzia una crescita intensa in tutte le province della Lombardia e conferma una radicale territorializzazione del fenomeno stesso.

Per quel che riguarda la partecipazione al mercato del lavoro da parte della popolazione straniera si evidenzia la capacità d'assorbimento dell'immigrazione da parte del sistema economico lombardo, (con una graduale diversificazione degli sbocchi occupazionali).

La multietnicità del fenomeno migratorio in Lombardia è confermato altresì dalla presenza nelle scuole lombarde di 187 differenti nazionalità di provenienza degli alunni stranieri con una crescita diffusa dell'8-9% di presenze nelle scuole dell'infanzia e di primo grado, con quote più basse pari al 3,8% negli istituti di secondo grado. Il fenomeno della presenza sul territorio di minori stranieri è non solo particolarmente rilevante di per sé, ma è anche un segnale della modifica dei profili familiari presenti in Lombardia.

L'incremento della popolazione straniera in Lombardia è avvenuto in concomitanza con due caratteri qualitativi: l'insediamento stabile dei flussi migratori nei territori e la progressiva *femminilizzazione* dei flussi e dunque il riequilibrio di genere nella presenza..

### ***Dipendenti da droga ed alcool***

Vi è un andamento in lieve, ma costante, crescita nel corso degli ultimi anni: circa 26.000 soggetti tossicodipendenti presi in carico, costituiti per un quarto da nuovi arrivati, a cui vanno aggiunti oltre 8.000 soggetti con problemi di alcol. Oltre che la riconferma di un fenomeno radicato, va osservata con attenzione la differenza nell'uso di sostanze: si è rilevato un aumento drammatico, in termini percentuali, di soggetti che fanno uso di cocaina (circa il 20% del totale) e si rileva, inoltre, l'abbassamento della età di approccio alle sostanze.

Parallelamente alla diminuzione degli utenti in carico ai Servizi per le tossicodipendenze (Ser.T.) per consumo di eroina (83,7% nel 2001, 75,3% nel 2004), in Italia si sta assistendo infatti ad un rapido incremento di consumatori di cocaina ( 5,9% nel 2001, 11,4% nel 2004). Sempre a livello nazionale, nel periodo 2001-2003 si registra un aumento dell'uso di cocaina nel genere femminile, mentre mantenendosi inalterata la percentuale dei maschi. Anche in Lombardia, nello stesso periodo i consumatori di cocaina in carico ai servizi sono più che raddoppiati: sono passati da 2488 a 5141, cifra pari circa al 20% dei soggetti complessivamente in carico ai servizi.

Per quanto riguarda il consumo delle diverse sostanze d'abuso, l'Italia si situa al di sotto della media europea nel caso di consumo recente (ultimo anno) di cannabis tra i giovani adulti (15-34 anni) e di ecstasy, ma al di sopra della media nel caso di consumo di cocaina.

Il contesto sociale e culturale, nel breve periodo 2001-2003, registra una diminuita percezione del. Al rapido cambiamento delle sostanze d'abuso e del numero dei loro consumatori non fa però fronte una altrettanto rapida presa in carico da parte dei servizi, in Italia mediamente passano 6 anni fra il primo uso della sostanza e l'età al momento del primo trattamento per abuso di oppiacei, cannabis e anfetamino-derivati, intervallo che aumenta a 7 anni nel caso di cocaina.

Il cambiamento e la rapida evoluzione del fenomeno è anche legato a nuove modalità di "spaccio": al consueto mercato si è affiancato un sistema di distribuzione delle sostanze molto più capillare e legato a circuiti amicali e quotidiani.

### ***Terzo settore***

La società lombarda possiede importanti risorse in termini di cooperative sociali, associazioni di volontariato, associazioni pro-sociali, che mostrano un notevole sviluppo nel corso degli ultimi anni e che rappresentano un soggetto strategicamente centrale nel welfare lombardo. Si stima che oltre 4 mila organizzazioni operino sul territorio nazionale ed il volontariato lombardo, in particolare, pone al centro dell'intervento la persona; i principali destinatari delle prestazioni sono gli anziani, sia autosufficienti che non, (37,5%), i malati (36,5%) e gli adulti in difficoltà (23,7%).

Le organizzazioni iscritte al registro del volontariato in Lombardia sono 3.478 nelle quali sono operanti 114.757 volontari, anche se il numero medio di volontari per organizzazioni diminuisce (da 56 nel 1995 a 36 nel 2001). Molte energie del volontariato lombardo sono destinate al settore socio-assistenziale (50,5% delle organizzazioni). Si evidenzia inoltre una diffusa offerta di attività educative e formative (38,8%), ricreative (25,7%) e di tutela e promozione dei diritti (16,7%).

Le cooperative sociali, presenti in Lombardia, iscritte all'albo sono 1.127. Negli ultimi anni si è registrato un incremento delle iscrizioni. Tra il 2001-2005 le cooperative hanno allargato la quota degli occupati con un aumento del 74,5%.

Nel territorio lombardo operano 8.544 associazioni legalmente riconosciute e 19.364 associazioni non riconosciute. Le associazioni di promozione sociale svolgono in prevalenza le loro attività in ambito culturale, sportivo e ricreativo; al secondo posto si trovano le attività di tipo sanitario e al terzo quelle sociali e assistenziali. Un sottoinsieme delle associazioni prosociali è costituito dalle associazioni familiari (489). Queste sono prevalentemente impegnate nell'erogazione di servizi di prossimità (il comune di riferimento). L'associazionismo in Lombardia si conferma vivace e articolato.

### **Il quadro epidemiologico**

Il contesto demografico brevemente delineato è all'origine di un quadro epidemiologico lombardo che risulta caratterizzato ancora una volta da molti elementi che seguono la media nazionale e da alcune peculiarità che vale la pena di evidenziare (tabella 16 allegato).

Se le patologie cardiocerebrovascolari rappresentano le patologie numericamente più frequenti (sia in termini di mortalità che di ricoveri) anche nella nostra Regione - che peraltro non sembra distinguersi particolarmente dal resto del paese (tasso di mortalità nel 2002: 27,42 ogni 10.000 abitanti in Lombardia; 29,57 in Italia) -, la patologia oncologica (seppure in importante diminuzione nel tempo) presenta in Lombardia elevate frequenze, che meritano particolare attenzione (tasso di mortalità: 28,16 in Lombardia vs 23,86 in Italia). Sostanzialmente nella media nazionale si presentano invece la maggior parte degli altri grandi gruppi di patologia.

Grazie ad una architettura informativa che si identifica con il termine di "Banca Dati Assistiti" (BDA) (collazione di tutte le attività sanitarie usufruite da uno specifico, ed individualmente identificato, soggetto) e ad una metodologia di analisi che ha messo esplicitamente sul tavolo il tema della cronicità, è infatti possibile leggere oggi lo stato di salute e la domanda sanitaria dei cittadini lombardi con una impostazione epidemiologica che supera largamente i tradizionali indicatori di mortalità (e di incidenza di alcune patologie), per avvicinarsi invece al consumo di risorse ed ai percorsi di cura che caratterizzano il cittadino portatore di una determinata patologia (o condizione): si tratta, in sostanza, di un approccio epidemiologico molto più adeguato di quello tradizionale ai fini della programmazione sanitaria di un territorio e della stesura di un piano sanitario regionale.

In particolare, lo strumento BDA consente di monitorare tutti i contatti di ciascun assistito con i servizi sanitari e di tracciare il caso clinico, nel rispetto della normativa sulla privacy. L'inserimento degli assistiti in categorie suddivise per patologia prevalente rende possibile effettuare una mappatura epidemiologica delle principali malattie correlandole con la popolazione assistita; ciò consente di valutare la distribuzione della patologia sul territorio e fare confronti spazio-temporali, al fine di evidenziare scostamenti significativi meritevoli di approfondimenti sulle possibili cause e favorire l'introduzione di eventuali correttivi. E' un modo nuovo di "leggere" la realtà, emblematico del cambiamento che pone realmente il paziente al centro del sistema.

In questo modo, è possibile effettuare una analisi dei livelli essenziali di assistenza, individuando per ogni singola patologia quali sono i *gold standard* di ogni singolo livello assistenziale sia in termini di numero e tipologia di prestazioni erogate che di consumo inteso in termini economici. Tale analisi deve ovviamente essere rappresentata sia su base regionale che su base locale, al fine di consentire il monitoraggio ed il confronto. Definire per singola patologia qual è il valore ottimale atteso di prestazioni ambulatoriali è, infatti, ben altra cosa rispetto alla semplice scelta di definire in termini di bisogno il numero medio di prestazioni ambulatoriali rese ad ogni cittadino. Si può immediatamente comprendere come il primo tipo di analisi sia più adeguato a garantire e tutelare i livelli essenziali, in quanto analizza lo specifico della singola patologia.

La rappresentazione puntuale e differenziata del bisogno consentirà di effettuare un fondamentale passo in avanti nella tutela e nella garanzia dei livelli di assistenza dei cittadini.

La BDA, che verrà affinata su basi scientifiche nel prossimo triennio, rappresenta pertanto una metodologia di analisi fondamentale per lo sviluppo del sistema sanitario, in quanto destinata ad originare un circuito virtuoso di miglioramento della qualità e dell'appropriatezza grazie al confronto fra modelli territoriali diversi nell'approccio economico-sanitario alle varie patologie, in

una visione di integrazione fra ospedale e territorio. Le potenzialità di sviluppo dello strumento sono realmente vaste ed i prossimi anni saranno decisivi per il suo completo utilizzo e definitivo consolidamento.

Nell'ultimo triennio è stato anche introdotto uno strumento di connessione della BDA con i dati relativi agli ospiti delle RSA lombarde e coloro che usufruiscono di assistenza domiciliare.

## **IL SODDISFACIMENTO DEL BISOGNO**

Una delle principali finalità dell'attività di governo regionale è quella di garantire il soddisfacimento dei bisogni di salute della popolazione in un modo che sia il più possibile appropriato ed adeguato sia alle necessità cliniche dei malati che alla disponibilità di risorse. L'epidemiologia e la verifica delle attività mediante metodologie di auditing clinico saranno nei prossimi anni gli strumenti principali con cui saranno perseguite le finalità appena descritte.

In una logica di questo tipo è necessario che siano coinvolti in una dinamica di forte corresponsabilità, e quindi di alleanza rispetto ad un condiviso scopo comune, gli attori del sistema che sono rappresentati dai professionisti e dagli operatori, dalle società scientifiche e professionali, dagli ordini professionali, dalle Università e dagli istituti di ricerca; essi sono partner irrinunciabili che permettono di vedere e di valutare il sistema sanitario con il necessario "occhio clinico".

### **La Prevenzione: il rilancio sulla base dell'evidenza scientifica**

La promozione della salute e la prevenzione delle malattie vanno sviluppate in un contesto di coerenza con i grandi obiettivi di salute della programmazione nazionale e comunitaria quali:

- ∞ allungare la speranza di vita senza malattie e disabilità
- ∞ monitorare con particolare attenzione le patologie dominanti e/o emergenti
- ∞ favorire corretti stili e comportamenti individuali
- ∞ contenere i rischi per la salute legati alle condizioni degli ambienti di vita
- ∞ sostenere programmi per la sicurezza alimentare e la diminuzione degli incidenti (stradali, domestici, sul lavoro).

In questo contesto si terrà conto dei principali programmi europei in materia di sanità pubblica (Programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica, 2003-2008) e dei recenti Programmi nazionale e regionale per la prevenzione attiva e delle nuove normative in materia di sicurezza alimentare e di sanità veterinaria.

Le strutture del servizio sanitario regionale ed in particolare i Dipartimenti di Prevenzione delle ASL potranno svolgere un ruolo cruciale e di indirizzo per il sistema prevenzione, solo se porteranno a termine l'opera di revisione sistematica di attività, e prestazioni di sanità pubblica in base a criteri di appropriatezza e di efficacia sanitaria.

Analisi puntuali e validate sulle diverse pratiche di prevenzione delle quali è in dubbio l'efficacia, devono essere condotte a livello regionale e di ASL, secondo i seguenti indirizzi operativi:

- ∞ per progetti di intervento specifici, si dovrà prevedere, a priori, una valutazione dei dati di evidenza disponibili e, a posteriori, la disponibilità di strumenti per la valutazione di efficacia: l'ipotesi si applica sia ai provvedimenti regionali di approvazione di progetti finalizzati, linee guida, finanziamenti per attività specifiche che dovranno essere accompagnati da una valutazione dei dati disponibili e da indicatori di efficacia sia ai singoli Piani e progettazioni locali quali, interventi di educazione sanitaria, piani di controllo di settori lavorativi, verifiche in ambienti socio-sanitari.
- ∞ si dovranno attivare approfondite valutazioni della attività routinaria (attività ambulatoriale, sopralluoghi, formulazione di pareri, ecc.) finalizzate a promuovere non solo l'efficienza, ma anche l'efficacia ed appropriatezza di tali attività.

Il potenziamento della programmazione delle attività di prevenzione appare lo strumento efficace con il quale guidare il processo di revisione degli interventi di prevenzione oggi erogati. Vanno quindi privilegiati gli interventi e le azioni previsti e consolidati in specifici programmi e piani appositamente definiti, non sottovalutando comunque il ruolo e l'efficacia di norme previste a garanzia della salute collettiva. In questo senso l'esperienza in atto relativa alla realizzazione di diversi piani di settore (malattie infettive, sicurezza negli ambienti di lavoro) rappresenta un'utile

punto di riferimento e una positiva metodologia nell'affrontare i problemi specifici, definire percorsi di integrazione degli interventi, valutare i risultati raggiunti.

Non ci si può, infatti, lamentare che alla "prevenzione" non vengono destinate risorse sufficienti, se poi si pretende di impiegarle, ad esempio, nella organizzazione centralistica di grandi campagne di screening là dove non sempre esiste evidenza scientifica dell'efficacia dell'intervento ovvero qualora siano presenti metodi alternativi per verificare che la popolazione effettua autonomamente, o comunque in modo organizzato, il controllo sulla insorgenza di una determinata patologia (salvo ovviamente che non vi siano esigenze manifeste per particolari segmenti di popolazione). Conseguentemente, le risorse destinate alla prevenzione devono essere impiegate in campagne di screening solo là dove esista evidenza scientifica e solo allorché la popolazione non effettui autonomamente o in modo organizzato il controllo sulla insorgenza di una determinata patologia.

Nel settore specifico della prevenzione in campo veterinario devono essere privilegiate le azioni rivolte a garantire un elevato livello sanitario negli allevamenti della Regione. Ciò è requisito indispensabile, oltre che per dare sicurezza al cittadino/consumatore che sempre più richiede prodotti alimentari sicuri e di provenienza certa, anche per fornire al mondo agro zootecnico e agro industriale lombardo un fondamentale strumento di penetrazione nel mercato mondiale per i prodotti alimentari di qualità tipici della Regione.

In questo senso devono essere coordinati gli interventi relativi alla prevenzione ed eradicazione delle malattie animali, al benessere negli allevamenti, al controllo sull'uso di sostanze vietate e farmaci veterinari, all'alimentazione animale, al funzionamento delle anagrafi zootecniche.

Alla luce di questi obiettivi, possono essere definiti gli obiettivi di prevenzione da perseguire nel triennio di vigenza del Piano socio-sanitario.

#### Aree di contesto

Revisione delle pratiche e attività di sanità pubblica e veterinaria non rispondenti a criteri di efficacia

Sistema informativo della prevenzione

Sistema della qualità e dell'accreditamento

Comunicazione per la prevenzione

#### Aree di settore

Promozione degli stili di vita

Prevenzione delle malattie infettive

Prevenzione delle malattie infettive a rilevante impatto sociale (MST, HIV, AIDS e TB), compresi gli interventi nell'ambito carcerario

Accertamento del diritto all'indennizzo ex L. 210/92

Prevenzione dei tumori

Prevenzione delle malattie cardiovascolari

Prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro

Prevenzione e sicurezza negli ambienti di vita

Allergopatie da ambrosia

Infestanti urbani

Infortuni domestici

Incidenti stradali

Urgenze ed emergenze e problematiche terrorismo

Acque consumo umano

Acque balneazione

Inquinanti, con particolare riguardo alle radiazioni elettromagnetiche e a quelle derivanti dall'inquinamento atmosferico.

Sicurezza alimentare

Le aree di settore verranno dettagliate nella seconda parte del presente Piano nel capitolo "Linee di intervento".

Per quanto riguarda la revisione delle pratiche e attività di Sanità pubblica non rispondenti a criteri di efficacia, l'obiettivo è quello di proseguire l'azione iniziata con la legge 12/2003 in tema di revisione, aggiornamento ed eventuale abolizione di quelle prestazioni e interventi di sanità

pubblica che non rispondono a criteri e analisi di efficacia sanitaria e non sono più adeguate rispetto all'attuale quadro epidemiologico e al rinnovato contesto sociale e produttivo

## **Le cure primarie**

I dati di contesto sono riportati nella tabella 21 in allegato 1

A partire dal concetto di medico isolato nel proprio studio, in assenza di modalità assistenziali aggregate (fatte salve le poche esperienze di medicina di gruppo), si è passati all'immagine del medico in associazione, prima solo ipotizzata, poi resa concreta attraverso investimenti regionali. Le convenzioni nazionali che si sono susseguite dal 1996 ad oggi hanno confermato questa tendenza, restituendoci un medico di medicina generale che nel proprio futuro ha un'attività lavorativa in collegamento con altri medici.

La scelta, promossa fin dagli inizi dalla Regione Lombardia, di scommettere su una medicina di famiglia in forma associata ha consentito di fornire una risposta importante all'esigenza di riequilibrio di un modello sanitario fortemente spostato sul livello ospedaliero.

La Regione ha di recente avviato la sperimentazione di forme di associazionismo evoluto ed integrato tra i MMG ed altre figure sanitarie professionali, attuando un progetto innovativo, per il quale si rinvia alla specifica sezione.

Nel triennio 2006-2008, la Regione Lombardia intende portare a compimento la scelta già intrapresa, favorendo ulteriormente le forme associative quali alternativa alle sole prestazioni ospedaliere di I e di II livello, nonché definendo modalità lavorative che garantiscano una valida alternativa assistenziale al sistema ospedaliero.

Attraverso gli accordi regionali per la medicina generale, si provvederà inoltre a definire compiti assistenziali da affidare ai medici di medicina generale ulteriori rispetto a quanto già definito dalla Convenzione nazionale.

Per quanto riguarda la pediatria, oltre quanto già detto per la medicina generale, si affronterà nel triennio la difficoltà pluriennale di garantire ad ogni bambino di età compresa tra 0 e 6 anni la possibilità di avere un pediatra.

Il rinnovamento del modello retributivo dei MMG/PLS costituisce uno dei presupposti indispensabili per una decisa riforma dell'organizzazione delle Cure Primarie e riveste contemporaneamente il ruolo di motore del cambiamento. Nel corso di validità del presente Piano, si intende confermare il mantenimento della quota capitaria, a copertura di quella larga fetta di attività dei MMG/PLS costituita dai momenti di ascolto, di counseling e di supporto diretti al paziente e dall'erogazione di prestazioni routinarie assistenziali di base. La quota capitaria rappresenta l'insopprimibile estrinsecazione contrattuale del rapporto di fiducia tra medico e paziente. Si deve lavorare per agganciare i futuri aumenti retributivi dei MMG/PLS a nuove funzioni effettivamente coperte, a nuovi prodotti assistenziali effettivamente resi disponibili al cittadino, nonché ad una migliore valorizzazione delle attività effettivamente svolte, compatibilmente con le future risorse finanziarie.

## **La formazione del Medico di Medicina Generale e del Pediatra di libera scelta**

I MMG/PLS sono inseriti in un contesto europeo teso ad agevolare la libera circolazione dei medici e modulato su un'articolazione della formazione in quattro fasi:

- ∞ I<sup>a</sup> fase: la formazione di base di medico chirurgo;
- ∞ II<sup>a</sup> fase: la formazione specifica in medicina generale;
- ∞ III<sup>a</sup> fase: la formazione specialistica per il pediatra di libera scelta;
- ∞ IV<sup>a</sup> fase: la formazione continua del medico di medicina generale e del pediatra di libera scelta comprendente l'aggiornamento professionale e la formazione.

La partecipazione alle attività di formazione continua costituisce requisito di merito utile per svolgere l'attività professionale. Il codice deontologico obbliga il medico all'aggiornamento ed alla formazione professionale permanente, onde garantire il continuo adeguamento delle sue conoscenze e competenze al progresso clinico e scientifico. Il percorso di formazione continua

degli operatori delle cure primarie si inserisce nel contesto generale dei processi di ECM previsti a livello regionale e nazionale.

Si riafferma la necessità di una stretta collaborazione con i diversi Ordini ed in particolar modo con le Federazioni Regionali degli Ordini, per programmare ed organizzare i programmi regionali per la formazione continua, sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative a livello regionale, concorrendo non solo alla individuazione degli obiettivi di interesse nazionale, ma anche elaborando gli obiettivi di specifico interesse regionale. Per il raggiungimento di tali obiettivi, è fondamentale l'accreditamento di provider di formazione di rilievo regionale, sulla base di pacchetti annuali di proposte formative.

#### *La continuità assistenziale*

Nel triennio 2006-2008 la continuità assistenziale verrà monitorata con estrema attenzione al fine di definirne il riordino nel rispetto delle norme vigenti, per ottenere un migliore rapporto tra gli investimenti effettuati e il servizio reso. In particolare, nel periodo di vigenza del piano, anche alla luce delle proposte per la costituzione dell'Azienda regionale per l'emergenza urgenza, si provvederà a istituire un unico numero telefonico di riferimento per la continuità assistenziale e per il sistema di emergenza urgenza.

#### **Associazionismo evoluto e integrato in medicina generale**

A partire dal febbraio 2005, la Regione Lombardia ha deliberato una sperimentazione dei Gruppi di cure primarie di Medicina Generale come unità elementare di offerta integrata di competenze mediche, infermieristiche e specialistiche di primo livello. Il Gruppo delle Cure Primarie ( G.C.P), imperniato sui MMG, ma aperto alla collaborazione con le altre professioni, dovrà sperimentare la presa in carico delle problematiche di salute della popolazione che fa riferimento ai singoli MMG. Oltre alle attuali funzioni di diagnosi, terapia ed assistenza, le problematiche affrontate potranno comprendere anche l'espletamento delle funzioni di prevenzione, l'attivazione e la gestione di protocolli di cura integrati per le patologie croniche, il coordinamento ed il management del GCP, con incentivazione in base alla variabilità di risultato per il raggiungimento obiettivi concordati. La sperimentazione dei Gruppi di Cure Primarie dovrà comunque garantire l'attuale dislocazione degli ambulatori dei singoli MMG sul territorio. Nel prossimo triennio, sarà conseguentemente proseguita ed implementata l'attività di sperimentazione avviata nel 2005, al fine di valutare, sulla base dei risultati raggiunti, l'opportunità di promuovere una graduale e progressiva estensione delle esperienze dei G.C.P. a tutte le aree regionali.

#### **Ospedale: il mantenimento dell'alto livello qualitativo delle attività per acuti**

Nel settore dell'assistenza ospedaliera agli acuti, l'obiettivo da perseguire è quello della promozione dell'appropriatezza dei ricoveri a seconda del tipo di patologia emergente e per il tempo strettamente necessario necessità prioritaria alla luce degli ultimi accordi Stato-Regioni del marzo 2005, che prevedono di raggiungere entro il 31 dicembre del 2007 un tasso complessivo di posti letto per 1000 abitanti pari al 4,5, comprensivo della riabilitazione e della lungodegenza.

Nella medicina moderna, date le modalità di finanziamento dei ricoveri, l'attenzione del programmatore deve inoltre spostarsi dal posto letto alla qualità ed alla appropriatezza delle attività svolte in regime di degenza. l'obiettivo dei prossimi anni sarà quello della valutazione dell'appropriatezza specifica delle attività e dei risultati a medio-lungo termine; tale obiettivo può essere perseguito solo mediante un coinvolgimento corresponsabile del mondo professionale sanitario, che in questo ambito diviene l'interlocutore principale ed indispensabile. Diventano prioritari i raccordi di tipo clinico organizzativo tra le strutture che erogano attività per acuti e quelle che erogano prestazioni riabilitative; queste ultime, infatti, con il tempo, potranno svolgere in modo appropriato una parte di tutte quelle attività che oggi sono garantite al paziente in regime di acuzie.

#### **Il riordino/innovazione della rete poliambulatoriale**

Uno degli obiettivi programmatici per il prossimo triennio è il riordino della rete poliambulatoriale, al fine di garantire che il livello di copertura sul territorio sia il più possibile

omogeneo e proporzionato ad una valutazione epidemiologica del reale fabbisogno di indagine diagnostica. La rete delle strutture ambulatoriali si è sviluppata in questi anni secondo dinamiche molto simili a quelle seguite dalle attività di ricovero, per cui i cittadini lombardi hanno oggi a disposizione un'offerta di servizi ambulatoriali di elevato livello quali-quantitativo, ivi comprese le tecnologie diagnostiche più avanzate come le TAC e le risonanze magnetiche di ultima generazione, la PET e le ultime tecnologie di radioterapia e radiochirurgia stereotassica.

La collaudata attività di monitoraggio sui tempi di attesa è diventata un importante strumento di programmazione che potrà e dovrà individuare delle modalità di erogazione delle attività di specialistica ambulatoriale più accessibili in termini di modalità di prenotazione e di conseguente fruizione nelle diverse fasce orarie giornaliere. Questo processo porterà ad una maggiore distribuzione extraospedaliera non solo delle attività di tipo medio basso (visite specialistiche ad attività di radiodiagnostica medio-bassa, oggi trasformatesi in strumenti di base pressoché assimilabili al fonendoscopio ed allo sfigmomanometro), ma anche di quelle caratterizzate dall'utilizzo di tecnologie costose, da utilizzarsi in un contesto protetto extraospedaliero nella massima tutela della sicurezza dei pazienti e degli operatori.

Anche nell'ambito della specialistica ambulatoriale, pertanto, lo sviluppo del servizio è legato non tanto ad un ampliamento quantitativo quanto piuttosto ad un migliore utilizzo dell'offerta attraverso il miglioramento dell'accessibilità dei servizi e la loro apertura nel corso della settimana e della giornata.

La rete ambulatoriale territoriale, là dove ne ricorrano le condizioni di fattibilità, nonché a parità di risorse per il sistema, potrà prevedere la partecipazione attiva dei medici di medicina generale anche ai fini dell'erogazione delle prestazioni. A seconda che si tratti di primo ingresso alla rete dei servizi o accesso per follow up in caso di patologie croniche, l'adozione di protocolli condivisi e basati su evidenze scientifiche (che possono discendere dalla comunità scientifica afferente al network specifico di patologia o possono essere concordati con l'Asl a livello provinciale dagli erogatori afferenti a detto territorio), , rappresenta uno strumento principe per la gestione delle risorse e per il controllo sul loro impiego.

### **La rete dell'emergenza urgenza – l'Azienda Regionale Lombarda**

Nella tabella 22 in allegato si forniscono alcuni elementi di confronto sul tasso di ricorso al pronto soccorso e sulla percentuale di strutture che hanno attivo al loro interno un dipartimento di emergenza urgenza. Il tasso di ricorso al pronto soccorso, che in Lombardia è inferiore sia a quello nazionale che a quello delle regioni più vicine geograficamente, denota una maggiore appropriatezza nell'utilizzo delle strutture di PS; parimenti interessante è il fatto che un'alta percentuale di strutture si sia dotata, al proprio interno, di un dipartimento di emergenza urgenza che rappresenta lo strumento organizzativo e gestionale che permette di integrare a livello intra-aziendale le risorse che sono destinate a fronteggiare l'emergenza – urgenza

Il cittadino con un bisogno urgente di assistenza ha necessità di un riferimento unico, dal quale possa avere le risposte appropriate. E' quindi opportuno predisporre sistemi di attivazione comuni e coordinati.

In particolare, si propone che la centrale operativa del 118, NUMERO VERDE UNICO, assuma il ruolo di collettore di tutte le richieste del territorio. Alla centrale operativa, già in possesso delle competenze per l'individuazione dei livelli di urgenza, spetta il compito di valutare la pertinenza della richiesta e conseguentemente stabilire le modalità operative per la risposta più appropriata.

In coerenza con le linee programmatiche del Piano Socio Sanitario Regionale 2002 – 2004, l'attività di governo regionale si è inoltre incentrata sulla ridefinizione e riqualificazione dei quattro livelli di operatività ospedaliera correlati alla crescente complessità clinico-organizzativa (come dettati dalla DCR 932/1998), assicurando nel complesso la continuità e l'equilibrio delle risposte sanitarie alle esigenze del territorio e al modello di integrazione in rete delle risorse strutturali.

### ***Punti di primo intervento (PPI)***

La DGR n. VII/15157 del 21.11.2003 e la DGR n. VII/21187 del 24.3.2005 hanno permesso il superamento della precedente organizzazione della rete dell'emergenza-urgenza, comprensiva di 46 punti di primo intervento, collegando tale intervento all'implementazione della rete territoriale dell'emergenza urgenza ed assicurando nel contempo una risposta all'autopresentazione dei pazienti. L'osservazione dei dati di attività segnala uno sviluppo della rete dei presidi di autopresentazione, con relativa creazione di sinergie operative con le attività della continuità assistenziale.

### **Pronto soccorso/ DEA/ EAS**

L'emergenza urgenza, come organizzatore clinico dei processi di cura con percorsi dedicati e prioritari garantiti, necessita di una ridefinizione dei profili organizzativi e dei criteri di accreditamento delle aree dedicate all'interno dell'organizzazione ospedaliera di emergenza-urgenza.

La riqualificazione delle strutture deve essere analizzata in una prospettiva di integrazione funzionale e operativa in ambito aziendale e interaziendale. Le azioni di sviluppo prevedibili hanno come finalità l'ulteriore definizione del sistema dell'emergenza urgenza, nel tentativo di implementare un sistema di azioni organizzate in stretta continuità assistenziale tra territorio e strutture ospedaliere.

E' evidente che l'esigenza di promuovere una maggiore appropriatezza del sistema di emergenza-urgenza sollecita la realizzazione dei seguenti indirizzi programmatici:

- ∞ l'implementazione del sistema di triage infermieristico nei Pronto Soccorso/DEA/EAS con maggiore pressione di accessi;
- ∞ l'allestimento di percorsi alternativi al Pronto Soccorso/DEA/EAS:
  - favorendo l'accesso diretto (con richiesta motivata del medico di MG e almeno per la specialistica caratterizzata da criticità) alle strutture ambulatoriali anche specialistiche dell'Ospedale, adeguatamente potenziate con l'eventuale partecipazione di specialisti esterni convenzionati;
  - prevedendo l'eventuale istituzione di ambulatori gestiti da Medici di Medicina Generale che garantiscano una risposta sanitaria per problematiche non di urgenza-emergenza, possibilmente 24 ore su 24, e che offrano la possibilità di usufruire in tempo reale delle consulenze specialistiche. Tali ambulatori possono essere posti in Ospedale o nelle sue vicinanze, con percorsi di accesso e di cura ben differenziati dal Pronto Soccorso;
- ∞ l'adeguamento del personale medico ed infermieristico di Pronto Soccorso all'esigenza di portare assistenza ad un numero sempre maggiore di pazienti con patologie complesse secondo standard qualitativi elevati, ottenibili solo con programmi di formazione specifica sia per gli infermieri che per i medici;
- ∞ il potenziamento delle funzioni di coordinamento delle attività di assistenza domiciliare ed ospedalizzazione domiciliare, per venire incontro alle esigenze degli anziani affetti da pluripatologie e patologie croniche favorendo il ritorno e la permanenza a domicilio;
- ∞ il completamento nel territorio regionale del processo di informatizzazione delle strutture di Pronto Soccorso e di tutte le U.O. che fanno parte dei DEA/EAS, al fine di ottenere la razionalizzazione del processo informativo-organizzativo riguardante la rete di emergenza tra il territorio e gli ospedali, nonché di conseguire una più adeguata informazione epidemiologica sui dati riguardanti l'emergenza-urgenza.

### **Filtro e ricoveri**

La stretta correlazione tra la risposta all'emergenza-urgenza e il sistema assistenziale impone, in un'ottica di valutazione dell'appropriatezza dei processi e di coerente applicazione di protocolli diagnostico-terapeutici, l'identificazione di aree organizzative specifiche per le necessità di filtro ai ricoveri dal Pronto Soccorso.<sup>7</sup> Lo strumento ritenuto necessario al fine di ridurre ricoveri e

---

<sup>7</sup> E' frequente l'accesso al Pronto Soccorso di pazienti con quadri clinici indefiniti, che non consentono l'immediato invio a domicilio, necessitando di una chiarificazione diagnostica nelle ore o giorni successivi. L'avvio di tali pazienti ad un ricovero ospedaliero ordinario, senza un congruo periodo di osservazione, può incrementare significativamente la quota di ricoveri inappropriati, non

dimissioni improprie e' l'Osservazione Breve (OB), da intendersi quale modalit  di osservazione e non quale livello inferiore di intensit  di cure, che deve essere comunque considerata voce di costo aziendale.

E' altres  importante l'istituzione di O.B. Pediatriche preferibilmente gestite con i Pediatri di libera scelta del territorio anche in funzione di attuazione di dimissioni protette. Per un approfondimento su questo tipo di struttura, si rinvia al capitolo *urgenza-emergenza pediatrica*.

Al fine di favorire la rotazione rapida dei letti dedicati all'osservazione breve o alle degenze non superiori di norma alle 72 ore, occorre inoltre perfezionare percorsi mirati verso le dimissioni protette, con il coinvolgimento dei medici di medicina generale e delle attivit  di continuit  assistenziale territoriale.

### **Reti per patologie ad alta complessit **

Per patologie ad alta complessit  si intendono quelle gravi patologie i cui esiti, in termini di mortalit  e disabilit , dipendono fortemente dal fattore tempo e dalla integrazione in rete di tutti i professionisti che intervengono nel percorso del paziente. L'integrazione in rete sottintende un'organizzazione tra le strutture che erogano diversi livelli di assistenza e richiede l'esistenza di tecnologie che permettano uno scambio di informazioni ed immagini tra i professionisti delle varie strutture, di un sistema di trasporti di emergenza efficiente, di protocolli condivisi, nonch  di percorsi di formazione specifica per i professionisti; tale rete e' configurata in alcuni territori dal modello organizzativo dei Dipartimenti di Emergenza-Urgenza Provinciali, comprensivi della centrale 118, dei Punti di Primo Intervento, dei Pronto Soccorso e dei DEA.

### **La rete del trasporto sanitario di soccorso**

Al fine di aumentare il numero di medici esperti in emergenza urgenza<sup>8</sup> in grado di svolgere un adeguato servizio di Pronto Soccorso su mezzi mobili, la Regione Lombardia attiver  un corso regionale-master sull'emergenza urgenza in collaborazione con le associazioni degli specialisti in anestesia e rianimazione. Gli stessi specialisti in anestesia ed rianimazione ricopriranno il ruolo di coordinatori dei servizi di emergenza-urgenza, avvalendosi sulle auto medicalizzate degli operatori medici che avranno partecipato con esito positivo al master regionale. Va altres  affrontata con determinazione la problematica della formazione specialistica di tutti gli operatori dell' EE.UU. e delle strutture di PS, DEA e EAS, che devono fronteggiare in tempo reale casi complicati di persone sconosciute. L'obiettivo   aumentare il grado di professionalit  e conseguentemente la qualit  delle prestazioni.

Per quanto riguarda l'elisoccorso,   opportuno prevedere una revisione delle linee guida regionali per lo svolgimento del servizio soccorso sanitario con l'elicottero (DGR n. VII/6348 del 5.10.2001), al fine di perfezionare l' utilizzo appropriato ed efficace di questo mezzo di soccorso anche per quanto attiene al volo notturno.

Appare essenziale ribadire il ruolo fondamentale attribuito dalla Regione Lombardia alle organizzazioni di volontariato per il funzionamento del sistema dell'emergenza urgenza.<sup>9</sup>

---

necessari o in sede non adeguata, con frequente dilatazione dei tempi alla diagnosi definitiva ed alla corretta terapia e comunque con occupazione impropria di letti di degenza. La quota di questi pazienti e' quantificabile nel 5-10% di coloro che accedono al Pronto Soccorso.

<sup>8</sup> Oggi sono in attivit  tre tipologie di mezzi di soccorso su ruote, regolati dalla DGR VI/37434 del 17.7.1998 e dalla DGR 12753 del 16 aprile 2003 (attualmente in fase di revisione) limitatamente agli aspetti autorizzativi.

L'esperienza maturata in questi anni dagli operatori indica la necessit  di uno sviluppo dei mezzi di soccorso di base, con particolare riguardo alle auto medicalizzate, la cui implementazione rappresenta una vera e propria priorit  del trasporto sanitario di soccorso. In questa prospettiva, si ritiene che l'impiego delle auto con equipaggio formato da soccorritori certificati ed infermieri professionali debba essere inteso quale livello intermedio di gestione di pazienti nelle aree e nelle situazioni in cui la risorsa medica non sia immediatamente disponibile.

<sup>9</sup> Si ricorda che circa l'80% dei trasporti sanitari di emergenza urgenza viene effettuato in collaborazione con dette organizzazioni. Le organizzazioni di volontariato vivono un momento di trasformazione che impone una particolare attenzione da parte del sistema sanitario. In particolare, si rende necessario perfezionare la collaborazione tra la Regione e le associazioni di volontariato

### ***Emergenza per eventi straordinari di bioterrorismo***

Si rende necessario sviluppare una rete territoriale di strutture che, attraverso la predisposizione, la condivisione e la sperimentazione di appositi protocolli, sappia garantire il tempestivo coordinamento degli interventi e delle attività in caso di emergenza anche attraverso il completamento della strutturazione della rete di comunicazione per l'emergenza urgenza.

### ***L'emergenza urgenza come sistema regionale. Il nuovo soggetto gestionale***

L'approccio metodologico che ha tracciato le linee programmatiche dei paragrafi precedenti è di tipo sistemico ed ha scomposto l'emergenza-urgenza in sottosistemi, evidenziando la necessità di direttive di piano finalizzate alla soluzione dei singoli sottosistemi; in questo paragrafo, si propone una ricomposizione finale integrata in grado di assicurare la gestione innovativa dei processi.

Le indicazioni delle DGR VII/16484 del 23.2.2004 e VIII/504 del 4.8.2005 già tracciano la prospettiva di un coordinamento di sistema e di uno stretto collegamento tra esigenze territoriali e visione regionale.<sup>10</sup> Conseguentemente, si può ormai ritenere maturo il superamento della organizzazione delle centrali operative e delle funzioni collegate all'emergenza urgenza all'interno delle strutture sanitarie, ai fini dell'istituzione di un'Azienda Regionale dell'Emergenza Urgenza che assicuri la gestione dell'emergenza urgenza in una prospettiva integrata di sistema in coerenza con le indicazioni programmatiche di piano.

In particolare, l'istituzione dell'Azienda dell'Emergenza Urgenza deve tener conto della coerenza del rapporto tra territorio e ospedale, garantendo l'acquisizione di professionalità, funzioni amministrative, strutture logistiche, attività e processi produttivi, beni e tecnologie strumentali, strumenti convenzionali in grado di assicurare l'azione pre-ospedaliera e l'integrazione intraospedaliera con percorsi garantiti, autonomi, dedicati e privilegiati..

### **Le Rete delle Strutture Riabilitative**

Il sistema sanitario della Regione Lombardia sta affrontando, da un lato, il percorso di riclassificazione delle strutture riabilitative attualmente operanti e, dall'altro lato, la messa a contratto, di nuovi 900 posti letto che saranno progressivamente attivati nelle specialità ove maggiore è la domanda in ambito riabilitativo.

Il riordino della rete riabilitativa, approvato dalla giunta regionale nel dicembre 2004 ed oggi in fase attuativa, prevedendo la differenziazione delle strutture su tre differenti livelli di erogazione dei servizi<sup>11</sup>

La riabilitazione di mantenimento, in particolare, rappresenta un livello di assistenza di recente introduzione che deve essere ulteriormente promosso ed implementato nei prossimi anni, non solo perché offre ai pazienti anziani – ed indirettamente alle loro famiglie – un nuovo servizio assistenziale più specialistico ed intensivo di quello corrispondente all'ordinaria riabilitazione geriatrica, ma anche perché consente, nel lungo periodo, di conseguire significativi vantaggi in termini di prevenzione terziaria.

---

per la promozione ed implementazione di programmi di formazione ed aggiornamento dei volontari impiegati nei trasporti di emergenza-urgenza, nel comune intento di garantire la qualità ed affidabilità del servizio.

<sup>10</sup> L'obiettivo di una stretta integrazione tra territorio ed ospedale deve essere perseguito anche attraverso una maggiore attenzione ai collegamenti tra processi di intervento extraospedalieri, trasferimento delle informazioni e delle immagini, trasporto alle strutture più adeguate e disponibili e facilitazione dei percorsi intraospedalieri in modo da ottimizzare i tempi door-to-baloon. In questo senso, il sottoprogetto 1 "Il sistema milanese dell'emergenza urgenza" (Progetto ex art. 71 della Legge 448/98), in avanzata fase di attuazione, può rappresentare nelle sue linee operative il modello di riferimento per tutta la Regione. In questi anni, infatti, l'azione del governo regionale si è incentrata sul miglioramento del sistema informativo utilizzato dalle centrali operative di emergenza-urgenza (adozione del Manuale per l'utilizzo del sistema informatico), della codifica delle azioni di soccorso (scheda paziente), del collegamento nelle evidenziazione delle SDO di un campo specifico per il trasporto in urgenza. L'esigenza, al fine di limitare le soluzioni di continuità nel percorso del paziente, è quella di integrare in coerenza con il SISS-CRS i dati informativi del processo del sistema dell'emergenza urgenza nei livelli di risposta territoriale ed ospedaliera, anche attraverso l'adozione di un flusso informativo specifico

<sup>11</sup> la cosiddetta riabilitazione specialistica, prevalentemente indirizzata ad interventi post acuti o comunque di tipo complesso ed intensivo su patologie cronico degenerative in fase di riacutizzazione; la riabilitazione generale geriatrica di tipo più indifferenziato ed estensivo su pazienti prevalentemente anziani; la riabilitazione di mantenimento, destinata ad assistere i pazienti, per un periodo massimo di 30 giorni, nell'immediata fase post intensiva, con la finalità di mantenere il livello di funzionalità di organo o di apparato raggiunto / ripristinato durante il ricovero in acuzie e di permettere nel frattempo alla famiglia ed ai sanitari di individuare la migliore modalità di dimissione al domicilio o verso diverse modalità di erogazione dei servizi sanitari o socio assistenziali quali ad esempio l'assistenza domiciliare integrata od i ricovero in strutture RSA o RSH

Questa differenziazione dei livelli di complessità delle attività riabilitative è stata la condizione che ha consentito di affrontare, in collaborazione con le principali società scientifiche coinvolte, questioni nodali quali i criteri di stesura e di contenuto dei programmi riabilitativi di struttura ed individuali e dei riferimenti di appropriatezza del mix della casistica trattata dalle unità operative.

La prospettiva, per il prossimo triennio, sarà quella di approfondire l'analisi dei reali bisogni in ambito riabilitativo, con particolare attenzione alla definizione della corretta modalità di erogazione delle cure in proporzione al livello di deficit funzionale di organo / apparato ed alla possibilità di recupero / ripristino dello stesso. Per gli ambiti di tipo cardiologico e pneumologico, per i quali è sempre più frequente la presa in carico di pazienti che non hanno un chiaro evento indice (inteso come episodio acuto di tipo chirurgico, traumatico o vascolare che sia), ma che presentano delle riacutizzazioni della patologia cronica di cui sono affetti, dovranno essere chiarite le sinergie e le reali alternative di tipo terapeutico e preventivo (si parla in questo caso di prevenzione terziaria) rispetto alle cure erogate in regime di acuzie.

Obiettivo imprescindibile del presente Piano è, conseguentemente, l'integrazione della riabilitazione dei settori sanitario e socio sanitario, soprattutto in riferimento alla riabilitazione geriatrica e di mantenimento, al fine di raggiungere una più omogenea distribuzione sul territorio lombardo di posti letto a carattere riabilitativo.

Nel triennio scorso l'obiettivo è stato quello di superare la distinzione, all'interno della rete delle strutture riabilitative, tra assistenza ospedaliera ed extraospedaliera, ritenendo tale distinzione non più fondata né sul piano assistenziale né su quello organizzativo. In tale direzione, è stata riordinata la rete complessiva delle attività di riabilitazione attraverso la definizione di requisiti per l'autorizzazione e per l'accreditamento univocamente validi per tutte le strutture operanti sul territorio regionale.

Il processo di riordino presenta tuttavia degli aspetti di complessità, per taluni gestori, derivanti dall'intrecciarsi di questo percorso con quelli afferenti alle riforme della residenzialità e semiresidenzialità di lunga assistenza sociosanitaria (RSD, CDD, CSS).

Obiettivo imprescindibile del presente Piano è, conseguentemente, l'integrazione della riabilitazione, dei settori sanitario e socio sanitario, al fine di raggiungere una più omogenea distribuzione sul territorio lombardo di posti letto, nonché la continuità assistenziale con la lungoassistenza soprattutto in riferimento alla riabilitazione a ciclo diurno generale e geriatrica ed alla riabilitazione di mantenimento.

### **L'assistenza e cura post/acuta e cronica a domicilio**

La prevenzione terziaria, sintetizzabile con il termine di riabilitazione, dovrà prevedere la promozione di modalità innovative della gestione della cronicità che possano proporre dei percorsi diagnostico-terapeutici veramente alternativi rispetto a quelli attualmente erogati prevalentemente in regime ospedaliero ed in acuzie. Ci si riferisce qui alla cura ed alla assistenza delle principali patologie cronico degenerative, che impegnano più del 60% delle risorse destinate alla sanità e che rappresentano il target potenziale delle attività di riabilitazione e di lungoassistenza territoriale e domiciliare (intese come interventi finalizzati ad agire sul decorso, della cronicità, con la finalità di recuperare la funzione o rallentarne il più possibile l'evoluzione verso livelli maggiori di disabilità e di ridurre la quantità e l'intensità delle fasi di riacutizzazione).

Anche in questo ambito, come già evidenziato per le terapie proprie dell'acuzie e per l'area della psichiatria e della neuropsichiatria, sarà necessario proseguire il lavoro già iniziato di individuazione delle corrette modalità di erogazione dei servizi, definendo in collaborazione con il mondo professionale la corretta relazione tra livello di disabilità e/o deficit funzionale di organo od apparato e modalità di presa in carico del paziente in uno dei tre livelli di cura sopra ricordati. Se sarà necessario supportare l'appropriatezza dei percorsi diagnostico terapeutici, lo si farà anche individuando delle modalità innovative di finanziamento delle prestazioni, con particolare attenzione alla modalità ambulatoriale di erogazione dei servizi.

### **I processi di riforma: le strategie, gli obiettivi e le azioni per il prossimo triennio**

Il modello di welfare e di governance che si sta attuando richiede il passaggio a sistemi integrati, in grado di produrre beni e servizi adeguati a rispondere ai bisogni all'interno di processi di

riproduzione sociale, dando vita a filiere “sussidiarie” di produzione delle risposte: in altri termini, processi di produzione in grado sia di offrire beni e servizi efficaci, sia di rafforzare e moltiplicare i legami sociali.

In quest’ottica si collocano gli obiettivi definiti per ogni area di intervento che prevedono azioni rivolte alla qualificazione della rete dei servizi, sia sotto l’aspetto organizzativo e gestionale sia sotto il profilo strutturale. Si tratta, infatti, di proseguire per un verso nell’azione di rafforzamento della rete di unità d’offerta integrative alla residenzialità permanente e per un altro nell’azione di incentivazione e di miglioramento della qualità del patrimonio edilizio esistente.

Impegni trasversali a tutte le aree, rimangono, per il prossimo triennio: sostegno alla famiglia, qualità dei servizi, integrazione tra tutti gli attori del sistema e libertà di scelta del cittadino.

### **La famiglia tra fragilità e risorse**

In materia di welfare sociosanitario e sociale il tema più rilevante, accanto a quello della sostenibilità finanziaria, è quello delle relazioni, delle “appartenenze”. È in questa chiave che resta attuale la scelta di un welfare centrato sulla famiglia promossa dalla Regione Lombardia in questi anni.

Se si vuole applicare in modo ancora più completo il principio di sussidiarietà, occorre ridisegnare il sistema di welfare ridefinendolo sulle necessità emergenti delle famiglie, assumendo il benessere di queste come uno scopo strategico al pari del sostegno dell’occupazione e della competitività generale del sistema.

In tale chiave diventa prioritario intervenire:

- ∞ sulla leva della fiscalità locale (ICI, Tassa Rifiuti Solidi Urbani) per sostenere la famiglia in quanto soggetto centrale del sistema di welfare. Ciò dovrebbe avvenire attraverso la promozione del quoziente familiare, la definizione di un quadro più ampio di interventi a sostegno della maternità e di una più organica e socialmente sostenibile politica di deduzioni e detrazioni fiscali progressive correlate al numero di figli;
- ∞ sulla valorizzazione dei Consultori Familiari, quali servizi di base molto orientati alla prevenzione, informazione ed educazione alla salute, potenziandone la funzione di riferimento per la famiglia lungo il suo ciclo di vita e la capacità d’accoglienza, d’analisi e di risposta integrata (sociale, socio-sanitaria e sanitaria) alla generalità delle aspettative familiari. Andranno altresì potenziate le azioni rivolte allo sviluppo ed alla riqualificazione delle attività rivolte alle famiglie e ai minori, in particolare l’educazione sessuale e l’educazione all’affettività, la preparazione dei giovani al loro ruolo di futuri coniugi e genitori ed il sostegno alla genitorialità. La proposta preventiva dovrà essere estesa al target costituito dagli extracomunitari, anche al fine di attuare iniziative volte a sostenere le responsabilità familiari, avvalendosi di strumenti di mediazione culturale. Saranno potenziate le attività d’accompagnamento alle coppie e famiglie disponibili all’adozione e all’affidamento;
- ∞ il sistema dell’offerta dei servizi che, in considerazione dell’incidenza crescente di persone non autosufficienti, dovrà necessariamente rinforzarsi, anche tenendo conto che la difficile distinzione tra cura e assistenza, a volte impossibile nelle situazioni di fragilità estrema, rischia di richiedere un crescente impegno di risorse, non solo economiche, alla famiglia, “scaricando” su di essa gli oneri del mutamento demografico. Pertanto il sistema dei servizi dovrà essere sostenuto, non soltanto sul versante della residenzialità, ma anche su quello delle cure domiciliari e della semiresidenzialità, che rappresentano il modo per sostenere i compiti di assistenza delle famiglie razionalizzando e diversificando gli investimenti pubblici. Continuerà ad essere potenziata l’assistenza domiciliare, anche attraverso sistemi di voucherizzazione sociale e sociosanitaria;
- ∞ sul sistema dei servizi innovativi realizzati in attuazione della l.r. 23/99, che ha ottenuto importanti risultati generando nuovi servizi ed opportunità per molte famiglie, creando le condizioni per lo sviluppo di attori non istituzionali (cooperative sociali, associazioni di solidarietà familiare, imprese private) e generando processi di sostegno ed orientamento

alla funzione genitoriale. I risultati raggiunti dovranno essere consolidati attraverso iniziative di verifica degli impatti e di integrazione nel consolidato sistema di offerta.

Nell'ambito di una complessiva attenzione alle esigenze d'organizzazione e gestione dei tempi della famiglia ed al ruolo attivo di tutti i suoi componenti, è opportuno dare rilevanza, in un'ottica sussidiaria, del ruolo familiare dei "nonni". Verranno sviluppati interventi mirati ed innovativi d'integrazione sociale e culturale a favore dei cittadini anziani autosufficienti, anche attraverso progetti di promozione del loro ruolo. Strategie volte a tutelare la fragilità legata all'invecchiamento o alla disabilità daranno impulso allo sviluppo, alla messa a regime su tutto il territorio regionale dei servizi di "prossimità", quali ad esempio la telefonia sociale dedicata (ascolto, intervento sociale, fornitura di servizi a domicilio) o il portierato sociale (custode sociosanitario).

Le azioni che saranno attuate possono essere declinate in:

- azioni a sostegno della tensione reddituale attraverso l'introduzione di agevolazioni per famiglie numerose riguardanti la fiscalità, il sostegno delle famiglie numerose attraverso la finalizzazione di buoni e voucher sociali e la promozione di "polizze risparmio" dedicate a sostenere le esigenze della crescita per i figli di famiglie numerose;
- azioni a sostegno della maternità e della famiglia con la definizione di un programma per le politiche di conciliazione tra maternità e lavoro ed il consolidamento della rete di servizi innovativi per la prima infanzia (micronidi, nidi famiglia, ecc.) attivata negli scorsi anni e attuazione del programma di interventi strutturali di riqualificazione delle reti dei servizi per la prima infanzia;
- azione a sostegno delle funzioni di cura della famiglia: la sperimentazione e messa a regime di modelli di incontro domanda/offerta tra famiglie e soggetti da impiegare nell'assistenza familiare a persone non autosufficienti, attivazione di reti non profit di servizi in risposta alle esigenze delle famiglie (maternità, disagio adolescenza, abbandono scolastico....) con modalità di accesso facilitato (call center / numero verde).

## Gli anziani

Nel triennio precedente, l'obiettivo è stato quello di completare ed aggiornare la rete delle RSA in un contesto carente dal punto di vista dell'equilibrio territoriale dell'offerta. Il contesto attuale di riferimento ha come punto di forza un'offerta di ricovero più omogenea e cospicua e con una media di 7 posti letto ogni 100 abitanti sopra i 75 anni è stato praticamente raggiunto l'obiettivo programmatico che il PSSR 2002-2004 si poneva.

Il contesto tuttavia presenta punti di debolezza:

- crescente invecchiamento della popolazione;
- carente capacità del sistema nell'informazione, nell'orientamento e accompagnamento delle famiglie nel percorso assistenziale;
- permanenza di popolazione ricoverata in RSA che presenta un grado di fragilità lieve (in graduale riduzione).

Si attueranno strategie che consentano la permanenza a domicilio dell'anziano non autosufficiente il più a lungo possibile potenziando e diversificandone ulteriormente l'offerta domiciliare in modo che possa essere sostenuta anche l'emancipazione dall'istituzione nei casi di minore fragilità.

Si perseguiranno i seguenti obiettivi

- ∞ sostenere progetti che mirino ad incentivare i rientri temporanei a domicilio implementando un modello di assistenza agli anziani non autosufficienti che consenta l'alternanza di periodi di cura all'interno delle strutture sanitarie e sociali e periodi di cura a domicilio;
- ∞ mettere a regime i ricoveri di sollievo;
- ∞ prevedere soluzioni alloggiative di comunità, anche attraverso la possibilità di utilizzare all'interno delle strutture comunitarie il voucher socio sanitario e i buoni e voucher sociali dei Comuni;
- ∞ sviluppare le potenzialità ancora inespresse degli attuali Centri Diurni Integrati;

- ∞ monitorare la implementazione della riabilitazione di mantenimento per il reinserimento e la riabilitazione geriatrica in ciclo diurno continuo;
- ∞ governare la complementarità dell'intervento riabilitativo (specialistico, generale e geriatrico, di mantenimento, semiresidenziale, ambulatoriale e domiciliare), la sua appropriatezza ed i suoi costi;
- ∞ indicare modelli operativo-gestionali che permettano di garantire un quadro di compatibilità tra i bisogni espressi, l'appropriatezza della risposta e le risorse a disposizione, all'insegna di uno sviluppo sostenibile;
- ∞ sostenere la programmazione locale per un supporto sociale, anche in termini economici, delle famiglie che assistono/ospitano anziani non autosufficienti o soli;
- ∞ progettare percorsi e processi per favorire la semplificazione del corretto accesso ai servizi e la continuità assistenziale.

Verranno promosse le seguenti azioni:

- sviluppare una politica tariffaria che riorienta la domanda e l'offerta, a sostegno di una rete di servizi integrativi alla RSA che sia realmente in grado di raggiungere una massa critica;
- governare l'accesso ai servizi, attraverso lo sviluppo di una funzione di comunicazione e facilitazione della trasparenza nei rapporti fra domanda e offerta.

## I disabili

Il contesto attuale di riferimento ha come grandi punti di forza: una ricca rete, sociale e socio sanitaria, di interventi, servizi e strutture, per le diverse forme di protezione delle persone con disabilità; crescente attenzione e specializzazione nei percorsi di diagnosi e terapia delle diverse forme di disabilità. Il contesto tuttavia presenta punti di debolezza:

- insufficiente presa in carico, da parte delle Unità Operative di Neuropsichiatria Infantile, dei disabili in età evolutiva, con conseguente disagio delle famiglie nei percorsi di inserimento scolastico e di abilitazione e riabilitazione;
- crescente e progressivo invecchiamento della popolazione disabile già assistita;
- crescente comparsa di nuove gravi disabilità acquisite in età adulta;
- carente capacità del sistema nell'informazione, nell'orientamento e accompagnamento della famiglia e/o della persona disabile nel percorso di realizzazione del progetto individuale;
- messa a punto di un sistema informativo regionale che produca un'unica banca dati, dinamica e sinergica, sulla disabilità definendone i criteri di classificazione.

Verranno attuate politiche che includano il disabile nella vita sociale, lavorativa, istituzionale; garantire il diritto di permanenza nel proprio nucleo familiare e nel proprio contesto sociale; sostenere il percorso di vita autonoma.

Si perseguiranno i seguenti obiettivi:

- ∞ creare un sistema informativo regionale sulle disabilità in grado di fornire dati utili alla programmazione regionale e locale;
- ∞ snellire, informatizzare, qualificare ed uniformare criteri e procedure amministrative per l'accertamento dell'invalidità e della disabilità;
- ∞ incrementare la qualità della rete dei servizi e degli interventi;
- ∞ sostenere la programmazione locale per un supporto sociale, anche in termini economici, delle famiglie che assistono/ospitano disabili non autosufficienti o soli;
- ∞ sviluppare iniziative sperimentali per favorire la presa in carico globale della persona disabile nel suo percorso di vita (case management) e per la sua vita autonoma;
- ∞ sviluppare progetti abitativo-residenziali per persone che intendono avviare un percorso di autonomia dalla famiglia ricorrendo anche al supporto dell'innovazione tecnologica (domotica) per agevolare la vita autonoma e la riduzione dei costi assistenziali domiciliari.

Verranno promosse le seguenti azioni:

- in accordo con la DG Sanità e con la DG formazione e lavoro: costruire ed implementare un unico sistema informativo dinamico che riunisca le banche dati oggi esistenti;
- informatizzare il percorso amministrativo per l'accertamento dell'invalidità civile;

- individuare ed applicare uno strumento tecnico per l'accertamento dello stato di grave disabilità;
- sperimentare percorsi specializzati per la presa in carico di gravi disabilità in età evolutiva e fragilità importanti causate da gravi cerebrolesioni acquisite in età adulta o da malattie cronico degenerative;
- sperimentare forme alloggiative che agevolino la vita autonoma, e sollecitino forme di solidarietà e sussidiarietà.

### **Continuità' del percorso assistenziale ospedale territorio per il paziente disabile**

Si conferma la necessità che i servizi e gli operatori si attivino per rispondere in maniera coordinata e continuativa alla molteplicità dei bisogni espressi, in un sistema di interrelazioni che costituiscono la rete integrata per le disabilità.

L'esperienza maturata in Regione Lombardia con il Progetto DAMA (disabile advanced medical assistance), promosso a partire dal 2002 presso l'Azienda Ospedaliera San Paolo di Milano, in collaborazione con l'Università di Milano e le Associazioni dei Familiari, ha dimostrato l'efficacia, l'efficienza e la qualità di un modello di assistenza sanitaria dedicato specificatamente al paziente disabile grave che necessita di interventi diagnostici – terapeutici in ambito specialistico.

L'obiettivo di questo PSSR sarà, conseguentemente, quello di sviluppare ulteriori modelli di "accoglienza medica per il disabile grave in ambito ospedaliero" nel territorio lombardo.

L'assistenza sanitaria al paziente disabile necessita, infatti, del coordinamento delle attività multiprofessionali e multidisciplinari, affinché siano prima analizzati tutti gli aspetti della persona in relazione ai bisogni causati dall'evento lesivo e successivamente elaborati programmi individualizzati di riabilitazione, rieducazione e reinserimento sociale, alla cui definizione dovranno partecipare attivamente il paziente con disabilità e la sua famiglia. L'impegno del Servizio Sanitario Regionale è volto in primo luogo a garantire che l'intervento riabilitativo sia precoce, al fine di ridurre gli esiti invalidanti degli eventi accaduti, nonché di facilitare il recupero di competenze funzionali e/o lo sviluppo di competenze sostitutive, attraverso l'adozione di criteri di appropriatezza, di Evidence Based Medicine e di efficienza. L'introduzione degli strumenti di governo clinico (con particolare riferimento alla valutazione degli outcomes, alla medicina basata sull'evidenza, all'utilizzo di linee guida cliniche e di percorsi assistenziali) deve inoltre essere estesa anche agli interventi territoriali.

### **I minori**

Le politiche regionali attuate nelle precedenti legislature hanno consentito la realizzazione di un sistema di interventi e servizi per minori molto articolato e diffuso su tutto il territorio regionale. Il principio della sussidiarietà è particolarmente agito in quest'ambito, con particolare riferimento all'apporto dell'associazionismo familiare nella progettualità, anche sperimentale e innovativa, che ha consentito e consente un buon supporto alle famiglie nei loro bisogni di sostegno nel compito educativo e d'assistenza.

Peraltro, sulla popolazione minorile influiscono non solo i mutamenti sociali culturali ed economici più generali, ma anche quelli più specifici dell'età adulta o della famiglia come ad esempio l'incremento costante del tasso di immigrazione, l'aumento del numero di separazioni, le difficoltà di sostentamento per le famiglie monoreddito. Conseguentemente, il territorio lombardo si caratterizza per una particolare presenza di emergenti problemi sul fronte del disagio minorile e più nello specifico di quello adolescenziale e preadolescenziale, che sfocia in forme di disadattamento più o meno conclamato o in disturbi psicologici più o meno gravi.

Verranno attuate strategie che assicurino il diritto del minore a crescere ed essere educato nella famiglia, in sinergia con gli altri ambienti educativi e sociali a lui destinati in armonia con la legge

regionale 34/04 e facilitare lo sviluppo armonico della personalità del minore ed il suo inserimento nella realtà sociale, economica ed istituzionale, promuovendo e definendo politiche integrate.

Verranno perseguiti i seguenti obiettivi:

- ∞ analizzare, monitorare ed interpretare i fenomeni inerenti alla realtà minorile, al fine di fornire alla regione idonei strumenti per l'adozione delle scelte strategiche promuovendo politiche regionali intersettoriali sui minori;
- ∞ sostenere interventi di prevenzione e di trattamento delle situazioni di disagio e di tutela del minore in caso di maltrattamento o abuso;
- ∞ accrescere, integrandole, le azioni di prevenzione, abilitazione e riabilitazione delle disabilità in età evolutiva;
- ∞ migliorare il sistema dell'offerta di servizi e interventi a favore dei minori, sviluppare e promuovere l'accoglienza familiare.

Verranno promosse le seguenti azioni:

- realizzazione dell'Osservatorio Regionale sui minori attraverso l'attivazione del Comitato di coordinamento interdirezionale, affinché i provvedimenti regionali che incidono sui minori siano frutto di politiche integrate;
- sperimentazione di interventi e servizi volti a promuovere l'inclusione del minore nella realtà sociale economica;
- completamento del riordino delle unità d'offerta e dei servizi per minori;
- potenziamento e riqualificazione delle attività dei Consultori Familiari rivolte alle famiglie e ai minori;
- sviluppo e riqualificazione dell'istituto dell'affidamento familiare attraverso la definizione di specifiche linee guida e protocolli operativi;
- implementazione delle Comunità familiari e sperimentazione di interventi innovativi per incentivare l'accoglienza familiare.

## **L'emarginazione e povertà**

L'esperienza di povertà si sta sviluppando in Lombardia con effetti non ancora misurabili in quanto la povertà non comprende solo bassi salari e consumi ridotti al minimo, ma anche difficoltà di accesso ad adeguati livelli di istruzione, di risorse sanitarie, di alimentazione, di opportunità di vivere una vita dignitosa. Comprendere l'evoluzione e il profilo più generale delle diverse forme di povertà costituisce un elemento fondamentale per capire come si può ridurre e contrastare questo fenomeno. A tal fine risulta fondamentale dotarsi di strumenti conoscitivi in grado di individuare le varie dimensioni della povertà.

Le esperienze fino ad ora acquisite sollecitano un sistema integrato di interventi finalizzati a contrastare i processi di esclusione sociale, le situazioni di nuove povertà e di abbandono sociale ancorando i progetti nell'ottica del rispetto della dignità umana e del raggiungimento di obiettivi centrati sulla persona. In questo modo la gestione non è più una questione di compensazione di svantaggi ma prevalentemente di prevenzione del rischio.

Verranno perseguiti i seguenti obiettivi:

- ∞ dotarsi di uno strumento organico e relazionale per la conoscenza delle caratteristiche del fenomeno e degli impatti delle azioni intraprese funzionale alla programmazione regionale e locale;
- ∞ promuovere e sviluppare una rete integrata dei servizi e degli interventi fortemente ancorata alle politiche sociali complessive;
- ∞ sviluppare azioni preventive finalizzate alla riduzione degli eventi di rischio di emarginazione sociale;
- ∞ promuovere l'autonomia abitativa attraverso sperimentazione di formule alloggiative diversificate, strutture di accoglienza e servizi per l'accesso al mercato delle abitazioni e del lavoro per il sostegno all'integrità della persona e per il reinserimento di categorie protette.

Verranno promosse le seguenti azioni:

- sperimentazioni di modalità di intervento integrativi e/o migliorativi dell'offerta al fine di garantire una maggiore fruibilità del sistema dei servizi anche attraverso la realizzazione di strategie collaborative tra più attori e processi;

- pianificazione e sviluppo di processi di miglioramento dei livelli di funzione/prestazioni e adeguamento e stabilizzazione degli interventi preventivi a livello territoriale anche attraverso misure dirette alla formazione degli operatori di contatto con l'utenza;
- sviluppo di iniziative di reinserimento e reintegrazione sociale di formazione professionale, lavorative per promuovere l'autonomia delle persone.

## **L'immigrazione e l'emigrazione**

### *AREA IMMIGRAZIONE*

A fronte del fenomeno migratorio monitorato dall'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, la società lombarda ha mostrato un'elevata capacità di accoglienza e integrazione della popolazione che si realizza attraverso la promozione della regolarità del soggiorno, dell'inserimento lavorativo, della stabilità del soggiorno, della presenza del nucleo familiare. A tal fine è necessario mantenere vigile l'attenzione sul sistema dei servizi attivi e da attivare ex novo ed occorre perciò studiare con attenzione aspetti ad oggi poco approfonditi quali l'associazionismo degli immigrati, il tema della famiglia immigrata e delle seconde generazioni, anche alla luce dei processi di mutamento in atto, che tendono a configurare in modo nuovo le stesse migrazioni. L'Osservatorio regionale continuerà a monitorare la realtà dell'immigrazione, individuando e interpretando i cambiamenti al fine di governarne efficacemente il fenomeno sociale.

Verranno perseguiti i seguenti obiettivi:

- ∞ assicurare agli stranieri presenti sul territorio regionale condizioni di vita più decorose, creando i presupposti che permettono la stabilità della permanenza legale dei cittadini stranieri. In questa prospettiva sarà possibile il mantenimento della coesione sociale quale elemento prioritario per garantire sostenibili condizioni di vita e sicurezza per tutti;
- ∞ migliorare il grado di efficacia dei programmi di intervento di accoglienza e di stabilizzazione sostenendo tutte le fasi del processo di inclusione nel rispetto delle diversità;
- ∞ garantire lo sviluppo di un sistema integrato di interventi finalizzati a promuovere la coesione sociale nell'ottica del rispetto della dignità umana e del raggiungimento di obiettivi centrati sulla persona.

Verranno promosse le seguenti azioni:

- qualificazione dei servizi alla persona in termini interculturali e promozione per lo sviluppo di un supporto di mediazione culturale;
- sperimentazione di sportelli informativi e di orientamento sociale e culturale per la semplificazione delle pratiche amministrative;
- promuovere l'autonomia abitativa attraverso sperimentazione di formule alloggiative diversificate;
- monitoraggio dell'evoluzione del fenomeno dell'immigrazione, criticità e fabbisogni, per favorire l'integrazione e ridurre lo squilibrio tra capacità di accoglienza e determinazione dei flussi.

### *AREA EMIGRAZIONE*

La Regione tutela il principio di equità anche per i cittadini lombardi che vivono al di fuori del territorio nazionale, promuovendo forme di partecipazione, di solidarietà e di difesa dei lavoratori emigranti e delle loro famiglie, attraverso interventi ed iniziative culturali volte a salvaguardare e rafforzare l'identità originaria, nonché tutelare gli interessi economici dei rimpatriati e favorire il reinserimento sociale.

A tal fine appare indispensabile predisporre nuove linee guida in materia di emigrazione lombarda che meglio consentano di raggiungerne gli obiettivi prioritari:

- ∞ soddisfare il bisogno degli emigranti lombardi di mantenere i rapporti con la società di origine;
- ∞ avvicinare le nuove generazioni nate fuori dall'Italia alla propria cultura;
- ∞ cooperare con i paesi che ospitano i nostri corregionali per ridurre il distacco dalla cultura di origine;
- ∞ promuovere e valorizzare l'associazionismo dei migranti;

- ∞ potenziare le forme di comunicazioni tra emigranti e strutture pubbliche e/o reti associative, anche attraverso una rete di supporto informatizzato.

## **Le dipendenze**

A fronte di una evoluzione molto rapida del fenomeno, il sistema di intervento ha offerto risposte complementari ed integrate, grazie anche ad alcune sperimentazioni regionali specifiche, ma non sempre sufficienti. L'evoluzione della rete di intervento prevede una maggiore connessione tra i "nodi", non solo dell'ambito socio-sanitario, e la disponibilità di strumenti più adatti alla nuova realtà. In particolare l'istituzione di un Osservatorio Regionale e la predisposizione di adeguate campagne di informazione e prevenzione che utilizzino linguaggi adatti ai target di riferimento. Una attenzione andrà rivolta anche all'abuso di alcol al fine di alzare l'attenzione rispetto ad un fenomeno misconosciuto o, quantomeno, normalizzato.

Verranno attuate le seguenti strategie:

- ∞ contrastare tutte le forme di dipendenza, sia da sostanze illegali che legali, ponendo una particolare attenzione ai soggetti giovani e fragili;
- ∞ prevenire i fenomeni di abuso, sia di sostanze che di tipo comportamentale;
- ∞ offrire sostegno alle famiglie in senso preventivo ed educativo.

Verranno perseguiti i seguenti obiettivi:

- ∞ stabilizzare, rafforzare il sistema di intervento ed evolvere verso una maggiore appropriatezza degli interventi;
- ∞ acquisire una capacità di lettura della evoluzione del fenomeno in tempo reale;
- ∞ attivare una presa in carico precoce dei soggetti attraverso interventi "verso l'utente";
- ∞ garantire la disponibilità di tutti gli interventi (trattamenti) appropriati per tutti i soggetti che ne abbisognano e la relativa continuità assistenziale;
- ∞ sviluppare interventi di prevenzione specifica differenziati per età e differenti target di popolazione.

Verranno promosse le seguenti azioni:

- o attuazione della completa integrazione tra servizi pubblici e Terzo settore all'interno dei Dipartimenti delle Dipendenze;
- o sviluppo di programmi di formazione congiunta;
- o attuazione del Coordinamento Interdipartimentale Regionale per un più efficace governo del sistema;
- o costituzione dell'Osservatorio Regionale Dipendenze; estensione in tutta la regione del Sistema di Allerta Rapido (conoscenza in tempo reale delle sostanze in circolazione) e del Sistema Informativo Dipendenze (flusso epidemiologico e prestazioni);
- o predisposizione di linee guida per particolari categorie di utenti a maggiore fragilità;
- o studio ed attuazione di programmi di informazione e prevenzione destinati alla popolazione adulta impegnata in compiti educativi (famiglie ed insegnanti).

## **LE REGOLE DI GOVERNO DEL SISTEMA**

### **Il finanziamento del sistema**

Il finanziamento del sistema, nel prossimo triennio, sarà regolamentato dai vari provvedimenti finanziari statali e dall'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005. Tali normative, ai fini del contenimento della dinamica dei costi, tracciano un quadro sempre più chiaro dei rapporti tra Stato e Regioni nella programmazione finanziaria della spesa sanitaria e soprattutto nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

L'accesso alle risorse, da parte delle Regioni, è condizionato al rispetto dei molteplici adempimenti definiti nella normativa sopra richiamata, che riguardano il mantenimento dell'equilibrio economico raggiunto e l'erogazione delle prestazioni comprese nei Livelli Essenziali di Assistenza, al fine di perseguire obiettivi di miglioramento in relazione alla qualità ed appropriatezza delle prestazioni ed al tempo di erogazione.

Per la programmazione e il coordinamento dei servizi sanitari e socio sanitari, le ASL, oltre a dare evidenza della reale dimensione complessiva dell'azienda, articoleranno l'analisi svolta per distretti, esplicitando, orientativamente, i seguenti elementi di valutazione :

- ∞ il livello di servizio programmato e il servizio storicamente determinato, delineando il miglioramento dei servizi, il loro coordinamento, nonché il potenziamento delle attività (ad es.: appropriatezza dei ricoveri, protocolli di appropriato uso del farmaco, progetti di continuità assistenziale, progetti di prevenzione primaria e secondaria, ecc.);
- ∞ le risorse disponibili;
- ∞ le innovazioni di servizio proposte che saranno implementate nel corso dell'anno;
- ∞ il ruolo degli erogatori pubblici e privati;
- ∞ il collegamento tra i servizi al fine della continuità assistenziale;
- ∞ le priorità di intervento.

Conseguentemente, le ASL dovranno essere responsabilizzate sui seguenti profili di intervento: analisi dei bisogni; definizione delle aree problematiche di intervento; individuazione dei livelli di attività programmata per i servizi socio sanitari; contrattazione con gli erogatori pubblici e privati sul livello di attività specialistica ambulatoriale atteso e sul relativo finanziamento; budget di distretto con i MMG e PLS; messa in campo di progetti e programmi di coordinamento tra gli erogatori; finanziamento di progetti e programmi di coordinamento in attuazione degli specifici piani di settore.

Uno strumento particolarmente utile per il mantenimento e la valutazione dell'equilibrio di sistema è il Budget di Distretto (BdD), che consente di responsabilizzare tutti gli attori di sistema di ogni singolo ambito distrettuale su obiettivi comuni, secondo una metodologia di lavoro condivisa. Le informazioni e le valutazioni necessarie per implementare il processo di Budget debbono fondarsi su specifiche valutazioni epidemiologiche, contestualizzate ad ogni Distretto, che analizzino la variabilità di consumi in ambito provinciale e che possano costituire una base di riflessione per un confronto sulle cause degli scostamenti evidenziati dai dati di tipo economico.

L'obiettivo è di temperare la significativa variabilità riscontrata a livello distrettuale, considerando quale elemento centrale della strategia di negoziazione la riduzione tendenziale della spesa entro i parametri di range, calcolati sulla media aziendale, laddove si registra uno scostamento di consumi e di spesa. Tale obiettivo è fissato per i volumi di spesa generati dalle prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza specialistica e farmaceutica, nonché per i costi derivanti dall'assistenza protesica. Si devono inoltre prendere in considerazione e monitorare i dati di volume e spesa relativi a: ricoveri, cure primarie, assistenza socio-sanitaria, gestione distretto. Ai fini del processo di budget distrettuale, è infatti necessario disporre di dati ed informazioni su cui poter fondare analisi, programmi ed azioni correttive laddove si evidenzino criticità.

Lo strumento adottato per la negoziazione è la scheda di budget, elaborata per ogni Distretto, che, insieme alle valutazioni epidemiologiche, viene messa a disposizione degli attori di sistema per leggere le realtà locali, individuare le criticità ed attivare le possibili azioni sinergiche atte a raggiungere gli obiettivi posti. La scheda comprende dati di contesto epidemiologico, dati di volume di attività e relative voci di spesa.

Le Aziende Ospedaliere, al fine di misurare l'appropriatezza ed i risultati dell'operare medico attraverso la definizione *ex-ante* di indicatori di organizzazione, dovranno procedere attraverso il coinvolgimento dei medici specialisti e degli operatori, nonché degli organismi di partecipazione, quali il Collegio di Direzione ed il Consiglio dei Sanitari, legittimati e stimolati ad esprimere pareri sugli atti aziendali strategici quali:

- ∞ il budget aziendale
- ∞ il bilancio
- ∞ i piani di organizzazione e di sviluppo dell'attività clinica
- ∞ i piani di assunzione
- ∞ le scelte di investimento
- ∞ le apparecchiature

Le AO provvederanno all'attivazione di adeguati canali di informazione sulle attività svolte e sui costi sostenuti, al fine di favorire processi di *benchmarking* in grado di stimolare i professionisti a confrontarsi e a suggerire nuovi metodi di miglioramento della qualità.

Si proseguirà, inoltre, nell'obiettivo di razionalizzare i processi di spesa di produzione unitari delle diverse aziende ospedaliere, in linea con l'assunzione, da parte delle Aziende Ospedaliere, del ruolo sempre più specifico di produttore di servizi sanitari e quindi conformemente all'equilibrio economico da rispettare anche attraverso la riallocazione delle risorse.

A tal fine, la Regione fornirà indicazioni di raffronto fra le aziende ospedaliere che, oltre a considerare un livello atteso di costo, determinino dei livelli attesi di produttività e di attività indispensabili per valutare il potenziale equilibrio delle attività aziendali.

Nell'intento di perfezionare gli strumenti di supporto ad una politica sanitaria improntata al miglioramento continuo della qualità e dell'efficienza del sistema, verrà completato e sviluppato il progetto avviato in via sperimentale in alcune aziende sanitarie dalla DGR 11 giugno 2004, n. VII/17864, con l'obiettivo di estenderlo gradualmente ad altre strutture sanitarie pubbliche. L'iniziativa, mutuando i contenuti del D.Lgs 231/2003, prevede l'introduzione nelle aziende sanitarie pubbliche lombarde di un codice etico-comportamentale, per valutare la possibilità di adottare modelli organizzativi e "comportamenti" finalizzati al miglioramento del sistema.

### **La negoziazione ed i contratti**

Le attività negoziali tra le ASL ed i soggetti erogatori accreditati saranno effettuate congruentemente all'equilibrio del sistema individuato dalla Giunta e conformemente al fabbisogno di servizi sanitari espresso dai cittadini lombardi. Tali attività negoziali ed il loro relativo monitoraggio periodico, già intrapreso nel corso dell'esercizio 2003, rappresentano in modo sufficientemente adeguato le diversificate necessità territoriali e possono fornire quelle informazioni necessarie per la programmazione annuale delle attività di ricovero e cura e di specialistica ambulatoriale, come previsto all'art. 13, comma 13, della Legge regionale 31/97.

Analisi dei bisogni, definizione del fabbisogno di prestazioni e servizi, definizione delle modalità più efficaci ed efficienti di erogazione delle stesse, individuazione dei criteri di remunerazione, messa a punto di sistemi di monitoraggio e controllo sono i contenuti che, comunque, dovranno essere ulteriormente esplicitati e perseguiti nella definizione dei contratti <sup>12</sup>.

In termini programmatici, si prevede di proseguire nella direzione intrapresa e di aumentare costantemente ed in modo equilibrato l'autonomia delle ASL ai fini dell'assegnazione delle risorse in modo sempre più pertinente alle reali necessità dei cittadini.

Saranno esplicitati i livelli di qualità ed accessibilità attesi soprattutto in riferimento ai percorsi diagnostico-terapeutici delle principali patologie cronico degenerative.

All'interno della revisione dei sistemi di remunerazione dei servizi sociosanitari, sarà introdotto, a partire dagli Istituti di Riabilitazione, il passaggio dal sistema a tariffa a sistema per budget. Sulla base di indicazioni regionali dovranno essere sottoscritti contratti con l'ASL competente e dovrà essere attivata la negoziazione del budget con i soggetti accreditati.

---

<sup>12</sup> Con la DGR VI/47508 del 29 dicembre 1999 si è concluso, attraverso la definizione dello schema tipo del contratto, il percorso istituzionale dell'accreditamento, base indispensabile per poter regolare il sistema sanitario lombardo sulla base dei suoi principi ispiratori previsti dalla Legge 31/97 (la libertà di scelta del cittadino; la differenziazione tra soggetti acquirenti e soggetti erogatori; la piena parità di diritti e di doveri tra strutture di diritto pubblico e di diritto privato; la sussidiarietà verticale ed orizzontale).

Nel corso dell'esercizio 2003, è stata introdotta una nuova forma di contrattazione, peraltro già prevista dalla legge regionale n. 31/97, in virtù della quale il contenuto del contratto oggi in essere tra le ASL ed i soggetti erogatori deve essere determinato attraverso la definizione delle risorse per le attività di ricovero e cura e di specialistica ambulatoriale, nonché attraverso la definizione di eventuali condizioni di regressione tariffaria che indicheranno ai soggetti erogatori la soglia di prestazioni erogabili a carico del servizio sanitario regionale. Questa nuova forma di contrattazione ha sostituito il precedente meccanismo di contrattazione, basato sulla definizione di indici di abbattimento determinati a posteriori; tale originaria modalità di concertazione appariva, infatti, iniqua, in quanto non consentiva all'erogatore di conoscere a priori la reale decurtazione che poteva subire.

Con l'introduzione del sistema di predeterminazione delle risorse, invece, le regole per l'erogatore sono state chiarite subito, la stessa spesa sanitaria ha subito un incremento che può ritenersi fisiologico nell'anno 2003 e non è stata compromessa la possibilità per il cittadino di ricevere cure adeguate, nel rispetto della sua libertà di scelta e dei criteri di efficienza. Sono inoltre migliorate l'erogazione dei servizi ai cittadini e la qualità delle prestazioni, costantemente assicurata dal sistema dei controlli sulle attività assistenziali e sui requisiti di accreditamento delle strutture pubbliche e private.

Tali obiettivi sono stati raggiunti anche grazie alla puntuale attività di monitoraggio delle attività e alle valutazioni sul grado di soddisfacimento dei bisogni all'interno del territorio di propria competenza effettuate dalle ASL in ottemperanza alle direttive regionali.

Le attività negoziali tra le ASL ed i soggetti erogatori accreditati saranno effettuate congruentemente all'equilibrio del sistema individuato dalla Giunta e conformemente al fabbisogno di servizi sanitari espresso dai cittadini lombardi. Tali attività negoziali ed il loro relativo monitoraggio periodico, già intrapreso nel corso dell'esercizio 2003, rappresentano in modo sufficientemente adeguato le diversificate necessità territoriali e possono fornire quelle informazioni necessarie per la programmazione annuale delle attività di ricovero e cura e di specialistica ambulatoriale, come previsto all'art. 13, comma 13, della Legge regionale 31/97.

### **L'autorizzazione, l'accreditamento e la qualità**

Anche il processo di accreditamento delle strutture sanitarie della Regione Lombardia rappresenta un passo di fondamentale importanza verso il miglioramento della qualità dell'assistenza. Si può quindi ritenere che gli standard di accreditamento costituiscano un secondo livello di impegno, richiesto alle strutture sanitarie pubbliche e private, affinché il cittadino possa considerare il soggetto erogatore coerente con i vincoli qualitativi regionali. È importante ribadire che i requisiti di accreditamento, coerenti rispetto alla tipologia della struttura, non sono in alcun modo diversificati tra strutture pubbliche e private, che quindi si trovano a dover rispondere in ugual modo ai medesimi requisiti.

Agli erogatori pubblici e privati a contratto saranno richieste tipologie omogenee di requisiti per quanto riguarda, ad esempio, le tipologie di contrattazione del personale, la partecipazione alla rete regionale delle emergenze, etc. Per garantire il miglioramento continuo del servizio sanitario regionale sarà necessario perfezionare i meccanismi volti a promuovere il continuo aggiornamento, relativamente ai profili della qualità ed appropriatezza del servizio, dei criteri di accreditamento definiti a livello regionale. Tale sfida dovrà essere affrontata attraverso il coinvolgimento delle stesse strutture già soggette ad accreditamento, affinché anche queste ultime siano responsabilizzate nel processo di adeguamento ai nuovi requisiti strutturali e funzionali, in un circolo virtuoso destinato a produrre risultati significativi in termini di qualità del servizio e di soddisfazione dei suoi utenti. L'obiettivo finale è, quello di promuovere in tutte le strutture accreditate un processo di continuo monitoraggio dei requisiti di qualità ed appropriatezza.

A seguito dell'approvazione del precedente Piano Socio Sanitario, l'accreditamento ha cominciato a svolgere la funzione di strumento di governo, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi programmati attraverso la riqualificazione delle unità di offerta ed al raggiungimento dell'indice di 4 posti letto per acuti ogni 1000 abitanti. Nel prossimo triennio, si deve prevedere una ulteriore implementazione di quanto sopra indicato, in linea con quanto statuito dall'art 4 dell'Intesa Stato-Regioni del 23.03.05 sulla "Razionalizzazione della rete ospedaliera e realizzazione degli interventi previsti dal Piano Nazionale della prevenzione e dal Piano Nazionale per l'aggiornamento del personale sanitario"; l'intesa del 23 marzo indica infatti per il 2007 il raggiungimento di uno standard di posti letto ospedalieri a contratto di 4,5 per mille abitanti, comprensivi della riabilitazione e della lungodegenza post acuzie, tenendo presente che la loro distribuzione sul territorio dovrà essere il più uniforme possibile.

Al comma b del citato articolo 4 si prevede inoltre di promuovere il passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno; è pertanto proprio in questa direzione che va letta la possibilità, introdotta recentemente in Regione Lombardia, di prevedere che l'attività di day hospital e di day surgery (prima svolta esclusivamente in ambito ospedaliero) possa essere erogata anche in strutture di ricovero e cura extraospedaliere a solo ciclo diurno.

Questa scelta trova le sue motivazioni nell'evoluzione della pratica clinico diagnostica e nella considerazione che, a parità di efficacia dell'intervento sanitario, il ricovero a solo ciclo diurno è meglio accettato dal paziente.

Va tuttavia evidenziato che il day surgery potrà essere promosso e attivato solo per quelle prestazioni chirurgiche di lieve entità che saranno ridefinite dalla Regione con apposito provvedimento. È infatti importante attivarsi affinché, nel generale processo di ristrutturazione del servizio, sia comunque garantita la massima sicurezza del cittadino nell'accesso alle suddette prestazioni.<sup>13</sup> A tal fine, sarà compito delle ASL promuovere il monitoraggio continuo dei centri e delle strutture che praticano il day surgery, anche al fine di verificare la qualità degli interventi realizzati ed il livello di soddisfazione degli utenti.

---

<sup>13</sup> A garanzia del paziente, si è previsto che le strutture di ricovero e cura a ciclo diurno esterne all'ospedale, con particolare riguardo a quelle di day surgery, attivino un collegamento funzionale con una struttura ospedaliera sede di DEA o EAS per la gestione delle eventuali emergenze urgenze, garantendo il ricovero ordinario ogni qualvolta questo si renda necessario.

In considerazione dell'aumento della capacità produttiva, determinata dal maggior turnover dei letti di day hospital e di day surgery, si dovrà peraltro prevedere la riconversione di un numero di posti letto di ricovero ordinario più elevato rispetto ai posti letto di assistenza a ciclo diurno che si intendono attivare.

Tale principio è affermato sia nel caso di trasformazione di strutture ospedaliere in strutture di ricovero a ciclo diurno, sia nel caso di trasformazione di posti letto di degenza ordinaria in posti letto di day hospital - day surgery presso strutture ospedaliere tradizionali.

L'intero processo di accreditamento, mantenendo la coerenza con i principi che lo hanno ispirato, dovrà essere rivisto al fine di promuovere un ulteriore miglioramento dei parametri organizzativi ed una semplificazione dei percorsi procedurali; a tal fine, dovrà essere previsto un ruolo ancora più attivo delle ASL, conservando tuttavia in capo alla Regione il governo del sistema

## **Il Sistema dei controlli**

L'attività di controllo delle ASL storicamente svolta dagli organismi deputati alla prevenzione, con funzioni di sorveglianza sanitaria degli ambienti, delle comunità, degli animali, degli alimenti, è stata integrata in questi anni da un'attività di controllo a fini gestionali basata sull'analisi dei costi e delle attività produttive e sviluppata secondo criteri tipicamente aziendali.

Il controllo continuo dell'attività svolta, da attivare al proprio interno con strutture dedicate, è richiesto anche alle stesse strutture erogatrici di prestazioni sanitarie.

Il controllo di gestione, attuato secondo una logica d'integrazione, rappresenta lo strumento operativo che consente di concentrare l'attenzione sui fattori strategici per il governo aziendale.

A tal fine, la Regione identifica ambiti d'interesse generale, sui quali le ASL svolgono le proprie funzioni di controllo, confrontandosi con le strutture erogatrici per la condivisione delle modalità operative delle verifiche da effettuare e dei criteri per l'interpretazione e la valutazione dei risultati. Tale attività di controllo si inserisce nello sviluppo del sistema di qualità aziendale. Le strutture erogatrici sono inoltre responsabilizzate sull'attività di controllo interno.

## **I controlli sulle prestazioni dei servizi sanitari**

### **a. Il controllo sull'attività di ricovero**

Rispetto all'area dell'attività clinica specialistica, lo sviluppo e l'evoluzione del sistema dei controlli consente:

- di individuare le aree critiche dell'attività di ricovero e condividere le modalità di controllo: la Regione, infatti, rileva alcuni eventi o comportamenti meritevoli di essere meglio conosciuti ed indica le aree da sottoporre a controllo, secondo protocolli operativi; tale analisi consente di evidenziare alcune aree critiche sulle quali concentrare l'attenzione, in modo da mantenere attivo un sistema di vigilanza, utilizzando metodologie note sia alle ASL sia agli erogatori. La scelta di identificare a livello centrale le aree oggetto di controllo - aree che di anno in anno possono essere modificate - è coerente con la finalità generale di monitoraggio tramite verifiche ed approfondimenti su specifiche modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie sull'intero territorio regionale, rendendo così uniformi e contemporanee le fattispecie oggetto di verifica.

- di definire un percorso legato ai controlli, da integrare funzionalmente ai progetti di qualità interni a ciascuna struttura erogatrice: le metodologie vengono infatti definite a livello regionale, in collaborazione con l'ASL e le strutture erogatrici, che saranno direttamente responsabili dello svolgimento dei controlli. In questo ambito, la Regione ha già definito le strategie e il metodo da utilizzare, sicché spetta ora alle ASL e alle strutture erogatrici del territorio di competenza stabilire le modalità operative dei controlli, interpretandone alla fine i risultati.

Le metodiche per effettuare quanto previsto rientrano nell'ambito dell'appropriatezza organizzativa/generica e dell'appropriatezza specifica.

Per la stesura di tali protocolli, si è fatto riferimento a quanto riportato dalla letteratura, in collaborazione con le società scientifiche, con l'impegno di contestualizzarli nell'ottica regionale e sviluppare il continuo miglioramento di qualità.

### **b. Il controllo sull'attività specialistica ambulatoriale**

Il settore dell'attività specialistica ambulatoriale non può essere ignorato per la rilevanza economica e numerica delle prestazioni erogate, per cui, sia ai fini programmatori sia ai fini della valutazione del relativo impatto sulla spesa, è fondamentale ed essenziale l'analisi dell'attività svolta per conto del SSR.

Negli anni 2004 e 2005 sono state preliminarmente definite dalla Regione le aree di maggior interesse ed è stata successivamente applicata una metodologia di controllo dell'attività specialistica ambulatoriale erogata da tutte le strutture, pubbliche e private, accreditate.

L'obiettivo dei prossimi anni è quello di completare l'analisi sia sugli aspetti formali che sugli aspetti di tipo clinico, concordando tra le parti le modalità e i contenuti, in modo da codificare un protocollo che sia in grado di far emergere aree da sottoporre a monitoraggio continuo.

L'altro aspetto fondamentale è come collegare l'attività di controllo con i riscontri di tipo economico che condizionano in maniera determinante l'attenzione sul tema da parte degli attori interessati.

La valutazione del comportamento delle strutture erogatrici di prestazioni sanitarie nell'applicazione dei protocolli per l'appropriatezza generica e specifica in ambito di attività ambulatoriale o di ricovero consente di individuare le classi di prestazioni su cui effettuare "manovre tariffarie" correttive.

### **I controlli contabili**

L'aziendalizzazione ha prodotto strumenti e comportamenti virtuosi all'interno della rete dei servizi a gestione pubblica.

Nel corso degli ultimi anni, tale aziendalizzazione è stata accompagnata anche dall'iniziativa regionale che ha sviluppato forme di controllo dei bilanci e delle contabilità aziendali, per promuovere ed ottenere la massima efficienza del sistema e per veicolare una cultura gestionale sempre più attenta al miglior utilizzo delle risorse pubbliche.

Gli effetti di tale processo sono evidenti e segnalano la possibilità che ulteriori progressi possono essere ottenuti attraverso un ulteriore affinamento dei sistemi contabili delle aziende sanitarie pubbliche.

Tale ulteriore affinamento dovrà, da un lato, perseguire l'utilizzo sempre più trasparente delle risorse e, dall'altro lato, definire la stretta connessione tra le risorse e gli obiettivi di salute prefissati.

Alla luce di tali linee di indirizzo, la Regione svolgerà attività di continuo sviluppo di forme di controllo dei bilanci e delle contabilità aziendali, compresa la contabilità analitica svolta secondo un modello unico regionale,

### **La programmazione sociale e sociosanitaria**

Nel modello di welfare che si intende consolidare, risulta estremamente importante esercitare una azione di regolazione, di coordinamento e di facilitazione tra i diversi partner del sistema sociale e sociosanitario al fine di rafforzare le sinergie già attivate e migliorare l'efficacia delle risposte ai bisogni delle persone e delle famiglie.

I Piani di Zona e Piani Aziendali rappresentano gli strumenti del governo locale della rete dei servizi in attuazione degli obiettivi regionali.

### **I piani di Zona**

La programmazione e gestione associata dei servizi sociali dei comuni, avviata attraverso i Piani di Zona, ha rappresentato l'inizio di un processo di evoluzione del sistema del welfare che dovrà continuare a svilupparsi in una logica di crescita e consolidamento, a partire dal modello di governance definito nel periodo 2003-2005 e basato su:

- ∞ un Organismo politico: Assemblea dei sindaci di distretto, eventualmente integrato con altri soggetti istituzionali e da rappresentanze del Terzo Settore con un ruolo propositivo rispetto al processo decisionale proprio dell'assemblea;
- ∞ una struttura tecnico-amministrativa di programmazione: l'Ufficio di Piano, con ruolo di coordinamento, istruttoria, gestione e verifica dell'attuazione del piano, a supporto delle decisioni dell'organismo politico e a garanzia degli impegni sottoscritti in sede di accordo di programma, quale strumento giuridico che dà legittimità al Piano.

Per il triennio 2006-2008 sono già stati definiti gli obiettivi da perseguire sul versante della governance:

- ∞ una maggiore partecipazione della comunità locale, con particolare attenzione al Terzo settore e all'attivazione di un tavolo di rappresentanza quale spazio specifico di confronto e concertazione. Tale obiettivo costituisce una evoluzione rispetto alla ormai

- consolidata partecipazione ai tavoli tematici, in quanto introduce l'aspetto della "rappresentatività" dei soggetti partecipanti a livello distrettuale e dà rilievo a quello della stabilità delle relazioni tra sistemi.
- ∞ l'individuazione di forme di gestione associata per le attività di programmazione zonale e/o per la gestione di unità di offerta, secondo il modello ritenuto più adeguato alle esigenze, alle caratteristiche economiche ed organizzative e agli scopi propri di ciascun sistema locale, intendendo per "sistema" la realtà dell'ambito distrettuale .

La realizzazione della welfare community passa anche dal riconoscimento dell'autonomia locale nelle decisioni relative alla destinazione delle risorse: per questo, al fine di sostenere economicamente il sistema dei servizi, la Regione interverrà attraverso l'assegnazione di un budget unico, comprensivo di finanziamenti di derivazione statale e regionale, assegnando al livello locale il compito di individuare la destinazione delle risorse in base alle priorità definite nei Piani di Zona.

L'orientamento strategico della programmazione sociale dovrà quindi essere volto a definire e attuare Piani di Zona che, rispetto ai precedenti, costituiscano il vero strumento programmatico delle politiche locali, complessivamente intese, in ambito socio assistenziale . In tale programmazione dovranno rientrare le azioni di consolidamento dei sistemi locali costituiti con il primo PdZ, e lo sviluppo e la messa a regime dei servizi e interventi introdotti sperimentalmente con particolare riguardo ai titoli sociali. In questa logica rientra anche l'obiettivo dell'attivazione, in tutti gli ambiti distrettuali, del voucher sociale, dando particolare rilievo al governo del sistema degli accessi, alle procedure di accreditamento e ai sistemi di controllo di qualità e appropriatezza degli interventi.

Si intendono inoltre sperimentare forme di voucherizzazione di servizi a carattere diurno o residenziale attraverso percorsi progettuali. Su tali temi occorrerà impegnarsi per azioni di valutazione degli impatti rispetto alle tradizionali modalità di risposta ai bisogni, sia in termini di efficacia, sia in termini di costi

Altro elemento qualificante di questo sistema sarà la costituzione di un Fondo Sociale di Solidarietà tra Comuni: tale fondo assume un significato di particolare rilievo rispetto all'assunzione di corresponsabilità di tutti i Comuni dell'ambito rispetto alle esigenze dei propri territori e alla sostenibilità di oneri a volte particolarmente gravosi da sostenere, soprattutto da parte di Comuni di piccole dimensioni, come lo sono una parte rilevante dei comuni lombardi

## **I Piani Aziendali**

La programmazione delle Aziende Sanitarie Locali viene attuata attraverso la definizione di piani che, pur nella loro autonomia, devono essere coerenti con le politiche di welfare perseguite dalla Regione. Nel 2003 sono state emanate le linee guida per l'adozione dei Piani di Organizzazione Funzionamento Aziendali, uno strumento per la concreta definizione dell'organizzazione e del funzionamento aziendale, attraverso la costruzione di un modello di "governance", per la realizzazione di un reale sistema integrato di servizi che garantisca risposte ai bisogni mediante l'ottimizzazione delle risorse e la valorizzazione delle competenze. Queste linee hanno previsto, per il Dipartimento ASSI , la possibilità nel primo triennio (avviato nel 2004), di sperimentare nuovi e diversi modelli organizzativi che devono però ancora raggiungere obiettivi strategici quali il rafforzamento delle funzioni di programmazione, acquisto e controllo (PAC) del sistema sociosanitario, il completamento dei processi di trasferimento delle attività di produzione dei servizi soggetti esterni al Dipartimento ASSI, la separazione delle funzioni di governo da quelle di produzione ed erogazione dei servizi, il potenziamento delle garanzie di informazione e di supporto ai cittadini per esercitare il diritto di libertà di scelta. La delineazione dei POFA e la sua prima attuazione è avvenuta contestualmente alla realizzazione della riforma più rilevante che abbia mai riguardato il sistema di cura e di assistenza delle persone fragili: l'introduzione nella cospicua rete di offerta esistente di regole omogenee per l'autorizzazione, l'accreditamento e la remunerazione delle prestazioni sociosanitarie.

Occorre, ora, monitorare con accuratezza quale sia stato l'impatto della implementazione del nuovo sistema a livello territoriale, studiare e comprendere i diversi modelli organizzativi, individuati dalle singole ASL in rapporto alla dimensione ed al controllo della rete preesistente, nonché della sua capacità di risposta alle reali esigenze della popolazione che si stanno

gradualmente delineando. E' infatti importante sottolineare come la raccolta e la condivisione di un debito informativo, costruito su scale di valutazione semplici ma anche su precise modalità di trasmissione vincolanti per l'accreditamento, abbia messo a disposizione della Programmazione una base dati preziosa per il monitoraggio della qualità e dei costi dell'offerta socio-sanitaria lombarda.

E' oggi possibile iniziare un percorso reale di accompagnamento alla responsabilità ed autonomia della programmazione locale che inizia con l'introduzione dello strumento di budgettizzazione in alcuni ambiti.

### **I soggetti della programmazione a rete: I soggetti pubblici**

Concorrono alla realizzazione del sistema dei servizi i Comuni (enti locali), le ASL (enti strumentali della Regione), le Province e le organizzazioni del privato sociale, nella consapevolezza che la prima e forse più profonda trasformazione operata nel sistema dei servizi dopo la L. 328/00 è nel tessuto delle relazioni tra i diversi soggetti in campo.

#### **Il ruolo dei Comuni**

In attuazione dei processi già in corso e definiti con le linee guida per l'attuazione nel prossimo triennio dei PdZ, i Comuni sono sempre più chiamati a realizzare un sistema integrato di interventi e di servizi sociali, assumendo la programmazione quale elemento metodologico strutturale nell'ambito delle politiche sociali.

Nel prossimo triennio, ferme restando le competenze esclusive dei Comuni in materia sociale, dovrà essere affrontato il nodo dell'integrazione, che si esprime a più livelli:

- ∞ integrazione istituzionale, che si basa sulla necessità di promuovere collaborazioni fra istituzioni diverse, in particolare Comuni, Province, Asl e Terzo Settore. Tale forma di integrazione può avvalersi di un'ampia dotazione di strumento giuridici, a partire dall'accordo di programma;
- ∞ integrazione gestionale, che si colloca a livello di struttura operativa, individuando configurazioni organizzative e meccanismi di coordinamento atti a garantire l'efficace svolgimento delle attività, dei processi e delle prestazioni;
- ∞ integrazione operativa-funzionale, che richiede il lavorare per progetti e la capacità di incontro nel processo operativo di più operatori e di più professionalità;
- ∞ integrazione socio-sanitaria, attraverso una programmazione coordinata e concertata con le politiche sanitarie, che costituisce il reale obiettivo per una presa in carico non parcellizzata dei bisogni.

Sempre più rilevante inoltre dovranno diventare:

- ∞ il ruolo del Comune come regolatore dei servizi, potenziando le capacità propulsive degli attori del privato sociale radicati nel territorio
- ∞ il ruolo del Comune come garante nei confronti dei cittadini delle prestazioni erogate da una molteplicità di attori accreditati.

La tensione dovrà inoltre essere verso forme di gestione associata, sia delle funzioni di programmazione, sia delle funzioni di produzione dei servizi.

#### **Il ruolo delle ASL**

La programmazione regionale relativa ad un nuovo modello di welfare ha portato ad una profonda revisione delle funzioni e degli aspetti organizzativi del Dipartimento ASSI delle ASL. In questo contesto di riforme le ASL hanno concentrato il loro ruolo nella programmazione, l'acquisto ed il controllo, separando queste funzioni da quelle di produzione ed erogazione degli interventi e delle prestazioni; deve quindi essere perseguito il rafforzamento del processo di aziendalizzazione, attraverso un completamento della riorganizzazione dei Dipartimenti ASSI, e il coordinamento tra le ASL che sarà promosso attraverso la formazione di una rete che permetta di mettere a disposizione le conoscenze acquisite.

L'ASL dovrà assumere sempre di più un ruolo di regia del sistema dei servizi della programmazione locale, partecipando attivamente anche alle scelte dei Comuni associati e facendosi promotore di strategie di razionalizzazione ed integrazione fra il sistema sanitario e sociale. Una funzione specifica del dipartimento ASSI sarà quella di promuovere ogni forma di azione volta a garantire ai cittadini fragili la continuità assistenziale che va dal sistema sociale a quello sanitario e viceversa e perché questo sia possibile è necessario che anche i livelli distrettuali, oltre ai compiti gestionali, assumano capacità di programmazione locale. Il dipartimento ASSI assume quindi un livello intermedio di garante del raccordo tra la programmazione regionale e la programmazione distrettuale, definendo con il Piano Aziendale le regole del sistema sociosanitario a livello provinciale e monitorandone la loro attuazione. In quest'ottica si inserisce anche il raccordo, in forma stabile e continuativa, con le rappresentanze locali del Terzo Settore, in una azione di continuità rispetto a quanto già avviato a partire dal 2005. L'ASL avrà, quindi, un ruolo di promotore rispetto al coinvolgimento di tali soggetti, al fine di tener conto, nell'ambito dello sviluppo delle politiche sociosanitarie, dei soggetti che sono sia potenziali partner rispetto al soddisfacimento del bisogno, sia il "ponte" rispetto ai bisogni dei cittadini e di cui tener conto soprattutto rispetto ai feedback dei modelli assistenziali operati.

L'ASL rivestirà un ruolo sempre più importante di facilitatore di un percorso di modulazione e di qualificazione continua degli interventi mettendo in atto un sistema articolato di strumenti di verifica, di valutazione e di monitoraggio in grado, da un lato, di costituire una sorta di pannello di controllo della rete dei servizi, dall'altro di fornire alla Regione ed al territorio ed ai soggetti che vi operano una base informativa e di valutazione su cui costruire un percorso condiviso di coordinamento e di taratura degli interventi. E' quindi necessario non fermarsi unicamente all'aspetto del controllo, che prevede una visione statica e di mera applicazione della normativa, ma superare l'aspetto meramente sanzionatorio, arrivando alla definizione di un sistema di valutazione che garantisca flessibilità e partecipazione. Tutto il sistema di valutazione, in una prospettiva di sussidiarietà, deve essere orientato in una logica di educazione e di formazione degli attori del sistema, che vede nel confronto e nella condivisione i due strumenti fondamentali.

## **Il ruolo delle Province**

In coerenza con il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali e con la L. 328/000, sarà necessario valorizzare, attraverso azioni di coordinamento:

- ∞ il ruolo 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 potranno trovare riflessi sul piano del governo del sistema le funzioni degli osservatori territoriali provinciali attivati ai sensi della l.r. 1/2001;
- ∞ il ruolo che riguarda una competenza storicamente più 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.

## **Il privato sociale**

### **Il Terzo Settore**

In questi ultimi anni la Regione Lombardia ha reso possibile l'identificazione del ruolo del Terzo Settore non più solo come "soggetto di protezione", ma anche come "soggetto di promozione", con capacità progettuale ed imprenditoriale, valorizzandone la compartecipazione in momenti di progettazione e verifica dei risultati conseguiti nel sistema di welfare sussidiario.

Questa trasformazione di ruolo pone, all'interno del welfare della sussidiarietà due questioni: il funzionamento autonomo del sistema della sussidiarietà e il cambiamento di ruolo da parte dell'ente pubblico.

A fronte di questa situazione il Terzo settore, quale macro-attore del sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari, dovrà assumere un ruolo sempre più strategico per la realizzazione di

politiche di benessere personale e sociale. In tale contesto, in una logica di sussidiarietà orizzontale e, ove possibile, di mercato del servizio, si attribuisce al terzo settore una responsabilità specifica di intervento nel sociale. La sussidiarietà orizzontale ha bisogno di passare da un sostegno politico a un consolidamento istituzionale: cultura e regole del gioco condivise, meccanismi e spazi di partecipazione stabili che si autoalimentano.

Per valorizzare il ruolo sociale del Terzo settore, quale soggetto promotore nel sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari, la Regione dovrà intervenire nel governo del sistema:

- ∞ consolidando ed innovando il sistema del partenariato quale modello di governance istituzionale che, nel riconoscimento dell'importanza reciproca dei diversi livelli di governo e dei differenti ruoli, favorisce il coinvolgimento di tutti gli attori della società civile nel processo di progettazione e attuazione delle politiche di sviluppo sociale; in questa prospettiva si inserisce l'attività permanente del Tavolo del Terzo Settore;
- ∞ diffondendo sul territorio regionale, iniziative di promozione delle partnership tra profit e non profit attraverso la Borsa dei progetti sociali con la sottoscrizione di accordi a livello provinciale fra le principali aziende/associazioni di categoria per l'individuazione di progetti comuni di responsabilità sociale d'impresa;
- ∞ incentivando il ruolo del Terzo Settore, quale soggetto di innovazione ed evoluzione di un modello di welfare sussidiario e partecipato, con l'adozione di modelli sempre più avanzati di applicazione della sussidiarietà orizzontale ovvero entrando nel sistema di voucherizzazione dei servizi attraverso pratiche di outsourcing, stimolo alla progettualità e alla creazione di reti da parte dei soggetti privati;
- ∞ promuovendo politiche di formazione di stimolo alla creatività sociale e di diffusione tra il pubblico e tra gli addetti delle best practices, al fine di una maturazione di una cultura autonoma rispetto alla dipendenza dal pubblico;
- ∞ attivando, ove possibile, azioni di promozione del mercato del servizio, ponendo particolare attenzione ai sistemi di monitoraggio, di accreditamento e valutazione;
- ∞ promuovendo forme di cross fertilization tra privato profit e non profit (aumento di managerialità del non profit, responsabilità sociale del profit);
- ∞ attuando ogni azione possibile per perseguire un pieno federalismo fiscale;
- ∞ creando un punto di interlocuzione con il livello centrale (Ministero del Welfare, Conferenza Stato-Regioni) per favorire l'attuazione di politiche più coordinate e trasversali.

### **L'impresa sociale**

In attuazione della sussidiarietà orizzontale e in un contesto di mercato del servizio, nasce un nuovo soggetto giuridico, che troverà la sua definizione nel Decreto di attuazione della Legge 13 giugno 2005, n. 118:

L'impresa sociale rappresenta una vera e propria rivoluzione nell'ordinamento nazionale e regionale in quanto ente che, differenziandosi dalle imprese commerciali, ma anche dal settore non profit tradizionale, è in grado di coniugare l'attività economica con la finalità sociale, dedicandosi senza scopo di lucro alla produzione di beni e di servizi di utilità sociale. La Regione promuove questo nuovo soggetto giuridico attraverso l'adozione di un atto normativo che recepirà i contenuti del Decreto citato, assicurando la sua attiva partecipazione nella progettazione e realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari verso un modello di welfare community.

Promuovere l'Impresa sociale significa favorire lo sviluppo della funzione sociale e la dimensione economico/imprenditoriale dei diversi soggetti giuridici del mondo non profit che in essa si identificano condividendo le seguenti caratteristiche:

- la produzione di benefici per la comunità come scopo principale di un'iniziativa promossa da cittadini;
- un governo non basato sulla proprietà del capitale;
- una partecipazione allargata che coinvolga tutte le persone interessate all'attività;
- l'assenza di possibilità di distribuzione degli utili;
- un'attività di produzione di beni e servizi in forma continuativa;
- un elevato grado di autonomia;
- la presenza di forza lavoro in cui ricomprendere anche i volontari quali risorse umane organizzate.

Nelle organizzazioni del terzo settore e di conseguenza nell'impresa sociale la missione viene perseguita mediante la produzione di beni e l'erogazione di servizi a forte impatto relazionale che li contraddistingue da altre imprese che pure riguardano la pubblica utilità. Tale prerogativa riserva all'impresa sociale un mercato particolare. Ciò significa che l'organizzazione deve individuare i destinatari dei beni e servizi, identificarne le necessità e le attese, farle conoscere a tutta l'organizzazione e motivare il personale nel perseguirle, studiare le metodologie di gestione dei processi più adatte alle necessità individuate e rilevare la soddisfazione dell'utente. La relazione tipica dell'impresa sociale non è quindi solo organizzazione e utente, ma è una relazione sociale che contribuisce allo sviluppo locale e sono proprietà non solo dei loro associati ma anche delle comunità che le hanno generate.

Nel decreto Legislativo attuativo della legge delega sulla disciplina dell'impresa sociale, n.118/2005, in fase di approvazione da parte del governo, non vengono espressamente indicati i benefici fiscali da riservare alle imprese stesse. L'assenza di tale previsione pregiudica fortemente il decollo dell'impresa sociale che in Lombardia trova un numero significativo di enti potenzialmente interessati all'acquisizione di tale qualificazione. L'intervento della Regione presso le sedi competenti sarà quindi finalizzato all'abbattimento delle barriere che possano inibire gli interessi generali da conseguire attraverso i decreti attuativi che il governo si è impegnato ad assumere.

### **Fondazioni di erogazione (grant making)**

Uno dei nodi più complessi e delicati nel processo di riforma che in Lombardia sta ridisegnando in ottica sussidiaria il quadro del welfare regionale riguarda le fonti di finanziamento per le attività, i progetti e le azioni promosse dai soggetti del terzo settore.

Il Pubblico (nelle sue diverse articolazioni) è oggi il principale finanziatore di questo sistema e quindi delle organizzazioni non profit che operano al suo interno, soprattutto in ambito sociosanitario e sociale. Gran parte di tali organizzazioni oggi gestisce in outsourcing, soprattutto per conto degli enti locali, una quota crescente del settore assistenziale pubblico.

Per fare crescere in termini di qualità, innovazione e capacità di risposta il welfare lombardo occorre che sempre più si realizzino le condizioni per passare dall'outsourcing alla corresponsabilità e alla coprogettazione tra settore pubblico e settore non profit dando centralità progettuale e programmatica a quella vasta società civile organizzata che oggi rappresenta un pilastro dell'azione pubblica della società lombarda,

Se però consideriamo i fattori di autonomia e di sviluppo delle organizzazioni non profit, è lecito osservare che una dipendenza, quasi esclusiva, dalle risorse pubbliche può comportare una serie di conseguenze negative sulle attività e sulla natura delle organizzazioni stesse. Inoltre, una relazione tra "pubblico" e terzo settore fondata prioritariamente sul trasferimento di risorse può costituire, anche per l'ente pubblico, una fonte di criticità e di contraddizioni nel momento in cui quest'ultimo è chiamato a realizzare un modello di governo sempre più centrato su funzioni di programmazione, partnership, accompagnamento e verifica dell'impatto delle politiche realizzate e, più in generale, di creazione di valore pubblico per la collettività

Uno degli elementi di maggiore innovazione che sta caratterizzando il terzo settore lombardo è rappresentato dall'affermarsi di organizzazioni che svolgono un'attività erogativa di risorse ad altre realtà non profit o, più in generale, per finalità di carattere sociale.

A questa tipologia – che si è sviluppata numericamente soprattutto negli ultimi anni – sono riconducibili:

- le fondazioni private di erogazione;
- le fondazioni delle comunità locali;
- le fondazioni d'impresa;
- le fondazioni di famiglia;
- le organizzazioni non profit che hanno come attività principale quella erogativa con finalità sociale;
- le organizzazioni straniere (trust, fondazioni) operanti in Italia.

Lo sviluppo di un settore formato da enti d'erogazione a carattere privato costituirà sempre di più uno strumento strategico fondamentale per l'autonomia del Terzo Settore e per il consolidamento del modello di welfare sussidiario sviluppato in questi anni.

La Regione intende quindi avviare e realizzare, un confronto finalizzato all'individuazione di ambiti e modalità di collaborazione continuativa con le fondazioni grant making, secondo il modello di partenariato pubblico/privato promosso dall'azione di governo regionale.

L'avvio di modalità di confronto e collaborazione continuative potrà ridurre il rischio, da parte delle fondazioni, di interventi "parcellizzati" che non tengono conto del quadro complessivo di bisogni e opportunità presenti in un territorio e porterà a:

- a creare reti di organizzazioni non profit più forti, competenti, ed efficaci, in grado di affrontare meglio i bisogni sociali ;
- ad ampliare le risorse a disposizione attraverso una diversificazione delle fonti di finanziamento (canalizzazione di risorse private qualificate).

### **Associazionismo di solidarietà familiare**

La legge 23/99 ha giocato la funzione di volano per il crescere ed il consolidarsi dell'associazionismo familiare, una realtà che trova nei servizi innovativi e nel legame con il territorio la sua vera forza; ad oggi risultano iscritte nel nostro registro ben 564 associazioni di solidarietà familiare.

L'associazionismo familiare ha giocato in questi anni un ruolo chiave nel progettare e realizzare localmente soluzioni e servizi innovativi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza ed anche per iniziative di sensibilizzazione e formazione rivolte ai genitori e di promozione del ruolo attivo della famiglia nella prevenzione del disagio e dei fattori sociali di rischio.

Attraverso i progetti realizzati è stato possibile individuare le soluzioni maggiormente significative che hanno ampliato la gamma di offerta dei servizi per la prima infanzia (es. centri prima infanzia, nido famiglia).

L'associazionismo familiare, grazie al capitale di esperienza che ha realizzato in questi anni e alla specificità che esso rappresenta all'interno del panorama delle organizzazioni di terzo settore lombardo, potrà concretamente contribuire ad approfondire il percorso sinora realizzato con la l.r. 23/99 ed a sviluppare tutte le potenzialità in essa ancora presenti: dall'introduzione di strumenti reddituali e fiscali per agevolare le famiglie numerose, alla definizione di programmi per le politiche di conciliazione e di sostegno alla maternità, allo sviluppo di azioni a supporto delle funzioni di cura della famiglia

La Consulta regionale delle associazioni familiari, costituita nel 2001, continuerà ad essere un interlocutore di riferimento per la politica familiare della Regione. Attraverso un percorso comune di confronto, riflessione e valorizzazione delle esperienze di solidarietà e partecipazione essa formula pareri e proposte in ordine alla predisposizione degli atti di programmazione regionale che riguardano la politica per la famiglia, nonché in ordine all'attuazione della medesima.

### **Il Servizio civile**

La recente approvazione della Legge regionale n. 2/06 in materia di servizio civile in Lombardia è la massima espressione della volontà di sostenere l'alto valore del Servizio Civile, inteso come opportunità di educazione alla cittadinanza attiva ed un importante impegno solidaristico per il bene di tutti i cittadini. La Regione Lombardia ritiene il servizio civile, oltre che una leva strategica per la realizzazione del bene comune, una importante occasione di crescita personale per i giovani e un prezioso strumento per aiutare le fasce più deboli della società contribuendo allo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese e del nostro territorio.

L'importanza assegnata agli attori sociali e istituzionali coinvolti, trova un riconoscimento preciso nella previsione normativa di un "Sistema del servizio civile volontario in Lombardia" costituito dalla rete di soggetti istituzionali, del terzo settore e del mondo del lavoro e della formazione. Tali soggetti sono chiamati ad una funzione attiva e se ne prevede il coinvolgimento in varia misura, attraverso propri rappresentanti, nella Conferenza sul servizio civile, nell'Organismo regionale permanente sulla formazione per il servizio volontario e nel Tavolo regionale permanente di consultazione sul servizio civile volontario in Lombardia.

Dal 2006 saranno delegate alla Regione alcune funzioni di servizio civile nazionale, attraverso un passaggio di competenze che riguarderanno l'attivazione di Albi regionali/nazionali e poi, gradualmente, tutte le azioni previste Decreto n. 77/02. La messa a sistema del servizio civile sul

nostro territorio avverrà in stretto raccordo con gli stakeholders, con gli organismi rappresentativi degli Enti Locali, con gli enti di volontariato e quelli non profit.

La Regione Lombardia, attraverso l'adozione della legge sul servizio civile in Lombardia, del successivo regolamento attuativo e delle circolari applicative, sarà chiamata a delineare tra le altre cose:

- I criteri per l'organizzazione e lo svolgimento del servizio civile regionale, anche attraverso l'inserimento dei giovani in servizio civile nel sistema sociale e sociosanitario;
- l'iscrizione degli enti di servizio civile, attraverso la l'istituzione di albi su scala regionale;
- l'organizzazione di corsi di formazione per i giovani in servizio civile e per i responsabili locali dei progetti degli enti;
- l'esame, l'approvazione e la messa a bando dei progetti anche sperimentali presentati dagli enti pubblici e dalle organizzazioni del privato sociale;
- il monitoraggio, il controllo e la verifica dell'attuazione dei progetti;
- le modalità di informazione, valorizzazione e promozione.
- L'inserimento dei giovani in servizio civile anche nel sistema sociosanitario e sociale.

### **La semplificazione amministrativa in ambito socio-sanitario e sociale**

In un ottica di riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito potestà legislativa esclusiva (o residuale) alle Regioni in materia di assistenza sociale e prestazioni socio-assistenziale, e in piena attuazione dei principi di semplificazione amministrativa e di riordino della normativa regionale, la regione intende promuovere interventi normativi e procedurali volti a semplificare, snellire e a rendere trasparenti e omogenee le azioni e gli interventi in ambito sociale e sociosanitario attraverso:

- ∞ approvazione e attuazione del testo di legge "sul governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario" e a quello "sulle organizzazioni non profit e sull'impresa sociale". In particolare, l'approvazione del testo legislativo "sulle organizzazioni non profit e sull'impresa sociale" consentirà di giungere ad un'unitaria definizione di organizzazione non profit, che attualmente si presenta scomposta in tanti segmenti (volontariato, associazionismo di promozione sociale, cooperazione sociale, enti regolati dal libro I) regolati da leggi speciali, in grado comunque di mantenere il quadro delle specificità oggi esistenti, pur riconoscendo e valorizzando le rispettive peculiarità e caratteristiche delle singole persone giuridiche di diritto privato, ad un utilizzo agevolato di forme di lavoro anche atipico e ad una disciplina fiscale agevolativi;
- ∞ completamento del processo di trasferimento di funzioni in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture sociali e sociosanitarie e di vigilanza e controllo sulle persone giuridiche private operanti nel settore sociale e sociosanitario;
- ∞ l'attuazione del DPR 28/12/2000, n. 445: "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa.

Coerentemente con tali obiettivi si intendono attivare le seguenti azioni:

- procedere ad una revisione della normativa nazionale e regionale, operando un riordino legislativo e procedurale, attuando una semplificazione delle norme che disciplinano il sistema integrato degli interventi e servizi sociali e socio-sanitari e utilizzando un linguaggio "aggiornato e trasparente" e prestare attenzione ad una comunicazione efficace e chiara nei confronti dei cittadini e degli erogatori di servizi;
- adottare, con provvedimenti amministrativi, di linee di indirizzo per l'esercizio omogeneo nel territorio regionale delle funzioni di autorizzazione, sospensione e revoca dell'accreditamento delle strutture socio sanitarie e socio assistenziali e delle funzioni di vigilanza e controllo sulle persone giuridiche di diritto privato e definizione dei requisiti e modalità per il rilascio dell'autorizzazione al funzionamento e della revoca dell'accreditamento delle strutture sociali e sociosanitarie;
- estendere gli strumenti di autocertificazione laddove i soggetti interessati richiedano l'iscrizione nei registri regionali e la presentazione di progetti finanziati dalla regione;
- diffondere, nel sistema dell'autorizzazione al funzionamento delle strutture sociali e socio sanitarie, l'utilizzo dello strumento della perizia asseverata.

## **Il Governo degli Ospedali pubblici**

### **L'attivazione di sperimentazioni gestionali/collaborazioni pubblico privato e la trasformazione di Aziende o parti di esse in Fondazioni**

La ristrutturazione e la realizzazione di nuovi ospedali pubblici dovrà essere realizzata attraverso il coinvolgimento responsabile nella programmazione sia delle istituzioni pubbliche e private che delle autonomie locali, sociali e funzionali.

La ricerca di un nuovo legame con il territorio sollecita peraltro l'individuazione di nuove forme di "partecipazione" che consentano un maggior coinvolgimento delle istituzioni e delle autonomie in grado di rappresentare le richieste e le necessità locali.

Una delle formule che possono essere a tal fine utilizzate è rappresentata dalla collaborazione pubblico-privato/sperimentazione gestionale, modalità che consente di coinvolgere soggetti/istituzioni private e autonomie locali nell'avvio di proposte progettuali dirette alla riqualificazione strutturale di presidi ovvero alla sperimentazione di nuove formule gestionali/organizzative aziendali; tali formule devono garantire un processo trasparente di attivazione e monitoraggio dell'esperienza, mantenendo, nel contempo, il ruolo di governo e controllo proprio dell'ente pubblico, che si esercita attraverso le aziende sanitarie e la Regione.<sup>14</sup>

Le singole aziende sanitarie ospedaliere sono chiamate: ad analizzare i propri principali fabbisogni strategici territoriali, al fine di individuare i modelli giuridici più appropriati; a fornire le principali linee d'azione e di attività; a monitorare e controllare la gestione, il corretto adempimento delle azioni progettuali ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Attraverso il confronto con gli Enti locali e la società civile, si potrà optare tra diverse soluzioni gestionali, tra cui, in particolare, le fondazioni di gestione a prevalenza pubblica, le associazioni tra ospedali, ovvero, più in generale, le sinergie pubblico-privato per la riqualificazione delle strutture ospedaliere.

La soluzione della "fondazione di gestione" - nella misura in cui non comporti una mera moltiplicazione dei soggetti coinvolti nell'ambito della sanità lombarda, ma si traduca nella diretta gestione dei servizi sanitari da parte di un ente che sembra meglio rispecchiare le esigenze dei tempi - permetterà realmente di recuperare il ruolo dei soggetti e delle istituzioni che "gravitano" attorno alle strutture ospedaliere, (coinvolgendoli nella responsabilità finanziaria), consentendo quindi la sintesi delle differenti esigenze espresse dal territorio. A livello locale, si sviluppano infatti forti attenzioni alla creazione di servizi e alla loro valutazione. In questa direzione, appare dunque opportuno sviluppare nuove formule gestionali che sappiano coniugare responsabilità locali e responsabilità regionale, in una dialettica che sia in grado di rafforzare l'autonomia delle Aziende e la responsabilità sui risultati. L'utilizzo dell'istituto giuridico della "Fondazione di gestione" a prevalenza pubblica consente infatti alle forze culturali ed istituzionali esistenti di manifestarsi in forme innovative, poiché il capitale sociale non è risorsa da disperdersi.

Affinché tali obiettivi possano essere raggiunti, la fondazione dovrà essere retta da norme statutarie che garantiscano il funzionamento dell'ente secondo regole di matrice pubblicistica, confermandone la natura pubblica. Altrettanto strategica deve ritenersi la tutela, stricto sensu, degli interessi pubblici, che potrà essere realizzata attraverso il mantenimento delle funzioni di controllo in capo ai soggetti pubblici. Alla luce di tali esigenze, la Regione Lombardia, attraverso l'assessorato alla sanità, promuoverà la predisposizione di uno statuto-tipo, che in via inderogabile dovrà essere adottato in sede di implementazione di questo tipo di sperimentazione gestionale.

Sulla base dell'esperienza acquisita dal 1999-2000 ad oggi, si ritiene possibile migliorare il processo di autorizzazione/avvio/realizzazione/monitoraggio dei progetti attraverso l'implementazione di azioni finalizzate a:

- migliorare i servizi resi all'utenza sulla base di un'attenta analisi dei fabbisogni rilevati a livello territoriale;

---

<sup>14</sup> Nelle collaborazioni pubblico-privato, le singole aziende sanitarie ospedaliere sono infatti chiamate: ad analizzare i propri principali fabbisogni strategici territoriali, al fine di individuare i modelli giuridici più appropriati; a fornire le principali linee d'azione e di attività; a monitorare e controllare la gestione, il corretto adempimento delle azioni progettuali ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

- attivare esperienze di collaborazione pubblico-privato/sperimentazione gestionale, al fine del miglior utilizzo delle risorse disponibili, da verificarsi anche in rapporto al livello della qualità e del soddisfacimento degli utenti;
- sviluppare, sulla base della piattaforma sanitaria, l'innovazione e l'adeguamento tecnologico per fini di utilità pubblica;
- sviluppare le strutture non ospedaliere erogatrici sul territorio, con la riduzione dei costi impropri;
- sviluppare una maggiore integrazione tra sanità e assistenza, salvaguardando le fasce deboli della popolazione;
- coinvolgere in modo più attivo, con relativa assunzione di responsabilità economico-finanziaria, i soggetti esterni interessati alla sperimentazione, fermo restando che le aziende sanitarie dovranno comunque: 1) mantenere l'importante ruolo di definizione dei propri fabbisogni strategici e quindi di individuazione della soluzione gestionale più opportuna; 2) fornire le principali linee d'azione e di attività; 3) monitorare la gestione, l'adeguato adempimento delle azioni progettuali ed il perseguimento degli obiettivi proposti; 4) garantire il costante aggiornamento della Regione sull'andamento della sperimentazione;
- attivare progetti di eccellenza scientifica attraverso la promozione di strumenti di collaborazione pubblico-privato che sviluppino know-how scientifico con l'utilizzo delle risorse già disponibili presso le strutture sanitarie pubbliche, opportunamente integrate da risorse private (intese come risorse umane, tecnologiche e finanziarie), per l'implementazione di tecnologie e modelli di cura.

Sarà inoltre promossa la costituzione di organismi consortili o di altre forme di aggregazione tra le A.O. pubbliche anche attraverso l'istituzione, in forma sperimentale, di Dipartimenti interaziendali funzionali (ad esempio per la ricerca, la formazione e l'assistenza pediatrica), al fine di renderle più competitive grazie alla rafforzata capacità negoziale, alla condivisione di servizi di supporto, alla non duplicazione delle unità di offerta che realizzino economie di scala.

In relazione alle esperienze/progetti da avviare, oltre al citato strumento della Fondazione "di gestione" (che rappresenta comunque il principale modello di sperimentazione gestionale), potrà essere preso in considerazione anche il ricorso agli strumenti dell'associazione in partecipazione (come disciplinata dall'art. 2549 e seguenti del c.c.) e della concessione di costruzione e gestione (art. 19 della l.109/94, come modificato ed integrato), prestando sempre grande attenzione alla salvaguardia dell'interesse pubblico soprattutto nell'esternalizzazione dei servizi no - core.

## **Gli investimenti**

Gli interventi del livello regionale in materia di investimenti sul patrimonio ospedaliero pubblico sono volti a:

- definire attraverso piani programmatici pluriennali le strategie e gli indirizzi per rispondere ai bisogni di ammodernamento e riqualificazione funzionale della rete sanitaria lombarda secondo principi di equa distribuzione dei servizi sull'intero territorio regionale;
- valutare, validare e condividere con le Aziende Sanitarie, coerentemente alla programmazione regionale, il piano delle opere di riqualificazione strutturale, tecnologica, impiantistica e di sviluppo delle strutture sanitarie secondo i più moderni principi, al fine di renderle idonee al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini;
- responsabilizzare le stazioni appaltanti (siano esse le Aziende Sanitarie o la società regionale Infrastrutture Lombarde spa) all'attuazione di soluzioni progettuali coerenti con le linee strategiche di sviluppo e ammodernamento tracciate dal presente Piano, nonché con il rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione dei lavori, perseguendo, ove ve ne siano le condizioni, economie di scala;
- prevedere la compartecipazione finanziaria delle aziende e dei soggetti privati agli investimenti, attraverso forme innovative di appalto quali la concessione di costruzione e gestione, il project financing, il leasing immobiliare e i fondi immobiliari, ricercando le formule più vantaggiose per il pubblico;
- valutare la convenienza dell'attivazione di formule di finanziamento anche mobiliare tramite leasing;

- snellire i percorsi procedurali ed accelerare i tempi di erogazione dei finanziamenti regionali e statali;
- considerare il patrimonio immobiliare pubblico come una ricchezza da tutelare e da valorizzare ai fini della produzione di "valore pubblico" attraverso i sistemi previsti dalla programmazione negoziata o dalle altre forme di concertazione.

Nel triennio sarà valorizzato il percorso regionale di validazione degli investimenti<sup>15</sup>, affinché nella stessa fase preliminare di valutazione ed approvazione degli interventi sia verificata la conformità del progetto agli obiettivi della programmazione socio-sanitaria.

Le innovazioni da implementare dovranno riguardare soprattutto i seguenti aspetti:

investimenti del patrimonio umano: sviluppare professionalità e competenza;

investimenti in tecnologie sanitarie e reti informatiche: perseguire la massima efficienza ed efficacia di impiego anche attraverso l'utilizzo condiviso ed ottimizzato su più presidi e/o Aziende sanitarie (aree di diagnostica e di refertazione consorziate in rete);

modelli edilizi: privilegiare soluzioni tecnologiche che consentano la massima flessibilità distributiva ed impiantistica e la realizzazione dell'opera in tempi brevi.

Le azioni sopra citate, ove possibile e nel rispetto della legge in vigore, avranno il supporto anche di Infrastrutture Lombarde spa e prevedranno l'attuazione di procedure di appalto e l'applicazione di modelli finanziari innovativi (project financing, concessione di costruzione e gestione, fondi immobiliari, leasing, sperimentazioni gestionali e out-sourcing) che consentano il concorso di risorse private.

Dati i crescenti costi, l'ammodernamento della rete dei servizi pubblici deve infatti essere perseguito non solo attraverso diretti investimenti pubblici, ma anche attraverso la capacità di attrazione di altre risorse.

In particolare, si tratta di sviluppare il percorso, già positivamente avviato, finalizzato a generare progetti che possano trovare interlocutori interessati al finanziamento sia a livello nazionale che internazionale, nonché tra soggetti pubblici e privati (profit e no profit).

## **II Patrimonio Strutturale ed i finanziamenti in conto capitale**

### a) Le strutture – necessità di adeguamento e razionalizzazione

I dati del censimento attuato nel primo semestre 2005 indicano la consistenza del patrimonio strumentale delle aziende sanitarie lombarde in 5,4 milioni di metri quadri di superficie lorda di pavimento. La conoscenza puntuale della consistenza del patrimonio edilizio istituzionale già esistente (disponibile online a tutte le Aziende sanitarie lombarde) è lo strumento essenziale per stimare in modo attendibile il fabbisogno finanziario per la sua efficiente conservazione.

Vi è l'esigenza di rendere più veloce e tempestivo l'adeguamento delle strutture; è dunque necessario introdurre ulteriori semplificazioni alle procedure autorizzative,

Gli interventi più urgenti di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché gli adeguamenti impiantistici, ancorché prioritari, dovranno di norma essere affrontati con i mezzi di bilancio delle aziende sanitarie.

I finanziamenti regionali saranno quindi rivolti, di norma:

- a opere significative finalizzate esclusivamente alla riqualificazione funzionale e organizzativa dei presidi sanitari ed aventi rilevante impatto sulla qualità e profilo dell'offerta sanitaria;
- alla costruzione di nuovi ospedali;
- al potenziamento di ospedali esistenti;
- alla riconversione di piccoli presidi;
- alla realizzazione/riqualificazione, anche patrimoniale, di strutture di prossimità territoriale.

### b) Le strutture psichiatriche in dismissione – l'alienazione degli ex O.P.

<sup>15</sup> Realizzazione dei nuovi ospedali di Bergamo, Como, Vimercate, Legnano, Broni-Stradella e della piastra tecnologica e torre di degenze del nuovo ospedale di Niguarda (prima fase);

- avvio dei lavori nei presidi di Garbagnate, Monza, Busto Arsizio, Gavardo, Spedali Civili di Brescia;  
- ammodernamento degli ospedali esistenti attraverso interventi diffusi.

In attuazione della L. 180/1978, i pazienti degli Ospedali Psichiatrici sono stati dimessi e reintegrati nella rete dei servizi territoriali; tale situazione ha liberato, quasi completamente, i 12 siti ove insistevano tali ospedali. La consistenza stimata degli immobili sede degli ex o.p. è di quasi 400.000 metri quadri di superficie lorda di pavimento, per oltre 1,3 milioni di metri quadri di superficie fondiaria.

Tale ingente patrimonio, spesso di alto valore ambientale e storico, onde non gravare inutilmente sui bilanci aziendali per le notevoli risorse di manutenzione che richiede, deve essere alienato ovvero, dove necessario, adeguato ad ospitare attività sanitaria e/o territoriale, residenziale e semiresidenziale, riguardante l'ambito della Salute Mentale.

Le aziende sanitarie, nel rispetto degli obiettivi nazionali di cui alle leggi 724/94 e n. 662/96, 449/97 devono utilizzare i proventi derivanti dalla eventuale cessione parziale o totale del patrimonio ex O.P. per il finanziamento di nuove attività destinate ad ampliare l'offerta di prestazioni e servizi di Salute mentale sul territorio.

#### c) Osservatorio regionale degli investimenti di edilizia sanitaria

La consistenza, la varietà e la rilevanza economica degli interventi di nuova costruzione, ammodernamento, riqualificazione e messa in sicurezza del patrimonio edilizio sanitario in atto in Regione Lombardia, nonché l'interesse strategico che tali interventi rivestono nella ristrutturazione della rete fisica assistenziale e nella capacità di supportare il rapido e dinamico cambiamento dei processi di diagnosi e cura, rendono necessario istituire l'Osservatorio regionale degli investimenti di edilizia sanitaria.

La Regione emanerà linee guida per la raccolta, elaborazione, analisi e conservazione dei dati di edilizia sanitaria, cui dovranno attenersi le aziende sanitarie e gli IRCCS di diritto pubblico al fine di assicurare l'appropriato e puntuale aggiornamento del sistema.

L'osservatorio regionale degli investimenti di edilizia sanitaria, sarà articolato nelle sezioni di seguito individuate:

- censimento;
- classificazione;
- monitoraggio;
- benchmarking delle iniziative, determinazione dei parametri di costo standardizzati, confronto/comparazione dei dati su scala regionale e nazionale.

#### d) Osservatorio regionale delle Tecnologie biomedicali

La Regione Lombardia, mediante iniziative programmate a partire dal 1979 ad oggi, ha disposto finanziamenti nel settore per circa 900 milioni di €. L'Osservatorio deve pertanto costituire uno strumento conoscitivo e di scambio informativo basato su dati oggettivi utili a perseguire un'appropriata e consapevole domanda di tecnologie, e quindi a promuovere l'equilibrio del mercato in un rapporto corretto e maturo tra domanda e offerta.

La valutazione delle tecnologie sanitarie e la loro scelta rivestono un'importanza primaria nella pratica medica, nonché nelle implicazioni organizzative ed economiche di sistema.

La scelta va dunque attentamente basata su evidenze scientifiche e su standard qualitativi e quantitativi in modo da creare una disponibilità omogenea e ottimale sull'intero territorio regionale.

E' pertanto necessario consolidare e implementare, sotto la diretta responsabilità tecnico-scientifica della direzione regionale competente, l'attività dell'Osservatorio regionale prezzi e codifica delle tecnologie biomedicali avviata sperimentalmente nel 2000, in modo da supportare adeguatamente le Aziende sanitarie e il sistema regione nelle scelte di programmazione sanitaria delle bio-tecnologie.

Gli aspetti qualificanti degli interventi nel settore degli investimenti riguardano:

- ∞ Le disponibilità finanziarie

L'esigenza di utilizzare in modo efficiente ed efficace le risorse disponibili per ottimizzare la rete dei servizi e soddisfare i requisiti di accreditamento richiede di vincolare l'utilizzo dei fondi pubblici (regionali e statali) ad un'attenta e completa programmazione degli interventi. Per tale motivo, si rende indispensabile che ogni Azienda sanitaria rediga un piano complessivo delle opere di riqualificazione strutturale, tecnologica e impiantistica correlato allo sviluppo delle attività sanitarie; come richiamato al punto a) di questo capitolo, tale piano sarà oggetto di valutazione e validazione da parte della Regione, in coerenza con la programmazione sanitaria regionale.

- ∞ Le procedure – il project management e gli strumenti di finanza innovativa

## **LA FORMAZIONE, LA RICERCA E L'INNOVAZIONE**

### **La valutazione delle tecnologie in termini di efficacia e di costi come priorità di un programma di eccellenza**

Per tecnologia sanitaria, in una accezione ampia del termine, si intendono tutti gli strumenti, le attrezzature, i farmaci e le procedure utilizzate nell'organizzazione dei servizi sanitari, nonché le strutture organizzative preposte all'erogazione di tali servizi. "Health technology" è un'espressione con cui, a livello internazionale, per convenzione, si intende ogni metodo utilizzato per promuovere la salute, prevenire e trattare una malattia, migliorare la riabilitazione o definire criteri di cura e assistenza a lungo termine. In questo contesto, le "tecnologie" non sono soltanto i nuovi farmaci o le apparecchiature sofisticate, ma anche le procedure, le modalità di assistenza ed i programmi di screening. In altri termini, nel linguaggio della HTA, "health technology" copre ogni metodo usato da coloro che lavorano nei servizi sanitari per promuovere la salute, prevenire e trattare una malattia o una specifica condizione clinica, migliorare la riabilitazione e l'assistenza a lungo termine.

### **La formazione**

Nell'ambito della formazione, è necessario considerare che:

- ∞ il "fattore personale" è, anche in termini economici, la principale voce del sistema socio-sanitario;
- ∞ dalle risorse umane dipende la "qualità" dei servizi e la sua possibilità di "sviluppo sostenibile". Solo miglioramenti nell'organizzazione dell'impiego e nell'ottimizzazione delle performances individuali consentono, infatti, di garantire l'appropriatezza della risposta alla domanda di salute del cittadino, conducendo al superamento del modello di sviluppo praticato nei decenni passati, basato sull'estensione quantitativa dei servizi e del conseguente fabbisogno di personale.
- ∞ Rispetto alla formazione di base, del personale laureato e degli operatori di supporto, è necessario perfezionare la rilevazione e conseguentemente determinare i fabbisogni del sistema sanitario e del welfare in base ai quali impostare la programmazione regionale; l'obiettivo da perseguire è la realizzazione di strategie condivise ed azioni sinergiche tra tutti gli attori che intervengono nei processi di formazione ed orientamento della domanda formativa: università, regione, province, strutture sanitarie pubbliche e private e centri/agenzie di formazione professionale.
- ∞ Oltre all'esigenza di garantire la formazione di base, si pone la necessità di mantenere e accrescere le competenze di tutto il personale in servizio mediante adeguati strumenti di formazione continua.

La formazione continua, in coerenza con le linee di indirizzo della programmazione regionale, sarà finalizzata all'adeguamento delle competenze, capacità e conoscenze del personale e dovrà realizzarsi in sintonia con i processi di innovazione in campo sanitario, tecnologico ed organizzativo.

### **Il ruolo dell'Università**

Il modello sanitario lombardo, prefigurato nella legge 31, si è dimostrato valido ed il PSSR 2006/2008 ne persegue il completamento, ponendosi come primario obiettivo, nell'area dei servizi alla persona, la qualificazione e valorizzazione delle risorse umane, professionali e scientifiche.

Particolare attenzione andrà quindi rivolta all'insieme delle realtà sia di ricerca sia di assistenza la cui valorizzazione e utilizzazione ai fini formativi e scientifici rappresenterà un elemento cardinale del sistema.

Alle sei Facoltà Mediche del "Sistema Lombardo" verrà quindi dedicata grande attenzione affinché le funzioni didattiche e scientifiche associate alle attività assistenziali già operanti nel

contesto delle strutture del Servizio Sanitario Regionale possano essere svolte al meglio nell'ambito dei compiti istituzionali loro assegnati.

Gli scopi comuni a Regione, Università e realtà che operano sul territorio vanno conseguiti con il ricorso allo strumento della "convenzione", da trasformarsi, in una concezione diversa e più moderna, in un rapporto effettivamente sinergico tra le due Istituzioni -Regione ed Università- a forte valenza sociale.

Per realizzare tale progetto, l'azione congiunta di Regione e Università deve essere improntata a criteri quali la condivisione inter-istituzionale della dimensione culturale e sociale del progetto, la corresponsabilità nell'impegno di progettazione ed attuazione, il rispetto reciproco dei ruoli istituzionali, la valorizzazione della ricerca e della formazione come investimenti socialmente produttivi, la centralità dello studente e della persona (sana o malata) e la qualità dell'assistenza sanitaria erogata e la corresponsabilità nella gestione economica.

Nel rispetto di quanto indicato dall'art 6, comma 1, del D. Lgs. 502/92 e dall'art 5 della l.r. 31/97, la partecipazione delle Università alla elaborazione degli atti di programmazione regionale attualmente riguarda diversi ambiti correlati all'esercizio dei compiti istituzionali nel campo della formazione pre-laurea, post-laurea e di diploma e della ricerca medica finalizzata. A tale riguardo, il rapporto Regione/Università svilupperà maggiori sinergie nella definizione dei bisogni formativi legati alle varie specialità, in modo da fronteggiare meglio le emergenze professionali (anestesisti, pediatri, infermieri, ecc.) anche grazie ad un coinvolgimento sempre più determinato delle strutture ospedaliere come "tutor" di formazione degli specializzandi.

La collaborazione con il mondo universitario dovrà inoltre svilupparsi anche al di fuori delle "storiche" facoltà mediche, perché diviene sempre più necessario dare una risposta efficace ai bisogni di formazione delle professioni non mediche con specialità nell'economia sanitaria, nella bio-ingegneria ecc.

### **La rete regionale della formazione, della ricerca e dell'assistenza**

Elemento centrale della nuova visione dei rapporti fra Regione e Università è la costruzione della rete regionale della formazione, della ricerca e dell'assistenza, articolata in tipologie di strutture sanitarie.

Della rete fanno parte i Poli Universitari, che sono i sei (numero considerato sufficiente da parte dei Presidi) già individuati con le linee guida del '99 (dgr VI/46798 del 3 dicembre 1999): tale modello è stato introdotto in Italia dalla Regione Lombardia e dalle Università Lombarde, ed è stato successivamente utilizzato anche da altre Regioni.

La rete dovrà porre particolare attenzione al coinvolgimento di strutture sanitarie territoriali e di operatori: Aziende miste, Strutture riabilitative, Hospices, Strutture per lungodegenti Medici di Medicina Generale, Pediatri di Libera Scelta, ecc.

All'interno della Rete Regionale Lombarda della formazione, della ricerca e della assistenza, l'articolazione di compiti e ruoli proposta prevede i seguenti ambiti di formazione:

- ∞ Formazione dei ricercatori
- ∞ Formazione del medico, dell'odontoiatra e del personale sanitario
- ∞ Formazione dello specializzando, con le altre strutture.
- ∞ Alta formazione: masters, corsi di perfezionamento, dottorati di ricerca
- ∞ Formazione continua
- ∞ Didattica pratica agli studenti
- ∞ Ricerca scientifica e biotecnologica
- ∞ Bioetica ed etica della ricerca scientifica
- ∞ Sperimentazione didattica e definizione degli standard formativi

La formazione del personale sanitario potrà avvenire anche nelle strutture territoriali collegate, quali i Medici di Medicina Generale e Pediatri di Libera Scelta, Strutture sanitarie territoriali, Strutture riabilitative, Hospices, Strutture per lungodegenti.

L' integrazione fra varie strutture dovrà avvenire sotto la supervisione e la regia dell' Assessorato Regionale, che ne curerà la realizzazione, provvedendo al migliore utilizzo delle varie realtà.

E' inoltre indubbio che il SSR, in veste di gestore della salute pubblica e di garante della qualità delle strutture e dei servizi dedicati alla formazione, è nella condizione di conoscere al

meglio le caratteristiche necessarie alla formazione degli operatori sanitari. Conseguentemente la Regione incrementerà lo sforzo di collaborazione con le Università necessario a provvedere il sistema didattico sanitario, nel suo complesso, delle strutture e dei mezzi idonei al migliore svolgimento della sua attività; a tale fine parteciperà con opera di sostanziale indirizzo, alla definizione ed al raggiungimento degli obiettivi di ricerca e formazione.

Nelle nuove linee guida, particolare attenzione dovrà essere dedicata alla ricerca scientifica, la quale non deve limitarsi alla dimensione puramente biologica o clinica, ma estendersi anche alla ricerca sanitaria.

Le linee guida affronteranno inoltre gli aspetti e la regolamentazione organizzativa della presenza dell'università nelle strutture sanitarie.

Il contributo alla diffusione di una cultura della formazione continua e dello sviluppo professionale è un ulteriore elemento qualificante della rete regionale in cui potranno essere sviluppati momenti d'aggregazione scientifica o professionale, di valutazione dell'operato, di analisi della collocazione di benchmarking etc.

Il ruolo del personale ospedaliero sarà oggetto di una riflessione attenta nella dimensione della valorizzazione del suo contributo alla attività didattica universitaria.

Nell'ambito del "sistema di governo della ricerca in Lombardia", verrà previsto il raccordo con le emanande linee guida SSR/Università al fine di identificare modalità innovative di finanziamento e di collaborazione, evitando la diffusione a pioggia dei finanziamenti.

Appare anche ineludibile, data la situazione economica, che le risorse finanziarie per la ricerca scientifica debbano essere attribuite alle strutture in cui esse danno la migliore garanzia di "rendimento".

In materia di governance, è opportuno correggere l'attuale sistema orientandolo verso un modello condiviso e finalizzato al raggiungimento degli obiettivi istituzionali della formazione, della ricerca e della assistenza.

### **La formazione del personale del Servizio Sanitario Regionale**

La formazione degli operatori rappresenta uno strumento al servizio delle professionalità che necessitano di un adeguato supporto per sostenere al meglio l'impatto con le nuove tecnologie e con i nuovi modelli organizzativi e deve necessariamente coinvolgere anche i professionisti delle cure primarie all'interno della ridefinizione dei loro ruoli.

Il piano formativo aziendale costituisce il principale strumento per l'attuazione del modello lombardo di qualificazione, che si inserisce in un percorso di sviluppo professionale per il continuo miglioramento della qualità.

A questo scopo, uno degli aspetti più importanti per realizzare efficaci programmi di sviluppo del personale consiste nella corretta impostazione dell'analisi dei bisogni, nel confronto con le diverse professionalità aziendali, nel sostegno e partecipazione al management aziendale e nella valutazione degli effetti prodotti dalle iniziative avviate. Ciò consente di intraprendere un ciclo virtuoso di miglioramento della capacità aziendale a realizzare programmi efficaci.

### **Sviluppo e diffusione della formazione manageriale**

La formazione manageriale già avviata dalla Regione dovrà essere ulteriormente sviluppata e diffusa tra i professionisti delle professioni sanitarie, mediche e dei dirigenti amministrativi con la previsione di un ampliamento delle tematiche e del target, nonché con l'estensione al "middle management" sanitario e amministrativo.

Vanno previsti specifici percorsi formativi che privilegino la metodologia dell'affiancamento e della formazione sul campo - soprattutto per le figure manageriali impegnate nel raggiungimento degli obiettivi regionali all'interno delle Aziende Sanitarie Locali -, anche ai fini del rafforzamento del ruolo della ASL di collegamento tra il bisogno sanitario e l'offerta di servizi sanitari.

Saranno privilegiati i temi della programmazione, degli aspetti epidemiologici, della Banca dati assistito e del ruolo dei distretti.

### **La formazione continua/ECM - CPD**

#### a. Il sistema ECM

Regione Lombardia ha indicato i principi su cui si basa il sistema della educazione continua in medicina nell'art 13 bis della legge regionale 31/97 e successive modifiche ed integrazioni<sup>16</sup>.

Il modello lombardo si accorda con l'impianto nazionale, ed è realizzato:

- ∞ per semplificare il sistema in un'ottica di valorizzazione dei professionisti per valorizzare le esperienze lavorative che quotidianamente si creano nell'ambito in cui si esercita la propria professionalità attraverso l'idoneo riconoscimento della formazione sul campo;
- ∞ per coniugare la necessità di *gestione* del sapere applicato dei professionisti della salute alla corretta pratica operativa.
- ∞ Per valorizzare il ruolo responsabile del provider, deputato alla determinazione dei fabbisogni formativi e alla previsione del loro soddisfacimento attraverso il piano formativo annuale che rappresenta la condizione indispensabile per l'accreditamento.

Il modello lombardo prevede l'inserimento di interventi formativi di progetto in un processo di "sviluppo professionale continuo" Continuing Professional Development (CPD) che costituisca l'effettivo strumento per "migliorare le competenze e le abilità cliniche, tecniche e manageriali ed i comportamenti degli operatori sanitari partecipi al progresso scientifico e tecnologico con l'obiettivo di garantire efficacia, appropriatezza, sicurezza ed efficienza all'assistenza prestata al servizio sanitario nazionale".

Nella definizione delle regole generali del sistema, devono essere ben identificati e ben delineati i ruoli di tutti gli attori in gioco, quali matrici di responsabilità. Il principio fondamentale della non duplicazione e sovrapposizione dei ruoli è perseguito nel modello regionale lombardo di sviluppo professionale continuo: chi produce ed eroga la formazione non può anche svolgere un ruolo di controllo nei confronti della stessa. Tale funzione è attuata da strutture presenti sul territorio regionale investite allo scopo ed è inoltre supportata da un "nucleo regionale" che, a campione, verifica la ricaduta della formazione sull'organizzazione del sistema socio-sanitario.

Il ruolo dei provider è quello di progettare, effettuare, controllare l'esecuzione delle attività formative e della bontà organizzativa delle stesse, verificandone la ricaduta sui processi organizzativi.

In tale contesto, gli obiettivi di interesse regionale ed aziendale sono individuati sulla base degli strumenti di programmazione nazionale e regionale vigenti, come il Piano Sanitario Nazionale, il Piano Socio-Sanitario Regionale, Piani regionali di settore e documenti programmatici aziendali.

Poiché il sistema ECM risponde alla necessità di programmare interventi per operatori della sanità con bisogni di formazione differenziati per specificità di categoria, disciplina ed area di esercizio professionale, il modello regionale prevede una diversa composizione del "portafoglio" dei crediti formativi - conseguiti individualmente, tramite azienda, tramite attività regionali o attività nazionali - in considerazione delle tipologie dei richiedenti.

Il sistema regionale così costruito è finalizzato al monitoraggio della conoscenza "teorica" e della sua "trasformazione" al fine di produrre risultati professionali spendibili in azienda e/o sul mercato del lavoro. E' interesse regionale che l'attività formativa della persona inserita nel circuito del SSR si traduca in valore aggiunto per l'organizzazione della quale fa parte, nell'ottica del miglior servizio reso al cittadino.

#### b. Organizzazione del modello di sviluppo professionale continuo

La creazione del sistema SPC lombardo fonda i suoi presupposti su aspetti di grande valore organizzativo-aziendale, quali:

<sup>16</sup> Il percorso scelto da Regione Lombardia è quello di trasferire la fase di accreditamento al livello di provider. Annualmente, i provider devono sottoporre alla Regione, per il relativo accreditamento, il Piano annuale dei corsi di aggiornamento, che deve essere coerente con la programmazione regionale.

Il provider infatti, delineando un processo formativo di eventi sinergici utili al raggiungimento degli obiettivi validati dalla Regione, offre la qualità della formazione complessiva in coerenza con la programmazione regionale.

In funzione di ciò, la Regione Lombardia ha individuato specifici requisiti per poter accedere alla qualifica di soggetto/istituzione/organizzazione accreditato in qualità di *provider* regionale.

a. il passaggio dall'accreditamento dei singoli eventi all'accreditamento del "Provider", in particolare dei Provider aziendali, al fine di coniugare la formazione individuale e di gruppo con le politiche delle risorse umane in tema di crescita professionale degli operatori.

b. la presenza della tipologia formativa sul campo, quale nuova modalità didattica di apprendimento, che, sotto forma di attività di audit clinico e gruppi di miglioramento, permette la condivisione ed il miglioramento delle conoscenze specialistiche che consentano alle strutture ospedaliere di svolgere le funzioni di ospedali di aggiornamento formativo nei quali imparare una professione anche mediante il confronto tra pari.

Le grandi linee di evoluzione organizzativa che vedono nella formazione/CPD un importante fase del cambiamento sono:

- ∞ il monitoraggio dei processi di valutazione del personale delle aziende sanitarie rispetto al raggiungimento degli obiettivi aziendali frutto del processo di definizione degli stessi;
- ∞ l'identificazione delle competenze manageriali dei dirigenti responsabili del governo di parti del sistema organizzativo (ad esempio il dipartimento), al fine di verificare la capacità di attivare comportamenti manageriali per una corretta gestione della struttura organizzativa;
- ∞ le relazioni tra il processo di accreditamento delle aziende sanitarie e la qualificazione raggiunta dei professional sanitari operanti nelle stesse, introducendo la pratica delle azioni correttive per esiti non conformi;
- ∞ lo sviluppo della Formazione a distanza, sia attiva sia passiva: nella prima i provider dovranno garantire una piattaforma multimediale che preveda un percorso di apprendimento simile ai maggiori livelli di formazione d'aula; alla seconda, che consiste nella lettura di testi e riviste su supporto cartaceo o informatico, dovrà essere abbinata una valutazione finale
- ∞ lo sviluppo della formazione sull'utilizzo delle tecnologie a supporto dei processi di prevenzione diagnosi e cura

### **La Formazione degli operatori del welfare**

La formazione del personale riveste una importanza fondamentale, nella consapevolezza che gli esiti degli interventi del sistema integrato sono affidati alla qualità delle relazioni che gli operatori sono in grado di attivare e sostenere. Di fronte ai processi di cambiamento, la formazione e l'aggiornamento si qualificano dunque come fattore strategico per l'innovazione organizzativa e gestionale e per il miglioramento dei servizi verso il cittadino in termini di qualità, efficienza ed efficacia delle prestazioni.

In questa prospettiva si rendono necessarie azioni sui fronti:

- o metodologico: si rende necessario l'istituzione di un sistema che interfacci l'offerta formativa dei profili professionali del welfare con il sistema dei servizi e che rappresenti uno strumento di supporto alle decisioni relative ai percorsi formativi, in relazione al sistema dei servizi del welfare;
- o prima formazione operatori del welfare: in collaborazione con la DG Istruzione, Formazione e Lavoro occorrerà prevedere, all'interno dei percorsi di istruzione e formazione professionale previsti dalla L.53/2003, corsi di qualificazione professionale che garantiscano al sistema di welfare la formazione di operatori di primo livello;
- o formazione permanente/aggiornamento: iniziative di co-progettazione, con le Province, dei Piani di formazione/aggiornamento del personale in servizio; miglioramento del sistema ECM in collaborazione con la DG Sanità;
- o individuazione nuove figure del welfare: il sistema che si sta configurando in termini di risposta ai bisogni di cura indica la necessità di sviluppare due tipologie di nuove professionalità:
  - il case manager, figura indispensabile affinché il sistema di voucherizzazione costituisca una effettiva risposta associata al principio di libera scelta;
  - l'operatore delle cure domiciliari, a partire dagli esiti di alcuni progetti sperimentali rispetto alla formazione delle assistenti familiari private (le cosiddette "badanti").

Per lo sviluppo di tutto il processo di formazione, realizzabile attraverso Focus group, team interdirezionali, Università Agenzie Formative e Accordi di programma provinciali, sono essenziali:

- la definizione programmatica dei fabbisogni formativi da soddisfare nel rispetto delle esigenze didattiche (complessità dell'iter e qualità degli "output") ma anche dei requisiti richiesti dal sistema di welfare (deficit di offerta);
- l'articolazione dei protocolli assistenziali in riferimento ai quali potranno essere precisati in ogni unità di offerta del welfare i piani operativi che precisano ruoli e funzioni assolti dagli operatori di supporto;
- l'individuazione di profili ed iter formativi per il superamento delle difficoltà strutturali tra la domanda di operatori e le reali possibilità di offerta formativa qualificata ;
- l'approvazione di progetti di formazione di base e riqualificazione degli operatori.

### **La ricerca e l'innovazione**

La promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica in campo sanitario rappresenta un tema sul quale è necessario investire. Vanno favorite e sviluppate nell'ambito della piattaforma della sanità lombarda l'interazione tra imprese e la ricerca pubblica e privata con capitali di rischio, finalizzando tali attività allo sviluppo di prodotti, processi e servizi ad alto valore aggiunto e di rilevante interesse scientifico, economico e sociale.

Potranno essere individuati due percorsi di cooperazione tra la Regione e le imprese private: quello del partenariato regionale su progetti di ricerca proposti, elaborati e realizzati dalle imprese private sulla piattaforma tecnologica della sanità lombarda; quello del tradizionale cofinanziamento, da parte della Regione, di progetti elaborati e realizzati da soggetti privati, ma proposti dalla Regione stessa.

Il primo percorso, in particolare, dovrà essere implementato attraverso la predisposizione di adeguate modalità di selezione dei progetti privati da sottoporre a partenariato, al fine di verificare che siano garantiti i requisiti dell'innovatività ed originalità delle proposte validate oltretutto l'utilità pubblica. Particolare attenzione dovrà essere posta al monitoraggio e alla verifica dei risultati della ricerca in modo da garantire il più produttivo ed efficace impiego delle risorse

La diffusione dei casi di successo è un passo essenziale per favorire l'adozione di soluzioni avanzate in ogni settore di ricerca: mentre la ricerca clinica e farmacologica trova una regolamentazione procedurale compiuta, nel settore di ricerca legato allo sviluppo e all'utilizzo di nuove tecnologie occorre promuovere, coinvolgendo università e fondazioni, un'attività di certificazione delle sperimentazioni, secondo criteri condivisi, che consenta d'individuare le esperienze più valide e supporti la valutazione da parte dei soggetti che intendono avviare nuove iniziative.

Lo scopo finale è quello di fornire, attraverso la promozione ed il finanziamento di una ricerca scientifica in campo biomedico e sanitario di elevata qualità, elementi per la programmazione degli interventi mirati al miglioramento dello stato di salute della popolazione.

Il sostegno alla ricerca passa anche attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti che fanno parte della più ampia "business community" sanitaria non solo come semplici utenti per l'accesso alla rete o per lo scambio di dati con le strutture sanitarie, ma anche come fornitori di servizi sul network sanitario<sup>17</sup>.

Il Piano individua gli indirizzi prioritari per settori di ricerca e gli strumenti per la loro attuazione:

- ∞ promozione e sostegno delle forme di collaborazione con i partner istituzionali ed universitari;
- ∞ promozione e sostegno dei network tematici per lo sviluppo delle aree di ricerca;
- ∞ promozione, sostegno e certificazione delle sperimentazioni.

#### 1. Promozione della ricerca scientifica

<sup>17</sup> Come dimostrano numerose positive esperienze in altri Paesi Europei, un ruolo non secondario deve essere attribuito alla ricerca in Medicina Generale che, per le sue caratteristiche, può offrire un importante contributo alla valutazione - di tipo epidemiologico, di esito, efficacia ed economicità - dei processi diagnostico/terapeutici e di soddisfazione dei pazienti.

In questa ottica di collaborazione, emerge la necessità di coordinare l'impiego di risorse finanziarie di diversa provenienza (i molteplici strumenti di finanziamento europeo, dai fondi strutturali ai bandi dei diversi "programma quadro"; i fondi nazionali erogati su progetti specifici; i fondi che la regione stessa investe in attività di ricerca e di promozione dell'innovazione tecnologica) per favorire sempre più uno stretto raccordo tra Istituti di Ricerca, Aziende Sanitarie interessate all'utilizzo dei risultati della Ricerca e Imprese che si traducono in prodotti per il mercato.

## 2. Diffusione ed eccellenze

La Lombardia è ampiamente riconosciuta come la regione che contribuisce maggiormente alla Ricerca e Innovazione in Italia.

La Regione ha quindi un particolare interesse a sostenere queste realtà, fiore all'occhiello del suo territorio, promuovendo prima di tutto al suo interno la diffusione dei risultati delle ricerche per la diffusione delle eccellenze possono essere i network tematici, o reti di patologia: la condivisione delle informazioni cliniche, il ricorso a protocolli diagnostico/terapeutici comuni e gli strumenti di collaborazione che tali reti devono necessariamente promuovere contribuiscono in modo determinate alla diffusione delle buone pratiche sviluppate all'interno dei centri di eccellenza.

## 3. Diffusione dei protocolli diagnostico-terapeutici

La ricerca e l'innovazione applicata ai processi di gestione della cura del paziente consentono di meglio conoscere il processo nel suo insieme e di intervenire su di esso, migliorandone l'efficienza.

E' questa, infatti, una sfida importante che a livello europeo viene affrontata con particolare enfasi anche dalla Commissione Europea: Tramite questo know-how, risulta più facile agire anche nel campo della prevenzione, della gestione del rischio terapeutico e del monitoraggio dei profili di cura.

In questo settore, è particolarmente importante la diffusione dei protocolli diagnostico/terapeutici; devono quindi essere incentivate le iniziative ed i progetti volti a creare e condividere nuovi protocolli, a mantenere quelli esistenti o a controllarne l'effettiva applicazione nei contesti di riferimento.

Le prospettive per gli interventi da implementare dei prossimi anni restano nel solco di quanto fatto finora e sono volte principalmente alla:

- ∞ informazione dei canali di finanziamento della ricerca, con particolare riferimento ai fondi messi a disposizione dal Governo italiano e dalla Commissione Europea;
- ∞ diffusione sul territorio dei risultati della ricerca in modo da alimentarne costantemente lo sviluppo, fino alla creazione di una massa critica che coinvolga i principali attori sanitari;
- ∞ sviluppare la cultura della ricerca e dell'innovazione, per aumentare la sensibilità pubblica su questi temi;
- ∞ garantire e difendere le ricerche d'eccellenza lombarde.

## **I Settori strategici nei prossimi anni**

Le aree sottoriportate sono state definite ad un livello relativamente generale, in modo da poter essere adattate alle esigenze ed alle opportunità che si prospetteranno nel periodo di vigenza del PSSR e riguardano sia temi specifici di patologia, sia tematiche trasversali che non si riferiscono ad una singola patologia o branca, ma investono l'intera ricerca clinica e a questa fanno da supporto.

- a. Le neuroscienze
- b. Sistemi avanzati per la riabilitazione
- c. La trapiantologia
- d. La biologia molecolare
- e. Le cellule staminali: trapianto e terapia cellulare
- f. La genetica

- g. Le malattie cardiovascolari
- h. La ricerca traslazionale

### **Le sinergie tra ricerca e formazione**

Lo sviluppo della formazione e della ricerca si realizza attraverso la creazione di forti sinergie tra il sistema di formazione ed aggiornamento del personale dedicato e quello della ricerca in campo sociale, sanitario e biomedico, al fine di raggiungere gli obiettivi del Piano Regionale di Sviluppo. Assumono pertanto un ruolo decisivo le università lombarde, le aziende di formazione regionale, le Aziende Sanitarie e Ospedaliere e gli IRCCS, le cui attività devono tendere ad una reale caratterizzazione scientifica specialistica.

### **Lo Sviluppo dei sistemi informativi socio sanitari e la sanità digitale**

La Regione promuove l'introduzione nelle strutture del SSR di strumenti innovativi, ad alto contenuto tecnologico sia nel contesto clinico che nel contesto gestionale; tali innovazioni sono rese possibili, per la maggior parte dei casi, dalle evoluzioni in campo informatico e delle telecomunicazioni che hanno condotto ad un enorme incremento nell'uso di strumenti di Information and Communication Technology (ICT).

Il Sistema Sanitario Lombardo ha da alcuni anni puntato sullo sviluppo degli strumenti di ICT per migliorare e razionalizzare i processi sanitari: il progetto centrale dell'intera Amministrazione regionale è il consolidamento e lo sviluppo della Carta Regionale dei Servizi e del Sistema Informativo Sanitario (CRS – SISS), già diffuso su tutto il territorio lombardo, come primo servizio reso con strumenti di ICT al cittadino<sup>18</sup>.

Altra caratteristica essenziale del Sistema Informativo Regionale è quello di sostenere lo sviluppo omogeneo dei Sistemi Informativi aziendali e l'informatizzazione degli operatori sanitari, in modo da favorire strutturalmente il processo di trasmissione dei dati e dei documenti sanitari.

Lo sviluppo dei sistemi informativi deve consentire il perfezionamento della struttura di trasmissione e di scambio di informazioni sanitarie e di dati socio-sanitari, al fine di consentire una più efficace sorveglianza ed individuazione delle minacce che incombono sulla salute.

La nuova organizzazione sanitaria, sempre più focalizzata sulla "dimensione" cittadino, richiede che le informazioni socio-sanitarie degli stessi siano consultabili, nel necessario rispetto di tutte le norme giuridiche pertinenti nel settore della tutela dei dati personali, all'interno della rete dei servizi e da quegli attori socio-sanitari che ne abbiano titolo e necessità.

Di pari passo con la diffusione delle infrastrutture tecnologiche locali e regionali, sviluppate attraverso il progetto CRS – SISS, bisogna puntare su cinque obiettivi strategici complementari:

- ∞ potenziare la capacità degli operatori sanitari di condividere le informazioni individuali pertinenti e di accedere nella maniera più semplice a conoscenze cliniche autorevoli e aggiornate (sviluppo dell'e-Health);
- ∞ aumentare la capacità di formazione ed aggiornamento professionale degli operatori sanitari, potenziando l'offerta di formazione a distanza;
- ∞ sviluppare l'utilizzo degli strumenti di telemedicina per rendere più efficiente e più appropriato l'iter diagnostico terapeutico, soprattutto nel caso di patologie croniche e degenerative;
- ∞ procedere con la diffusione del progetto CRS-SISS monitorando lo stato di attuazione, per poterlo indirizzare prioritariamente anche attraverso gli aggiornamenti che si rendessero necessari, a efficace strumento di governo clinico del SSR ;
- ∞ allargare il coordinamento e la cooperazione tra i Sistemi Informativi aziendali.

<sup>18</sup> Il Sistema Informativo Regionale si pone in linea il "Piano e-Europe 2000 su una società dell'informazione per tutti" adottato dal Consiglio Europeo di Feira del Giugno 2000, che richiede agli Stati Membri di sviluppare infrastrutture informatiche di facile uso ed interoperabili, e si deve sviluppare anche attraverso una efficace cooperazione con le altre iniziative nazionali ed europee, cercando di condividere con le altre Istituzioni nazionali e regionali gli standard, le architetture e gli strumenti informatici sviluppati al proprio interno.

Lo sviluppo dell'Informatica Sanitaria si presenta come l'obiettivo indispensabile per la produzione di dati utilizzabili per il più efficace governo clinico e per il generale miglioramento del grado di appropriatezza del sistema, da conseguire anche sviluppando strumenti informatici idonei a promuovere l'utilizzo di linee guida cliniche fondate sulla medicina basata sull'evidenza.

L'utilizzo di tali strumenti deve, infine, produrre il miglioramento e la semplificazione amministrativa dell'offerta dei servizi a cittadini e professionisti sanitari, promuovendo la realizzazione di servizi infotelematici (punti informativi, servizi online, ecc.) che consentano di semplificare l'accesso al sistema, migliorandone l'efficienza e la qualità complessive.

Nella programmazione il sistema informativo socio sanitario è visto come leva strategica del governo delle politiche sociosanitarie e sociali considerato che, in un sistema sempre più complesso, è fondamentale la costruzione e l'aggiornamento di sistemi informativi in grado di supportare la programmazione e le decisioni in aderenza ai bisogni diversificati del mondo del sociale ed al complesso della spesa sostenuta. Il sistema attualmente governato è vastissimo, è composto dalle aree anziani, disabili, invalidità, minori e famiglia, carceri, dipendenze, emigrazione, immigrazione, stranieri e nuove povertà; dalle aree del terzo settore nelle sue diverse articolazioni: volontariato, servizio civile, , associazionismo

Punti di forza del sistema informativo saranno:

- Cruscotto direzionale: un sistema che permette una rapida analisi sullo stato globale dei processi principali indicando le aree critiche sulle quali concentrare l'attenzione e le risorse, umane e finanziarie; strumento di rappresentazione della realtà socio-sanitaria e socio-assistenziale che consentirà di ottenere molteplici vantaggi organizzativi, finalizzati al conseguimento degli obiettivi regionali;
- Accredito on line: l'obiettivo sarà quello di definire un sistema informatico, adottabile sull'intero territorio Regionale, per la gestione dei processi di accreditamento delle tipologie di strutture socio sanitarie e socio assistenziali;
- Scheda di osservazione intermedia dell'assistenza (Sosia) RSA e RSD on line: permetteranno di ottenere informazioni sulla rendicontazione dei singoli utenti, sullo stato di fragilità degli ospiti residenti e sull'assorbimento di risorse economiche e assistenziali;
- Schede di dimissione ospedaliera della riabilitazione (SDO riabilitazione): strumento di rilevazione dell'attività degli IDR che utilizza piattaforma tecnologica su rete pubblica (internet o intranet);
- Sistema dipendenze: sviluppo di un sistema con l'obiettivo di raccogliere le informazioni sulle dimensioni ed il profilo dei consumatori di droga. Tali informazioni forniscono un indicatore indiretto delle tendenze del consumo problematico di droga e costituiscono una base fondamentale per valutarne più a fondo la diffusione e creare una rete di tutti i SERT e Comunità del territorio

## Lo sviluppo dell'e-Health

Lo sviluppo dell'e-Health si deve concentrare soprattutto sull'introduzione di strumenti utili per valutare lo stato di salute di un cittadino, raccogliendo in modo sistematico un insieme di informazioni rilevanti sui suoi eventi sanitari.

L'e-Health deve essere sviluppato anche con l'obiettivo di aumentare il grado di conoscenza e condivisione dei cittadini sull'organizzazione complessiva del SSR, ovviamente nel pieno rispetto delle norme sulla tutela dei dati personali<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Le varie forme parziali di condivisione di dati clinici (come le reti per patologia, l'inoltro di prescrizioni e referti strutturati, gli indici degli eventi, etc.) devono trovare un quadro evolutivo comune, salvaguardando gli investimenti in corso o già effettuati, anche attraverso l'introduzione progressiva di standard specifici.

Lo scopo dell'e-Health è di contribuire a migliorare la qualità dell'assistenza sanitaria, rendendo disponibili a tutti i professionisti sanitari autorizzati tutte le informazioni che dovrebbero essere utili per le fasi di diagnosi e cura di un paziente, in modo da:

- elevare la qualità dei processi assistenziali e sostenere la loro riorganizzazione, anche attraverso la telemedicina e dispositivi di telesorveglianza;
- ridurre gli errori e le inopportunità, anche attraverso la diffusione di protocolli diagnostico/terapeutici e degli strumenti per il loro monitoraggio;

ritrovare l'informazione clinica pertinente sul singolo cittadino dove e quando necessaria (es. per emergenze, per la cooperazione assistenziale, o in caso di accessi multipli alle strutture sanitarie).

In questo campo la Regione si impegna a sostenere i progetti, anche sperimentali, volti a condividere gli standard semantici e le architetture infotelematiche a livello nazionale ed europeo, a rendere possibile la più ampia condivisione delle informazioni cliniche contenute nelle cartelle cliniche dei MMG e a sviluppare strumenti di e-knowledge per migliorare la fruibilità delle dati sanitari presenti sulla rete del SISS.

### **La telemedicina**

L'utilizzo di tecnologie biomedicali e dell'informazione (ICT) in ambito sanitario rappresenta sicuramente un mezzo per migliorare la qualità e l'accesso ai servizi offerti ai cittadini e consente di supportare gli operatori sanitari sia sul versante della conoscenza sia nell'attività di diagnosi e continuità cura, contribuendo a razionalizzare l'uso delle risorse.

Le aree di applicazione della Telemedicina sono diverse, così come i possibili scenari di utilizzo: servizi di "second opinion" - richiesta di avere l'opinione di uno specialista su un determinato caso clinico-, servizi di telemedicina online quali, telediagnosi e teleconsulto, comunicazione sincrona/asincrona di immagini e segnali tra operatori sanitari, trasmissione, riproduzione e refertazione di segnali provenienti da apparecchiature diagnostiche, applicati tra strutture sanitarie o da strutture sanitarie a singoli operatori sanitari sul territorio.

Questi servizi possono essere utili in contesti diversi: dall'emergenza alla gestione e monitoraggio dei malati cronici (diminuendo i ricoveri impropri e migliorando la qualità di vita di questi cittadini), nelle dimissioni protette (diminuendo la durata media dei ricoveri), nel fornire l'erogazione a domicilio di alcune prestazioni sanitarie, a diversa intensità, normalmente effettuate in regime di ricovero, sempre che si tratti di patologie suscettibili di un trattamento domiciliare conveniente in termini di rapporto costo/efficacia e costo/utilità, in confronto con altre modalità di assistenza sanitaria.

Attraverso la telemedicina, è possibile, lasciando le competenze sanitarie decentrate, garantire, tramite un efficiente sistema di comunicazione telematica, un'assistenza medica adeguata anche a pazienti lontani dai centri ospedalieri di eccellenza, utilizzando al meglio le risorse disponibili con garanzia di un'offerta omogenea ed equa delle prestazioni sanitarie sul territorio.

In diversi di questi ambiti, la Regione ha già promosso la realizzazione di servizi e percorsi sperimentali che cominciano ad acquisire dimensione significativa e che sono oggetto di tariffazione su tutto il territorio regionale, si pensi ad esempio all'ambito cardiologico con la Telesorveglianza per pazienti con scompenso cardiaco medio grave o all'ospedalizzazione domiciliare e al Piano Urbano con sperimentazioni diffuse su pazienti con BPCO o oncologici terminali, oppure ancora a servizi rivolti alla popolazione residente in piccoli comuni lombardi delocalizzati, servizi resi possibili solo dall'ausilio delle nuove tecnologie. . Servizi di "second opinion" tra i diversi ospedali e tra specialisti ospedalieri e MMG hanno un costo ormai limitato di investimento tecnologico, ma, possono richiedere revisioni organizzative giustificate per sostenere le cure primarie, migliorare l'appropriatezza delle cure e ridurre gli accessi impropri alla specialistica.

Particolare attenzione deve essere dedicata all'inserimento di queste tecnologie nel contesto dei percorsi sanitari di cura, finalizzandole alla razionalizzazione della rete di offerta sanitaria sul territorio, sia nei confronti degli operatori sanitari sia per valorizzare l'infrastruttura del progetto CRS – SISS.

Creare contesti economici di tariffazione e contesti etico-legali adeguati, estendendo e sviluppando le opportunità offerte dalla tecnologia per favorire l'adozione di soluzioni omogenee, replicabili e compatibili tra di loro, sono il presupposto per far evolvere i settori più maturi, quali ad esempio la trasmissione delle immagini radiologiche e per ottimizzare l'utilizzo degli specialisti radiologi sul territorio.

E' necessario quindi favorire il processo di sviluppo sul territorio monitorando le esperienze in corso per elaborare linee di indirizzo coerenti con i rapidi sviluppi sanitari e tecnologici.

### **Il Sistema Informativo Socio Sanitario (SISS)**

Il progetto Carta Regionale dei Servizi - Sistema Informativo Socio Sanitario (CRS – SISS) è il progetto strategico della Regione per lo sviluppo dell'informatica all'interno della pubblica amministrazione lombarda.

Lo sviluppo del progetto CRS – SISS viene promosso con tutti gli strumenti disponibili e l'esperienza maturata nella sua realizzazione deve essere valorizzata anche nella predisposizione di progetti di ricerca indirizzati a svilupparne le potenzialità ed a diffonderne i risultati in Italia e in Europa.

Il SISS costituisce la rete di cooperazione tra tutti i Sistemi Informativi delle aziende sanitarie, socio sanitarie ed ospedaliere, il Dominio Centrale della Socio Sanità regionale e di tutti i professionisti sanitari che operano nella Regione ed collega al suo interno sia gli operatori pubblici che quelli privati; .

consente al contempo nuove forme di collaborazione tra gli operatori, in particolare tra MMG/PLS, farmacisti, medici ospedalieri e specialisti, creando le condizioni per un miglioramento tangibile nella qualità e nell'appropriatezza dei processi sanitari;

promuove un efficiente controllo della spesa, tenendo in considerazione obiettivi di tipo clinico e qualitativo e le variabili legate ai fattori economici e gestionali:

Le linee da sviluppare per incrementare l'impatto del SISS nel Sistema Sanitario Regionale e per diffonderne i risultati sono funzionali a:

- ∞ utilizzare i programmi di finanziamento nazionali e comunitari per accrescere le conoscenze, organizzare sperimentazioni e stabilire collaborazioni rivolte ad aumentare l'impatto del SISS, migliorare l'utilizzo delle informazioni sanitarie raccolte e rafforzare gli strumenti tecnologici utilizzati;
- ∞ sviluppare accordi di collaborazione con altre Regioni e con il Governo per diffondere l'esperienza maturata nella realizzazione del SISS in Lombardia e per condividere gli strumenti, le codifiche e gli standard adottati nel SISS;
- ∞ consolidare i rapporti con le Società Scientifiche per promuovere la codifica delle informazioni e la strutturazione dei documenti clinici utilizzati nel SISS e per definirne gli strumenti di aggiornamento e revisione.
- ∞ far raggiungere ai servizi del SISS un livello di maturità sufficiente perché il suo uso possa essere reso obbligatorio nell'attività routinaria di tutti gli operatori sanitari lombardi;
- ∞ rendere il SISS l'infrastruttura infotelematica di base del SSR e che quindi si faccia uso della sua rete e dei suoi servizi per costruire le reti di patologia, in modo da integrare in un unico sistema le informazioni cliniche, i dati strutturati, protocolli e le linee guida diagnostico/terapeutiche;
- ∞ realizzare attraverso il SISS un CUP regionale completo, integrando nel Sistema le agende di tutte le Aziende Ospedaliere, anche attraverso l'uso di un call center regionale.

I SISS dovrà svilupparsi in maniera sinergica con le altre iniziative regionali e nazionali, quali quelle di costituzione di un registro della popolazione lombarda allineato con le anagrafi comunali, l'allineamento dell'elenco assistiti con le anagrafe tributaria, l'utilizzo della CRS anche per altri servizi (bancari, digitale terrestre).

## **Il Sistema Direzionale**

Il Sistema Direzionale è lo strumento essenziale per il governo del SSR e deve fornire, anzitutto, i mezzi per il monitoraggio e il controllo della spesa sanitaria, al fine di diminuire le conseguenze socioeconomiche della cattiva salute e riducendo, così, le conseguenti disparità sul piano sanitario per una puntuale ed appropriata programmazione degli interventi sul territorio.

lo sviluppo, nel triennio di validità del Piano, del Sistema Direzionale dovrà prevedere il potenziamento del "sistema dei cruscotti": i cruscotti direzionali, ciascuno orientato ad uno specifico obiettivo di governo del SSR, sono basati sul Data Warehouse direzionale, che contiene tutti i dati storici della sanità lombarda ed è alimentato in tempo reale dai dati raccolti con il SISS.

## **I Sistemi Informativi Aziendali**

I sistemi informativi aziendali sono sviluppati in maniera autonoma, ma compatibile con le scelte di indirizzo individuate dalla Regione che tendono a porre il cittadino al centro dei servizi sanitari e socio-sanitari e a rendere più facile l'accesso alle informazioni dall'esterno (MMG, cittadini, altre strutture sanitarie e socio-sanitarie).

A tal fine i differenti Sistemi Informativi sviluppati nelle realtà aziendali integrano i loro servizi con quelli analoghi del SISS e si collegano con il Sistema Informativo Regionale per soddisfare il debito informativo nei riguardi degli organismi regionali e nazionali.

Lo sviluppo dei sistemi informativi regionali e aziendali deve basarsi su precisi standard architettonici e tecnologici, con la definizione di precise specifiche/requisiti che consentiranno una sempre più agevole integrazione dei vari "applicativi" a partire dal SISS.

Inoltre, si deve sviluppare ulteriormente la formazione del personale addetto, con particolare riguardo ai Responsabili del Sistema, in coordinamento con le iniziative specifiche promosse a livello regionale.

La modernizzazione dei sistemi informativi aziendali consentirà, anche nel breve periodo, di migliorare significativamente la qualità dei servizi forniti senza consumare risorse aggiuntive.

Punto qualificante dei Sistemi Informativi aziendali sarà la capacità di integrare, impedendo qualunque tipo di ridondanza nell'inserimento e nella gestione dell'informazione, i dati sanitari e socio-sanitari con quelli amministrativi, con la possibilità di offrire strumenti per il controllo di gestione e la misura del rapporto costo – qualità dei servizi offerti al cittadino, un campo di prova è rappresentato dai network di patologia. Si dovrà inoltre proseguire nell'adeguamento dei Sistemi informativi aziendali alle previsioni legislative in materia di privacy e sicurezza informatica, con l'obiettivo di pervenire, nel più breve tempo possibile, al diffuso uso della "posta elettronica certificata" e della "firma digitale".

## **PARTE II LE LINEE DI INTERVENTO PRIORITARIO**

### **La promozione della salute dall'età evolutiva: punti strategici di innovazione**

Gli interventi di educazione alla salute vengono spesso erogati in modo parcellare e poco integrato. E' ipotizzabile invece una riorganizzazione del sistema di offerta in questo settore, valorizzando maggiormente lo sviluppo di progetti integrati, centrati sui bisogni dell'utente e non necessariamente sulle sole attività tradizionali dei Servizi.

I punti qualificanti di questo processo di riorganizzazione dell'offerta possono essere così individuati:

- ∞ esigenza di pensare e condividere la progettazione secondo criteri di Evidence Based Prevention
- ∞ forte coinvolgimento e stretta integrazione tra la componente Sanitaria e quella Socio - Sanitaria;
- ∞ massimo coinvolgimento delle agenzie educative nella pianificazione e nella realizzazione degli interventi
- ∞ ridefinizione delle azioni verso l'utente, riorientando gli interventi in particolare sulla famiglia, nonché valorizzando la figura materna come tradizionale educatore per gli stili di vita.

La forte integrazione tra le componenti Sanitaria e Socio Sanitaria, che porta al superamento della logica di erogazione con lo schema dei "Servizi", può effettivamente aiutare a riorientare le azioni verso l'utente, facilitando ancor più azioni congiunte sul binomio Mamma-Bambino.

Gli interventi di promozione della salute sono processi che consentono alle persone di acquisire conoscenza, consapevolezza dei rischi e assunzione di comportamenti conseguenti. mediante lo sviluppo di capacità individuali anche attraverso il sostegno incentivante di azioni collettive (famiglia, gruppo dei pari, media).

occorre sempre tener conto della gerarchia delle agenzie educative che trovano come elemento centrale la famiglia e come altre strutture di supporto la scuola, il gruppo dei pari, i centri di aggregazione, la comunità, i media, tutte strutture che devono essere coinvolte a vario grado in un processo educativo.

Quando si intende sviluppare un'offerta educativa rivolta ai minori, occorre considerare che la famiglia risulta essere la prima agenzia educativa e pedagogicamente nota la centralità del ruolo del rapporto madre/figlio. La mamma, nel relazionarsi con il figlio, vive la sua salute come un'esigenza prioritaria cercando di esprimere le migliori potenzialità.

Si dovranno quindi orientare risorse economiche, sociali e professionali al fine di perseguire l'obiettivo di coinvolgere e centrare le attività di promozione della salute sulla figura materna quale perno dello sviluppo socio-educativo del futuro cittadino.

### **Promozione degli stili di vita**

L'obiettivo è quello di prevenire l'insorgenza e favorire la diagnosi precoce delle malattie cronico-degenerative; in particolare, si tratta di:

- definire strategie e politiche di intervento per la promozione di stili di vita sani adeguate all'evoluzione epidemiologica, sociale e sanitaria della malattie cronico-degenerative. In particolare, forte attenzione verrà posta al mondo scolastico e giovanile, nella convinzione che una seria educazione a comportamenti non a rischio per quanto riguarda soprattutto il fumo da sigaretta, l'abuso di alcool, di sostanze eccitanti, la corretta alimentazione, il corretto equilibrio per l'attività fisica e/o ludica possa avere risultati concreti e duraturi se rivolti a quella parte di popolazione che per le sue caratteristiche sociali e di età può meglio assimilare abitudini e comportamenti duraturi. La proposta di stili di vita sani nel mondo scolastico ha altresì il vantaggio d'interessare e coinvolgere nelle azioni il mondo degli insegnanti e dei genitori con i quali possono essere impostate azioni sinergiche e coerenti ai comuni obiettivi di salute;
- predisporre ed avviare di una campagna di comunicazione regionale per la promozione di corretti stili di vita;
- rendere omogenea l'offerta di iniziative di promozione di stili di vita sani nei diversi ambiti comunitari, con processi di progetti che superano la frammentarietà degli interventi;
- promuovere la creazione della rete per garantire il raccordo delle azioni tra l'impostazione di comunità e di intervento sul singolo individuo.

Il metodo di lavoro per il raggiungimento dei predetti obiettivi, impone di allearsi con i genitori e il sistema della scuola perché solo se si punta sulle nuove generazioni si potrà avere una ragionevole certezza di non sprecare tempo e risorse e di ottenere risultati positivi nel tempo.

Le sinergie devono essere trovate a vari livelli del sistema: fra le istituzioni (Enti Locali, scuola, agricoltura, ambiente..) e all'interno del mondo sanitario (medici generalisti, pediatri, ospedalieri..). E' di fondamentale importanza innescare un meccanismo in cui ciascuno possa riconoscersi, anche utilitaristicamente, affinché si possa ottenere un concreto valore aggiunto per il sistema. L'evidenza scientifica deve tuttavia rappresentare la strada maestra, altrimenti si corre il rischio di perdere credibilità e di inficiare il lavoro di anni.

Tali obiettivi impongono di rivolgersi in modo prioritario al mondo della comunicazione, dal quale passa uno degli snodi più importanti del medio periodo per la programmazione sanitaria. Tale attività, deve essere intesa come azione capillare che possa incidere, partendo quindi dal mondo della formazione, su tutti coloro che hanno a che fare con le nuove generazioni, a partire dai genitori, dalla scuola, dalla rete degli oratori, dalle associazioni di volontariato.

### **Prevenzione e controllo delle malattie infettive**

L'obiettivo che si prefigge di realizzare il presente Piano è quello di ridurre o contenere l'incidenza delle malattie infettive, note ed emergenti, con interventi preventivi e di profilassi-controllo attraverso interventi volti a:

- Implementare modelli organizzativi dei servizi dedicati alla prevenzione delle malattie infettive che garantiscano la disponibilità 24/24 e l'integrazione con gli altri servizi assistenziali
- Definire i sistemi e flussi di attivazione dei servizi di prevenzione ed assistenziali in caso di emergenze infettive
- Promuovere politiche vaccinali sulla base dei dati epidemiologici e con criteri definiti di priorità
- Attuare interventi di controllo – isolamenti, disinfezioni, profilassi- fondati su prove di efficacia e sulla situazione epidemiologica locale, accuratamente monitorata.

- Promuovere interventi di educazione e sensibilizzazione alle misure igieniche comportamentali routinarie
- Razionalizzare la rete dei servizi ambulatoriali per la profilassi internazionale
- Garantire la corretta applicazione delle misure di tutela e indennizzo per i soggetti colpiti da malattie infettive o da vaccino

Le azioni prioritarie, aggiuntive rispetto al raggiungimento delle coperture vaccinali previste per l'infanzia e per l'adulto, che devono essere garantite con le fonti di finanziamento ordinarie, riguarderanno:

- il completamento del Piano Regionale per l'eliminazione del morbillo e della rosolia congenita, con particolare riguardo A: offerta attiva e gratuita della vaccinazione MPR alle donne in età fertile; effettuazione delle indagini sierologiche sui casi e cluster di morbillo; attuazione di specifiche ed ulteriori iniziative di sensibilizzazione; completamento della formazione agli operatori dei servizi dell'area materno-infantile (per la prevenzione della rosolia congenita);
- l'incremento delle coperture antinfluenzali nelle categorie dei soggetti a rischio di complicanze e degli operatori sanitari e socio-sanitari;
- la revisione della rete degli ambulatori vaccinali e relativo sistema informativo.

#### Accertamento del diritto all'indennizzo ex L. 210/92

L'obiettivo è quello di ridurre i tempi di attesa, limitare i numerosi contenziosi giudiziari e dare indicazioni omogenee su tutto il territorio regionale per l'istruttoria delle pratiche di indennizzo ex lege 210/92.

Per il raggiungimento di tale obiettivo si prevede di:

- aggiornare, con le altre regioni, le linee guida interregionali per l'istruttoria delle pratiche e per l'erogazione dell'indennizzo sia a seguito di emanazione di nuove normative ad integrazione delle L. 210/92, che sulla presa d'atto di alcune recenti sentenze della Corte di Cassazione in merito all'aggiornamento dell'assegno di indennizzo;
- dare specifiche disposizioni alle ASL lombarde per l'istruttoria delle pratiche e per l'erogazione dell'indennizzo.

#### **Prevenzione delle malattie infettive a rilevante impatto sociale (mst, hiv, aids e tb)**

Per sviluppare politiche sanitarie finalizzate a contrastare l'emergere e la diffusione di malattie infettive di rilevante impatto sociale attraverso interventi di prevenzione e di riduzione del rischio; è necessario:

- Definire strategie e politiche di intervento per AIDS e MST adeguate all'evoluzione epidemiologica, sociale e sanitaria della malattia
- Sviluppare, in stretta correlazione con il sistema di sorveglianza delle malattie infettive e diffuse, i sistemi integrativi di dell'infezione da HIV;
- e da TB
- Promuovere attività di prevenzione negli ambiti di vita e dei mondi vitali delle persone, con particolare riferimento agli adolescenti e ai giovani con interventi che favoriscano un approccio corretto e consapevole alla sessualità e alla procreazione;
- Migliorare gli interventi di controllo – isolamenti, disinfezione profilassi – nelle strutture penitenziari lombarde
- Potenziare il sistema di monitoraggio epidemiologico nelle aree di riferimento in accordo con gli organismi nazionali ed internazionali
- Garantire l'assistenza extra – ospedaliera ai malati di AIDS monitorando l'evoluzione dei bisogni assistenziali a fine di adeguare prontamente la programmazione delle Unità di Offerta.
- Monitorare lo sviluppo delle rete delle Unità di Offerta extra . ospedaliere per malati di AIDS al fine di promuovere e sostenere una qualificazione delle stesse

In tale scenario, deve continuare a perfezionarsi l'assistenza sanitaria e farmacologica alla popolazione carceraria, superando e appianando il conflitto di competenze con l'amministrazione carceraria nell'ottica di una copertura assistenziale completa.

### **Prevenzione, diagnosi e cura delle malattie ad ampio impatto sociale**

Per quanto riguarda la prevenzione, diagnosi e cura di patologie quali quelle interessanti il sistema cardiocerebrovascolare, quelle oncologiche, quelle relative alla salute mentale, esistono specifici piani di settore già approvati<sup>20</sup>, che dovranno essere portati a compimento. Si rimanda dunque a tali piani di settore, nonché al Piano Sangue, per quanto riguarda le specifiche attività da sviluppare e/o consolidare.

### ***Prevenzione delle malattie cronico degenerative ad ampio impatto sociale***

L'attuale contesto epidemiologico vede una indiscutibile prevalenza della patologie a carattere cronico-degenerativo, che, a differenza di quelle infettive, riguardano l'intera popolazione, in tutte le fasce d'età e, spesso, a prescindere dai comportamenti individuali o dalle aree sociali di appartenenza.

Benché la prevenzione di tali malattie sia complessa, in relazione alla multifattorialità che le determina, alcuni interventi, per i quali vi è una dimostrata efficacia, sono possibili ed in molti casi utili a prevenire non una sola patologia, ma un insieme di quadri clinici degenerativi.

Oltre all'informazione ed educazione sanitaria, con la promozione di stili di vita sani, di cui si è già detto, alcuni interventi di prevenzione secondaria e terziaria sono determinanti nel contenere l'incidenza delle malattie e soprattutto delle loro complicanze.

### **Il diabete**

L'assistenza diabetologica in Lombardia è di buon livello rispetto agli standards nazionali e internazionali, anche se permangono alcuni punti critici tra i quali:

- la necessità di aumentare la sistematicità ed il coordinamento della gestione dei pazienti diabetici da parte dei MMG e delle strutture diabetologiche ospedaliere, integrando le competenze di primo livello (MMG) e di secondo livello (strutture Ospedaliere);

E' essenziale l'interazione di diverse professionalità per la prevenzione e la cura della retinopatia, nefropatia e cardiopatia diabetica e per la prevenzione e cura del piede diabetico.

La prevenzione attiva delle complicanze antidiabetiche deve coinvolgere tutte le professionalità, dai MMG ai medici specialisti ospedalieri.

Tenendo conto del rapporto costi/benefici andranno ulteriormente definite procedure di monitoraggio e di assistenza domiciliare ai soggetti affetti da questa patologia.

### **Patologie dell'apparato respiratorio**

Tra le patologie dell'apparato respiratorio una particolare attenzione andrà posta alle modalità d'approccio alla tubercolosi, anche in relazione alla presenza di cittadini provenienti da paesi ad alta incidenza, realizzando le azioni prioritarie previste nel Piano regionale per la prevenzione ed il controllo della malattia tubercolare adottato nel 2005. Per quanto riguarda le patologie respiratorie dell'infanzia conseguenti a fenomeni allergici e legati all'inquinamento dell'aria, l'approfondimento epidemiologico del fenomeno, è necessario per contenerne gli effetti più gravi.

Dovranno essere valutate nuove possibilità tecnologiche messe a disposizione per il monitoraggio e la cura delle insufficienze respiratorie e per il trattamento domiciliare delle patologie respiratorie ad andamento cronico, come pure essere aggiornati, in modo rispondente alla continua evoluzione tecnologica e terapeutica, i protocolli operativi e gli indirizzi funzionali e organizzativi per l'assistenza pneumologica, valorizzando la funzione della rete specialistica, secondo le indicazioni organizzative ed operative in campo pneumologico, con riferimento alla degenza per acuti, alla degenza fisiologica, all'assistenza respiratoria intensiva e alla riabilitazione respiratoria

---

20

dgr VII/ 17513 del 17.5.2004 "Piano regionale triennale per la salute mentale" in attuazione del Piano Socio Sanitario Regionale 2002 – 2004

d.g.r. n. VII/18346 del 23.7.2004 Interventi in campo oncologico, in attuazione del PSSR 2002-2004 -

d.g.r. n. VII/20592 dell'11.2.2005 Patologie cardiocerebrovascolari: interventi di prevenzione, diagnosi e cura -

l.r. 5 DELL'8.2.2005 " V PIANO REGIONALE SANGUE E PLASMA DELLA REGIONE LOMBARDIA PER GLI ANNI 2004-2008"

Dovrà essere valutata l'opportunità di istituire strutture per terapia subintensiva delle gravi insufficienze respiratorie croniche e di trasferire le evidenze ottenute nelle sperimentazioni di assistenza domiciliare ai soggetti affetti da insufficienza respiratoria cronica, estendendo l'area territoriale ed incrementando il numero di soggetti coinvolti.

### **Le malattie reumatiche**

sarà necessario valutare l'incidenza, i livelli di assistenza, i gradi di inabilità e costi delle malattie reumatiche, così da elaborare un progetto di rete integrata di assistenza che, mediante un processo di cooperazione ed interazione tra MMG, PLS e specialisti ospedalieri, garantisca assistenza continua ed integrata, nelle fasi di prevenzione delle complicanze, diagnosi e cura, del malato reumatico.

### **Le malattie renali**

I pazienti con malattie renali e con insufficienza renale cronica sono in continuo aumento. I pazienti, con particolare riguardo a quelli in età più avanzata, mostrano inoltre una maggiore frequenza di comorbidità, con conseguente elevato carico assistenziale.

Nel 2002, l'età media di ingresso di nuovi pazienti in dialisi è stata di 67 anni; il 50% di questi nuovi ingressi presenta un'età > 70 anni, mentre i pazienti con età < 45 anni rappresentano solo l'8%.

Si nota un incremento progressivo e costante dei pazienti con nefropatia diabetica ed un incremento molto più rilevante della nefropatia su base vascolare che rappresentano un quarto di tutte le cause di uremia e che, sommate a quelle vascolari superano il 40%.

Le uscite dal programma di dialisi, per mortalità e per trapianto, non bilanciano i nuovi ingressi; ciò ha comportato in questa ultima decade un aumento annuo del numero di pazienti da inserire in programma di dialisi. Il trattamento dialitico ha un forte impatto, oltre che da un punto di vista socio economico, sulla qualità della vita delle persone che vi si devono sottoporre. Programmi coordinati di intervento sulla individuazione ed il trattamento precoce di soggetti in fase di insufficienza renale iniziale sono in grado di indurre il rallentamento della progressione verso l'uremia e la dialisi di un numero significativo di pazienti. La prevenzione secondaria consiste nella individuazione precoce dei soggetti con insufficienza renale iniziale e il loro riferimento a una struttura nefrologica per un inquadramento del profilo metabolico e del profilo cardio – vascolare. A tal fine saranno previsti sia interventi di formazione per i medici di medicina generale, sia sistemi di monitoraggio per valutare l'incidenza ed i percorsi diagnostico-terapeutici in atto, con il rafforzamento delle funzioni del Registro Lombardo di Dialisi e Trapianto e la incentivazione della deospedalizzazione (centri ad assistenza limitata, dialisi peritoneale ed emodialisi a domicilio).

La riorganizzazione delle strutture nefrologiche e dialitiche potrà essere attuata, nell'ottica di una rete integrata, anche attraverso le sinergie pubblico-privato ed una stretta connessione tra ospedale e territorio. L'organizzazione in rete consentirà di poter facilitare l'accesso al trattamento sostitutivo, più indicato dalla loro condizione clinica, ai pazienti che necessitano di dialisi, garantendo loro altresì un'adeguata assistenza medico-infermieristica.

Sistemi di telemedicina dedicata potranno orientare i pazienti idonei che necessitano di dialisi verso le loro famiglie con modalità di trattamento erogabili senza necessità di dover accedere alle strutture ospedaliere

Saranno inoltre sostenute iniziative atte ad incrementare l'attività di trapianto renale.

### **Le malattie neurologiche**

Una particolare attenzione dovrà essere posta nei confronti delle patologie neurologiche che, anche a causa dell'invecchiamento della popolazione, stanno assumendo dimensioni notevoli, quali il morbo di Parkinson e le demenze tra cui la malattia di Alzheimer.

Oltre che la diagnosi precoce, dovranno essere favorite le iniziative di prevenzione, che, hanno dimostrato di avere influenza nel rallentare l'insorgenza di tali patologie. Allo stesso modo un

approfondimento dovrà essere attuato nello studio dei protocolli di cura e sull'appropriatezza delle terapie e ricoveri.

Per quanto riguarda l'epilessia, verrà promosso il potenziamento della messa in rete funzionale dei centri per l'epilessia (epinetwork), al fine di consentire un'assistenza adeguata e distribuita in modo omogeneo su tutto il territorio e verranno pertanto definite linee guida e protocolli diagnostici specifici per le differenti situazioni sindromiche, a disposizione in rete per tutti gli operatori.

## **GLI OBIETTIVI DI SALUTE E DI BENESSERE SOCIALE**

### **La salute della donna e del bambino, la tutela dei minori e gli interventi nei confronti degli adolescenti**

Gli aspetti che riguardano il settore materno-infantile sono molteplici, ma il momento della nascita del bambino rappresenta indubbiamente uno dei profili più rilevanti e significativi. E' necessario rinvigorire il desiderio e la consapevolezza della maternità come grande valore della nostra storia, che ha sempre fatto perno sulla solidarietà della famiglia allargata alla comunità. Sarà pertanto fondamentale orientare le cure affinché privilegino l'aspetto umano e relazionale, con gli operatori pronti a cogliere le varie criticità e a porre loro rimedio. Nel "percorso nascita" le diverse strutture ospedaliere e le loro diverse figure professionali devono operare in modo integrato e in collegamento con le strutture territoriali, in un intervento finalizzato alla tutela della salute della madre e del bambino.

Bisogna pertanto perseguire una coerenza assistenziale interdisciplinare (ostetrico – rianimatorio – neonatologica), che garantisca al meglio una nascita "sicura" e una politica della qualità delle cure; a tal fine, va implementato il processo di informatizzazione integrata fra ospedale e territorio.

Particolare attenzione va posta al corso di accompagnamento al parto, al fine di predisporre per le madri ed i loro piccoli un reale percorso assistenziale che comprenda il prima ed il dopo dell'evento nascita.

Durante il corso di accompagnamento al parto, in una situazione quindi di tranquillità, vanno presentati ed illustrati alla futura mamma:

- ∞ i rischi e i benefici della analgesia in travaglio di parto, che dovranno essere altresì evidenziati nel "consenso informato". Qualora la futura mamma intendesse beneficiare di tale procedura, dovrà essere indirizzata al punto nascita che garantisce la prestazione;
- ∞ le indicazioni e controindicazioni del "taglio cesareo su richiesta materna"

La gravidanza ed il parto sono da considerare eventi "fisiologici".

E' peraltro intento della Regione ridurre l'incidenza statistica dei parti cesarei inappropriati, attraverso un'informazione che evidenzi gli aspetti positivi del parto naturale, promuovendo l'allineamento delle strutture regionali agli standard consolidati a livello europeo, dove il ricorso al parto chirurgico si mantiene su tassi nettamente inferiori a quelli che ancora oggi si registrano in Italia.

In questo contesto, bisogna tenere conto anche delle problematiche connesse al costante aumento dei parti di donne appartenenti a paesi non comunitari.

#### ***L'équipe ostetrica (ginecologo e ostetrica)***

Speciale attenzione verrà rivolta alle seguenti problematiche ostetrico - ginecologiche che, per la delicatezza dei temi trattati, sono di grande interesse ed impatto sull'opinione pubblica:

- ∞ la procreazione medicalmente assistita, mediante un accreditamento rigoroso e un'attenta e costante valutazione del mantenimento dei requisiti di accreditamento da parte dei centri autorizzati a praticarla, al fine di garantire il rispetto dei requisiti tecnico-scientifici ed organizzativi delle strutture, nonché delle caratteristiche del personale in esse impiegato definiti dalla Regione ai sensi dell'articolo 10 della legge 19 febbraio 2004, n. 40.
- ∞ la interruzione volontaria di gravidanza, attraverso il monitoraggio dell'attività e l'implementazione dei percorsi di assistenza.
- ∞ l'oncologia ginecologica

- ∞ le tecniche chirurgiche mini-invasive con l'elaborazione di percorsi diagnostico-terapeutici.

Il ruolo del neonatologo pediatra ospedaliero è quello di assicurarsi dello stato di salute del neonato alla nascita e di provvedere al suo corretto trattamento fino alla dimissione. Particolare importanza ricopre l'informazione data alla mamma, anche durante il corso di accompagnamento al parto. Infine va sottolineata l'imprescindibile necessità di stretta collaborazione con i Pediatri di libera scelta.

L'obiettivo prioritario da perseguire durante la gravidanza è quello di consigliare per il parto il livello assistenziale adeguato alle prevedibili necessità del nascituro, con la tempestiva e corretta trasmissione dell'informazione tra ginecologo e neonatologi. La collaborazione tra i due specialisti risulta tanto più importante quanto più è grave la patologia feto – neonatale. Al fine di perseguire gli obiettivi sopra esposti, le strutture di ricovero dovranno essere articolate in:

- ∞ strutture di base;
- ∞ strutture di riferimento per patologia.

Saranno definiti dei percorsi che consentiranno di poter individuare il punto nascita più appropriato al soddisfacimento degli specifici bisogni di salute della mamma e del bambino, sia durante il parto, sia durante la degenza neonatale, e attivate procedure atte a favorire il precoce inserimento (>48 h e <72 h) del binomio madre-neonato nell'ambito familiare e l'inizio dell'allattamento materno

### ***Ospedalizzazione in età pediatrica***

Nei Reparti di Pediatria della Lombardia si sta registrando una situazione di diffusa problematicità, le cui cause possono essere ricollegate a vari fattori :

- ∞ la riduzione del numero di Pediatri che si specializza nelle Scuole di Specialità;
- ∞ la scelta dell'Italia, unica fra tutti gli stati dell'Unione, di introdurre la figura del Pediatra di Base;
- ∞ il progressivo consolidamento della carenza di pediatri ospedalieri, in parte legata alla scelta degli specialisti di dedicarsi all'attività pediatrica di base;
- ∞ la presenza di profili deficitari nell'azione di filtro delle strutture e degli operatori del territorio, che fa aumentare gli accessi inappropriati al Pronto Soccorso.

Nel confermare le linee programmatiche di settore espresse nel precedente PSSR si procederà all'attuazione di modelli di integrazione tra assistenza ospedaliera e territoriale quali:

- ∞ la collaborazione fra pediatri di libera scelta e ospedalieri per la gestione coordinata dei pazienti, sia in caso di accesso al Pronto Soccorso pediatrico che in caso di ricovero;
- ∞ l'elaborazione di percorsi diagnostico terapeutici integrati e condivisi con i Pediatri di Libera Scelta per la gestione delle più comuni patologie, comprensivi anche dei criteri di ricovero e delle modalità di follow-up, anche in riferimento alle dimissioni precoci/protette;
- ∞ l'incentivazione della medicina in rete e dei gruppi cure primarie tra i P.L.S. e tra i MMG e i P.L.S.;
- ∞ la promozione della figura dei PLS come "second opinion" rispetto ai quesiti formulati dal medico di medicina generale;
- ∞ la realizzazione di interventi congiunti di educazione sanitaria alle famiglie relativamente alle indicazioni di urgenza ed emergenza e all'utilizzo corretto dei servizi sanitari;
- ∞ l'attivazione di Servizi di guardia pediatrica notturni e festivi funzionalmente integrati con le strutture ospedaliere.

Si lavorerà inoltre per garantire una presenza più duratura del pediatra neo - specializzato in ospedale, attraverso una contrattazione regionale incentivante previa accordi con le associazioni di categoria e la federazione degli ordini dei medici.

Per ridurre i ricoveri inappropriati, sarà rimodulata la remunerazione dei ricoveri per quelle patologie che potrebbero essere curate a domicilio, liberando risorse a favore delle unità organizzative caratterizzate da casistica più complessa.

Tra gli altri interventi da implementare, si ritiene fondamentale:

- ∞ promuovere la stipula di un accordo fra la Regione e l'Università, al fine di formare un numero maggiore di specialisti in pediatria

- ∞ valorizzare i servizi, più che le degenze, in Ospedale e potenziare le attività ambulatoriali, razionalizzando le prestazioni di I e II livello, nonché selezionando e qualificando i centri di III livello
- ∞ garantire negli Ospedali, soprattutto quelli per acuti, la presenza di un DEA fulcro del presidio e promuovere la domiciliazione delle cure per i casi subacuti e cronici.

### **Urgenza – emergenza pediatrica**

Le linee di intervento da perseguire per incidere sulle evidenziate criticità sono le seguenti:

- ∞ favorire una più stretta collaborazione tra il pediatra di libera scelta ed il pediatra che opera in ambito ospedaliero, al fine di ridurre gli accessi impropri alle strutture ospedaliere, con particolare riferimento alle attività pediatriche di pronto soccorso; a questo scopo, ruolo essenziale riveste l'O.B. Pediatrico che è una risposta all'aumento di accessi in PS e alla inappropriatazza dei ricoveri. Il pediatra di libera scelta viene informato della prestazione effettuata e può accedere alla documentazione clinica; è auspicabile una sua partecipazione diretta all'OB. I criteri di inclusione e di esclusione per i ricoveri in OBI sono codificati in precisi protocolli.
- ∞ garantire, in strutture selezionate, la disponibilità operativa da parte del pediatra, il quale potrà offrire un servizio di consulenza telefonica alle Centrali Operative 118 o al personale dei Pronto Soccorso privi di personale di competenza pediatrica;
- ∞ promuovere l'attivazione sul territorio di centri (ambulatori dei PLS associati) che assicurino una continuità assistenziale di almeno 12 ore e, ove possibile, nei giorni prefestivi e festivi nelle ore diurne;
- ∞ ricoverare i bambini esclusivamente in reparti pediatrici;
- ∞ definire i rapporti di collaborazione-integrazione funzionale «trasversali» tra Dipartimento Materno Infantile (DMI) e Dipartimento dell'emergenza.

La Regione promuoverà la sperimentazione di ambulatori gestiti dai pediatri di libera scelta all'interno del Pronto Soccorso Pediatrico. Tale impostazione innovativa potrebbe consentire di conseguire i seguenti vantaggi:

- ∞ il Personale addetto al triage verrebbe messo nelle condizioni di smistare immediatamente i pazienti destinati all'Ambulatorio da quelli destinati al Pronto Soccorso;
- ∞ il Pediatra di libera scelta in servizio nell'ambulatorio potrebbe avere ad immediata disposizione i servizi diagnostici d'urgenza (strumentali e consulenze specialistiche) dell'Ospedale con una semplice richiesta su ricettario regionale;
- ∞ sia il Pediatra ospedaliero che quello di PLS potrebbero discutere in tempo reale fra di loro le problematiche del singolo paziente, ivi comprese l'indicazione e la programmazione di accertamenti, controlli o ricoveri.

### **Patologia della sindrome della morte improvvisa dell'infante (SIDS) e della morte inaspettata del feto**

La SIDS è la più frequente causa di morte nel primo anno di vita nei paesi industrializzati e colpisce in media un piccolo ogni 1000 nati. La morte inaspettata del feto a termine ha un'incidenza del 6% circa. I costi sociali per le terapie di sostegno medico psicologico per i familiari sono rilevanti.

Vanno peraltro considerate le relative ricadute in termini scientifici che potrebbero derivare dalle accresciute conoscenze su queste patologie; tali ricerche dovrebbero essere mirate proprio sul periodo di vita perinatale che, secondo molti scienziati potrebbe detenere molte risposte alle patologie dell'adulto e persino dell'anziano, tra cui l'arteriosclerosi.

La sindrome si configura come un problema multifattoriale focalizzato sulle teorie patogenetiche rispettivamente cardiaca (aritmogena) respiratoria (apnea), della discinesia viscerale e delle anomalie del sistema nervoso neurovegetativo.

Saranno proseguiti gli studi già avviati in collaborazione con il gruppo di lavoro Network dei Centri Regionali (Decreto Direzione Generale Sanità - Regione Lombardia n. 15965 del 03/11/05) riguardanti la prevenzione, la ricerca anatomo-clinica, le indagini anatomo-patologiche e di genetica molecolare e l'aggiornamento professionale nel campo della SIDS e della morte inaspettata del feto a termine.

### **Prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro**

Si prevede, di dare continuità alle azioni svolte nei piani precedenti e in particolare ai programmi e alle azioni previste nel piano triennale adottato con la DGR 18344 del 23.7.2004, finalizzando gli interventi nei comparti con maggiore rischio e a rischi specifici emergenti, quali:

- ∞ I comparti a più elevato rischio d'infortunio (costruzioni, agricoltura e sanità);
- ∞ i comparti con condizioni operative ad alto rischio, (grandi opere, treni ad alta velocità, lavori temporanei in quota con funi);
- ∞ I rischi specifici emergenti (tumori professionali e stress da lavoro)

L'intervento nel complesso sistema della prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro si deve fondare sulle seguenti linee d'indirizzo:

- ∞ Implementazione della rete di tutti i soggetti (pubblici e privati) a qualunque titolo impegnati nella prevenzione;
- ∞ promozione dell'integrazione dei sistemi informativi dei vari enti e organismi coinvolti (Regione, ASL, ARPA, INAIL, ISPES, Enti Locali);

I principali e più importanti obiettivi di prevenzione si possono così sintetizzare:

- ∞ diminuzione e contenimento degli infortuni sul lavoro specie di quelli mortali e gravi;
- ∞ informazione, formazione e addestramento specifico per i lavoratori del settore e le figure di sistema, orientati ad aumentare la consapevolezza del rischio e la cultura della sicurezza;
- ∞ aumento della frequenza dei controlli attivando sinergie tra i diversi organismi di vigilanza;
- ∞ individuazione e promozione di soluzioni tecnologiche in grado di sostituire le sostanze cancerogene e l'esposizione professionale.
- ∞ garanzia della continuità del lavoro già svolto e dei risultati raggiunti in tema di monitoraggio grazie all'applicazione del D.L.vo 626/94 nel sistema delle imprese.

L'applicazione/diffusione di linee guida o protocolli operativi dovrà promuovere la diffusione di nuovi comportamenti individuali, attraverso la modifica delle conoscenze e degli atteggiamenti dei soggetti, degli operatori e degli utenti cui essi sono rivolti.

La Regione svolgerà una funzione di coordinamento e di indirizzo strategico, costituendo in tal senso un importante punto di riferimento per la ASL, anche ai fini della risoluzione delle problematiche connesse ai Responsabili SPP ed ai Vertici delle Aziende, nonché con l'obiettivo di favorire un'omogenea ed efficace applicazione delle indicazioni specifiche.

### ***Piano regionale amianto***

Le attività che oggi interessano l'amianto nel territorio della Regione Lombardia sono quelle di manutenzione di edifici, impianti e macchine, di bonifica e di smaltimento. In base ai dati ricavati dai piani di lavoro presentati alle Aziende Sanitarie Locali (ASL) per la rimozione di amianto o di materiali contenenti amianto (articolo 34 del decreto legislativo 277/91), si evince che la maggior parte dell'amianto ancora presente è costituito da materiale in matrice cementizia o resinosa (95 % dei piani di lavoro degli ultimi 5 anni) e principalmente da coperture in cemento-amianto (*eternit*).

Si stima che le coperture in cemento amianto in Lombardia siano almeno 22,6 km<sup>2</sup>, corrispondenti ad almeno 800.000 m<sup>3</sup> di potenziale materiale da smaltire.

Per la sorveglianza sanitaria dei lavoratori esposti all'amianto, rimangono valide le indicazioni riportate nelle "Linee guida per la gestione del rischio amianto", approvate con DGR 22/05/1998, n. VI/36262. Si tratta, conseguentemente, di attuare la legge regionale 29 settembre 2003, n. 17 recante "Norme per il risanamento dell'ambiente, bonifica e smaltimento dell'amianto", attraverso:

- ∞ Il censimento, la valutazione della pericolosità e bonifica dei siti contenenti amianto.
- ∞ La prescrizione di norme di prevenzione per la bonifica dell'amianto.
- ∞ La promozione di iniziative di educazione ed informazione finalizzate a ridurre la presenza dell'amianto.

### **Prevenzione e sicurezza negli ambienti di vita**

L'obiettivo del Piano è quello di attuare interventi di prevenzione della esposizione della popolazione a fattori di rischio di tipo ambientale e di tipo tecnologico, provvedendo in particolare a:

- ∞ Individuare le aree del territorio regionale con elevata probabilità di alte concentrazioni di radon indoor ed adottare iniziative di prevenzione della esposizione nelle abitazioni;
- ∞ Coordinare l'attuazione di piani locali da parte delle ASL per l'individuazione di fonti di PCB e per la prevenzione della esposizione della popolazione;
- ∞ Definire requisiti igienico-sanitari delle abitazioni e degli ambienti di vita collettiva;
- ∞ Approvare linee guida per la costruzione di edifici radon-resistenti e per il risanamento di quelli esistenti;
- ∞ Predisporre un rapporto sulla esposizione a PCB in Lombardia e sulle misure di prevenzione da adottare

I settori di intervento riguarderanno:

- ∞ la prevenzione delle allergopatie da ambrosia;
- ∞ la prevenzione e sicurezza negli ambienti di vita: lotta agli infestanti urbani
- ∞ la prevenzione e sicurezza relativa alle radiazioni ionizzanti ed elettromagnetiche
- ∞ la prevenzione degli Infortuni Domestici
- ∞ gli incidenti stradali
- ∞ la qualità delle acque destinate al consumo umano e a quelle utilizzate per la balneazione

Per quanto riguarda le urgenze/emergenze igienico-sanitarie e problematiche collegate al terrorismo l'obiettivo da perseguire nel prossimo triennio è quello di migliorare la cultura della previsione e della prevenzione nel campo delle urgenze/emergenze igienico-sanitarie e delle problematiche collegate al terrorismo, attraverso:

- ∞ L'adozione di atti di indirizzo per le ASL, al fine di sviluppare le capacità operative dei servizi per garantire un tempestivo ed efficace intervento per le urgenze ed emergenze igienico-sanitarie ed in caso di attacco terroristico;
- ∞ Lo sviluppo di forme di collaborazione e di interazione funzionale da porre in atto fra le diverse strutture sanitarie e della pubblica amministrazione coinvolte nell'attività di prevenzione, previsione e gestione dei rischi da eventi terroristici;
- ∞ Il monitoraggio dell'applicazione dei provvedimenti regionali e aggiornamento delle Linee Guida regionali sulla previsione e gestione dei rischi conseguenti ad atti terroristici;
- ∞ La definizione di linee Guida regionali per l'organizzazione della Guardia Igienica dei Dipartimenti di Prevenzione delle ASL;

### **Sicurezza alimentare**

I principali obiettivi di carattere generale che s'intendono perseguire nel prossimo triennio sono la tutela della salute della popolazione con consumo di alimenti sicuri e la garanzia della qualità igienico sanitaria dei prodotti, in modo da permetterne la commercializzazione a livello globale.

Per il raggiungimento di tali obiettivi è necessario:

- ∞ Ridurre degli episodi di intossicazione e tossinfezione alimentare;
- ∞ Ridurre il livello di autoreferenzialità del settore, garantendo un'effettiva cooperazione tra le imprese private e la Regione ai fini della garanzia della qualità ed affidabilità dei prodotti destinati al consumo alimentare;
- ∞ Garantire lo stato sanitario degli allevamenti di animali destinati alla produzione di alimenti;
- ∞ Garantire un'adeguata attività di vigilanza e controllo sulle imprese alimentari, sui prodotti alimentari, sui laboratori privati che effettuano esami in regime di autocontrollo aziendale, riducendo i controlli formali e standardizzati e di promuovendo più controlli mirati e a campione da parte della Regione.
- ∞ Implementare il sistema delle sanzioni, al fine di introdurre efficaci deterrenti alla contraffazione alimentare o al mancato rispetto delle procedure.

Nel prossimo triennio, si prevede, quindi, di effettuare le seguenti attività:

- ∞ Recepimento, a livello regionale, della nuova normativa comunitaria in materia di mangimi, alimenti, salute e benessere animale, anche mediante emanazione di linee guida e protocolli di intervento e mediante la formazione continua del personale dei Dipartimenti di

- Prevenzione relativamente ai controlli ufficiali, alle verifiche ed all'attività di audit e di ispezione che troveranno rispondenza nei piani di formazione previsti.
- ∞ Coordinamento dell'attività di vigilanza e controllo sulle industrie alimentari basato sulla realizzazione dei piani annuali regionali di controllo che prevedano:
    - l'individuazione degli obiettivi sanitari di carattere generale e di carattere specifico per quanto riguarda il territorio regionale;
    - la programmazione degli interventi in base alla valutazione del rischio e alla individuazione delle priorità di intervento;
    - l'adozione di procedure operative corrette e uniformi, anche sotto il profilo del comportamento del personale;
    - l'adozione di procedure idonee per i casi di non conformità o che richiedono l'attivazione del sistema di allerta;
    - la valutazione dei rapporti e delle metodiche di prova delle analisi effettuate dalle imprese alimentari in regime di autocontrollo.
  - ∞ Coordinamento all'interno della programmazione regionale di tutti i piani e programmi di controllo già in atto, anche mediante il coinvolgimento diretto dei Laboratori Pubblici di riferimento, nonché attraverso il mantenimento dei piani di ricerca sugli alimenti; ove necessario al fine di garantire la sicurezza alimentare e la tutela del consumatore, dovranno essere previsti o rafforzati piani particolareggiati di campionamento.
  - ∞ Coordinamento dell'attività di vigilanza e controllo rispetto a particolari problematiche, quali: modalità di impiego dei prodotti fitosanitari anche ai fini della presenza di residui nei prodotti alimentari, modalità di impiego e verifica della corretta informazione al consumatore relativamente alla presenza di OGM nelle diverse matrici alimentari, prevenzione delle intossicazioni da funghi, adeguamento della formazione e delle capacità operative dei Dipartimenti di Prevenzione nei confronti di problematiche derivanti da nuovi rischi legati in particolare all'evoluzione della legislazione, della tecnologia (produzione, conservazione, commercio, ecc.), nonché all'evoluzione degli stili di vita.
  - ∞ Estensione ed implementazione del sistema anagrafico a tutti i settori degli animali da reddito e completa messa a punto della anagrafe zootecnica bovina, anche al fine di una verifica delle produzioni di latte negli allevamenti regionali;
  - ∞ Implementazione della Banca dati relativa ai Capi Produttori di latte;
  - ∞ Razionalizzazione delle attività di controllo negli stabilimenti autorizzati a produrre alimenti di origine animale, destinati all'esportazione verso Paesi Terzi, mediante adozione di procedure uniformi di controllo e di rilascio delle certificazioni di esportazione;
  - ∞ Prosecuzione dell'attività di raccordo con gli altri attori interessati alla sicurezza alimentare (DG Agricoltura, DG Commercio, Organizzazioni agricole, Associazioni industrie alimentari, Grande distribuzione, ecc.) per individuare modalità comuni per la valutazione, la gestione e la comunicazione del rischio.

## **La salute mentale: psichiatria neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza e disabilità correlate, psicologia**

### **Psichiatria**

#### Punti di priorità del Piano Regionale Salute Mentale

- ∞ Le problematiche della Salute Mentale devono trovare un tavolo unico di coordinamento delle strategie che tenga conto sia della necessità di forte correlazione tra strutture specialistiche e territorio, sia dell'esigenza di offrire una nuova assistenza socio-sanitaria e socio-assistenziale alle famiglie, favorendo i processi di rete.
- ∞ Il Piano Regionale per la Salute Mentale (PRSM), approvato dalla Giunta Regionale lombarda con DGR 17513 del 17.05.2004, ha indicato i modelli organizzativi e gli strumenti

per sviluppare una nuova policy per la salute mentale. I punti di priorità del PRSM sono i seguenti:

- ∞ Istituzione degli Organismi di Coordinamento per la Salute Mentale nell'ambito delle ASL in collaborazione con AO, erogatori privati accreditati a contratto, MMG e PLS, Enti Locali, agenzie del privato sociale e della "rete naturale", associazioni, volontariato ed altre realtà del territorio, con funzione di integrazione e collegamento tra i diversi soggetti istituzionali e non istituzionali coinvolti a diverso titolo nella tutela della salute mentale. Inserimento nel Dipartimento di Salute Mentale di un rappresentante delle Associazioni di Volontariato e/o di Associazioni dei parenti dei pazienti psichiatrici.
- ∞ Introduzione della metodologia dei "percorsi clinici" per garantire agli utenti una valutazione approfondita delle loro esigenze e percorsi di cura personalizzati per i soggetti affetti da disturbi psichiatrici gravi, per i malati con maggiori bisogni e a maggior rischio di abbandono. Per questi pazienti è previsto un trattamento centrato sull'elaborazione del Piano di Trattamento Individuale (PTI), l'istituzione della figura del "case manager" e la ricerca e il recupero del rapporto con gli utenti "persi di vista".
- ∞ Riqualificazione delle strutture residenziali psichiatriche attraverso la differenziazione delle strutture residenziali sulla base dei livelli di intervento terapeutico riabilitativo e del grado di assistenza.
- ∞ Incentivazione di modelli organizzativi e gestionali che favoriscano la flessibilità nei percorsi di assistenza, attraverso modelli di collaborazione pubblico-privato e convenzioni con soggetti non istituzionali in modo da offrire opzioni di scelta agli utenti.
- ∞ Valorizzazione dei soggetti del terzo settore, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, con grande attenzione ai criteri di accreditamento.
- ∞ Istituzione dei centri di salute mentale inter - distrettuali in grado di garantire un servizio per i pazienti e un consulto per le famiglie sull'intero arco delle 24 ore.

### **La neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza**

Il tema della valutazione dei bisogni, della personalizzazione e della programmazione degli interventi in relazione alla disponibilità delle risorse, sono gli elementi di fondo che hanno da sempre qualificato la presa in carico e il supporto dei minori e delle loro famiglie. La Regione, in questi anni, ha assicurato una organizzazione dei servizi di tutela e cura della salute mentale dell'età evolutiva articolata in Unità Operative di neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza, afferenti alle Aziende Ospedaliere di tutto il territorio e dotate di un tariffario specifico che ne valorizzasse le prestazioni.

Per raggiungere un livello di eccellenza anche nei servizi sanitari di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza e nel lavoro di integrazione con gli altri interlocutori istituzionali e non, impegnati nel settore, e quindi mantenere il bambino e la sua famiglia al centro delle iniziative di prevenzione, cura, tutela, assistenza, occorre promuovere una rivisitazione e una riqualificazione delle attività dei servizi di NPIA.

Le Unità Operative di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza (UONPIA) effettuano attività di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione in ambito neurologico, psichiatrico e neuropsicologico nella fascia d'età da 0 a 18 anni. Affrontano un ampio range di patologie molto differenziate tra loro, acute, subacute, croniche, rare, progressive ecc, spesso ad elevata comorbilità, una quota significativa delle quali ha bisogni multipli e complessi che perdureranno per tutta la vita, ad elevato impatto sociale

Appare necessaria la predisposizione di uno specifico piano di intervento, i cui punti salienti saranno:

- ∞ Il consolidamento di un Sistema Integrato di Servizi di Neuropsichiatria Infantile su tutto il territorio regionale, sia in termini di professionalità (neuropsichiatri, psicologi, terapisti della neuropsicomotricità dell'età evolutiva, logopedisti, educatori ecc) sia in termini di strutture
- ∞ L'attivazione di un Organismo di Coordinamento per la Salute Mentale dell'Età Evolutiva all'interno di ogni ASL.
- ∞ Lo sviluppo di modalità innovative nell'area dell'emergenza-urgenza NPIA, con particolare attenzione al fenomeno dei suicidi e tentati suicidi in adolescenza e preadolescenza;
- ∞ L'Osservatorio epidemiologico per la NPIA e relativo sistema informativo

- ∞ La revisione dei criteri per l'accreditamento istituzionale e gestionale con verifica dei costi connessi;
- ∞ La definizione di percorsi di cura e modelli operativi d'intervento per le patologie ad alto impatto sociale e alta complessità clinico organizzativa e la definizione di protocolli operativi tra la UONPIA e le altre UO Aziendali e dipartimentali nella direzione di "percorsi di cura" diagnostici e terapeutici condivisi
- ∞ La sperimentazione di modelli di collegamento con pediatri ospedalieri, pediatri di libera scelta e medici di medicina generale;
- ∞ La collaborazione con le strutture private accreditate, attraverso la stipula di protocolli operativi e la valutazione dei percorsi riabilitativi;
- ∞ Le linee guida per la strutturazione di specifici accordi di programma per l'integrazione delle attività con le altre istituzioni (scuola, tribunale ecc)
- ∞ La definizione di protocolli operativi con i Servizi per l'età adulta ai fini del "passaggio in cura" in previsione del compimento della maggiore età.

## **Psicologia**

La Psicologia ha consolidato da tempo il proprio intervento in ambito preventivo, terapeutico, riabilitativo, per la promozione e tutela della salute.

Al fine di delinearne l'azione, spesso lasciata implicita, occorre distinguere tra:

- ∞ operatività connessa ai disagi ed ai disturbi mentali (psichiatria, neuropsichiatria infantile, dipendenze)
- ∞ interventi relativi alle problematiche psicologiche connesse ad eventi organici patologici (gravi, acuti e cronici invalidanti o con prognosi infausta).

Tali ambiti operativi prevedono attività dirette alla persona e al suo contesto relazionale naturale (primariamente la famiglia) sia in fase di ricovero sia di intervento ambulatoriale.

Parallelamente altre azioni, seppur indirette, riguardano il "contesto di cura", quali:

- ∞ supporto psicologico agli operatori che operano in aree particolarmente critiche;
- ∞ formazione e aggiornamento degli operatori alla relazione con il paziente e, più in generale, formazione alla comunicazione interpersonale del personale che opera a contatto con il pubblico;
- ∞ umanizzazione dell'assistenza e dell'accoglienza nelle varie articolazioni del sistema sanitario e, più in generale, rilevazione della soddisfazione e miglioramento della qualità.

Va infine confermato il ruolo di rilievo della Psicologia negli ambiti organizzativi e di programmazione degli interventi in ambito sociale e sanitario.

## **Livelli di cura ad elevate intensità ed integrazione assistenziale**

Il crescente bisogno di cura ed assistenza per le persone in situazione di fragilità e non autosufficienza pone con evidenza la necessità di progettare nuovi modelli organizzativi e soluzioni operative sia sul versante professionale che sia quello della programmazione e della gestione dei servizi.

Il crescente bisogno di cura ed assistenza per le persone in situazione di fragilità e non autosufficienza pone con evidenza la necessità di progettare nuovi modelli organizzativi e soluzioni operative sia sul versante professionale che sia quello della programmazione e della gestione dei servizi.

Le nuove risposte assistenziali richiedono un forte incremento della flessibilità organizzativa e la ricerca di nuovi strumenti gestionali che assicurino l'appropriatezza e l'efficacia degli interventi, la sostenibilità dei modelli, il gradimento dei cittadini, la qualità professionale degli operatori impegnati, una stretta integrazione fra pubblico, privato no profit e for profit accreditato.

In questo contesto, il concetto di continuità di cura deve essere interpretato non solo quale strumento di garanzia di un percorso assistenziale bidirezionale (in sussidiarietà verticale per tipologia di complessità di cura, senza soluzione di continuità fra rete ospedaliera e rete territoriale), ma anche quale reale possibilità da parte del malato e della sua famiglia di poter accedere alle prestazioni dell'équipe curante domiciliare (e quindi ad attività svolte in sussidiarietà orizzontale), con disponibilità nelle 24 ore, 7 giorni su 7.

L'obiettivo è quello di garantire la permanenza al domicilio di malati "fragili" affetti da patologie e da multipatologie il cui trattamento, ancorché complesso, può essere attuato e sostenuto a casa, a condizione che il malato e la famiglia siano supportati da un "sistema a rete" caratterizzato da:

- ∞ elevata duttilità nell'adeguarsi ai bisogni dei malati, per definizione instabili o ad alto potenziale di instabilità (concetto di intensività variabile);
- ∞ reale continuità assistenziale (nelle 24 ore e durante la settimana);
- ∞ attività in équipe;
- ∞ formazione ed esperienza professionale sanitaria specifica da parte degli operatori della équipe nei settori di intervento;
- ∞ regia centralizzata;
- ∞ stretta integrazione funzionale, definita secondo protocolli operativi con medici di medicina generale e pediatri di libera scelta, rete 118 dell'emergenza urgenza territoriale, sistema socio-sanitario (sistema del voucher-pattanti) e socio-assistenziale, privato no profit e for profit accreditato.

### **L'ospedalizzazione domiciliare (OD)**

Le specificità dell'ospedalizzazione domiciliare possono essere così sintetizzate:

- ∞ presa in carico del malato da parte della équipe curante;
- ∞ continuità di cura che andrà progressivamente dotandosi di sistemi evoluti di telecomunicazione in medicina (teleconsulto, telerefertazione, telemonitoraggio, teleconferenza);
- ∞ cartella clinica, inizialmente cartacea e successivamente informatizzata;
- ∞ standard quantitativamente elevato di accessi domiciliari da parte del personale della équipe;
- ∞ erogazione diretta di farmaci (compresi oppioidi, trasfusioni e ossigeno), presidi ed ausili da parte della équipe;
- ∞ accesso diretto alla diagnostica, di base a quella laboratoristica;
- ∞ coinvolgimento del medico di medicina generale nei processi decisionali.

Tale livello di cura ed assistenza dovrà essere di norma rivolto a malati a rischio di instabilità - e quindi con necessità di elevati standard di monitoraggio dei parametri vitali e/o di continuo adeguamento delle terapie -, nonché a malati nelle fasi successive al ricovero in struttura sanitaria, a seguito di un evento indice e/o intervento chirurgico.

In particolare, la Ospedalizzazione Domiciliare dovrà essere maggiormente sviluppata a beneficio di pazienti:

- ∞ con insufficienza respiratoria cronica, in ventiloterapia meccanica, sia su base respiratoria che neurologica;
- ∞ con insufficienza cronica d'organo o di sistema: cardio-circolatorio, neurologico, renale, epatica e metabolica, dell'apparato locomotore;
- ∞ in trattamento per forme refrattarie di dolore grave non neoplastico;
- ∞ nelle fasi iniziali di alimentazione artificiale, sia enterale che parenterale, o qualora si rendano necessari adeguamenti dei regimi alimentari a causa intolleranza e di effetti collaterali e vi sia la necessità di monitoraggio continuo del malato;
- ∞ in fase avanzata per malattie inguaribili evolutive che necessitino di un inserimento nel programma assistenziale fornito dalla rete delle cure palliative ( programma di cure palliative).

Il programma di Ospedalizzazione Domiciliare verrà proseguito con passaggio ad altra modalità assistenziale (ad es.: Assistenza Domiciliare Integrata; ricovero in struttura per acuti; ricovero in Hospice della rete sanitaria di cure palliative o in struttura socio-sanitaria; ricovero in RSA) qualora venissero meno i criteri di cronicità e comparissero fenomeni di acuzie, ovvero vi fosse la necessità di periodi di sollievo parentale.

Parimenti, il programma di OD potrà essere attuato in ogni fase del percorso clinico del malato qualora si assistesse alla ricomparsa delle caratteristiche di ammissione a questo livello assistenziale.

In tutti i casi, il programma di attivazione dell'Ospedalizzazione Domiciliare dovrà essere attivato con il consenso del malato.

### **La rete delle cure palliative e degli interventi assistenziali nella fase finale della vita**

Il completamento della rete regionale per le cure palliative, dal 2001 inserita fra i Livelli Essenziali di Assistenza, rappresenta una priorità del PSSR e verrà realizzato attraverso l'utilizzo di tutte le risorse a ciò finalizzate. La realizzazione della rete dovrà tendere al raggiungimento del miglior livello di offerta territoriale, caratterizzato dalla omogeneità di risposta su tutto il territorio regionale, adeguata ai bisogni della popolazione.

Ciò si realizzerà all'interno di un sistema a rete caratterizzato da "assi portanti" costituiti dalla sussidiarietà verticale e orizzontale, dall'integrazione fra rete sanitaria, socio sanitaria e socio assistenziale, dalla forte sinergia fra le strutture sanitarie e socio sanitarie con i sistemi assistenziali territoriali, dalla opportuna valorizzazione degli stimoli proattivi provenienti dal settore no profit, storicamente presente nella nostra regione.

I professionisti delle cure primarie saranno opportunamente supportati dagli interventi specialistici degli operatori delle Unità Operative di Cure Palliative (UOCP)/ Equipe di Cure Palliative presenti all'interno delle Strutture sanitarie e sul territorio.

All'interno di un sistema a matrice che eviti soluzioni di continuità nel percorso clinico del malato, i MMG e i PLS, in funzione della complessità dei bisogni, potranno inoltre utilizzare le risorse messe a disposizione dalla rete socio-sanitaria che, negli ultimi anni ha fortemente sviluppato uno specifico livello di risposta adeguato alle esigenze dei malati terminali e fortemente integrato con la rete sanitaria.

Attraverso la creazione di un sistema di monitoraggio delle variabili qualitative e quantitative fondamentali, verranno approfonditi alcuni aspetti fondamentali quali:

- ∞ il grado e la possibilità di integrazione fra il sottosistema territoriale, garante della continuità delle cure domiciliari, e il sottosistema ospedaliero, costituito dalle UOCP;
- ∞ il grado e la possibilità di integrazione fra rete sanitaria, socio-sanitaria e sociale;
- ∞ il livello di gradimento dell'utenza e degli operatori.

Per le finalità di cui sopra, si ritiene opportuno istituire un Organismo di coordinamento regionale per le cure palliative, in capo alla DG Sanità.

### **La terapia del dolore e l'ospedale senza dolore**

Il Progetto per l'Ospedale Senza Dolore (OSD) è stato inserito sin dall'inizio tra i Progetti della rete regionale Health Promoting Hospital (HPH) e molte Strutture di ricovero, sia pubbliche che private, hanno istituito il Comitato per l'Ospedale Senza Dolore, strumento fondamentale per la realizzazione del Progetto.

Ciò ha creato le basi perché venissero recepite le Linee Guida nazionali e fosse approvato il Manuale Operativo per la realizzazione del progetto OSD presso ogni Struttura Sanitaria della regione.

Sulla base di questo atto e del Manuale Applicativo, nel prossimo triennio dovrà essere raggiunto l'obiettivo di realizzare un Comitato per l'Ospedale Senza Dolore (COSD) presso ogni Struttura sanitaria, i cui compiti principali saranno quelli di:

- ∞ inserire in cartella clinica un sistema di registrazione costante e continuativa del dolore;
- ∞ definire criteri omogenei per la diagnosi e per il trattamento del dolore sia acuto sia cronico;
- ∞ consentire l'utilizzo adeguato dei farmaci oppiacei e dei sistemi più avanzati di trattamento (Patient Controlled Analgesia-PCA, sistemi di somministrazione continua dei farmaci antalgici, neuromodulazione elettrica e chimica).
- ∞ rivolgere maggiori attenzioni ai seguenti settori: dolore pediatrico, dolore nel parto, dolore nel periodo post-operatorio, dolore nei malati afferenti al sistema dell'Emergenza Urgenza (PS, DEA, EAS), dolore nei malati affetti da malattie inguaribili in tutte le fasi cliniche (in stretta integrazione con la rete delle cure palliative).
- ∞ realizzare percorsi formativi per gli operatori;
- ∞ monitorare costantemente i risultati ottenuti.

Saranno inoltre sviluppati protocolli di diagnosi e cura antalgica, con utilizzo di tecnologie innovative (neuromodulazione centrale e periferica, chimica e fisica).

## Patologie cronico degenerative

La progressiva espansione delle patologie cronico degenerative e l'evoluzione dei loro percorsi diagnostici e terapeutici comportano:

- ∞ la possibilità di interventi sanitari specifici e spesso ad alta complessità organizzativa e clinica;
- ∞ l'assorbimento di un crescente carico assistenziale;
- ∞ l'utilità di integrare più servizi di una stessa rete e servizi di reti diverse (sanità, assistenza ma anche trasporti, formazione, cultura, edilizia etc);
- ∞ la necessità di riprogrammare e sviluppare i servizi domiciliari, residenziali e territoriali ;

Gli scenari che si aprono con la cura delle patologie cronico-degenerative sono stati già descritti nelle sezioni dedicate alla quota più fragile della popolazione lombarda. A livello nazionale i dati più recenti indicano la presenza di due milioni di persone affette da patologie croniche che comportano, generalmente, forme più o meno gravi di disabilità psico-fisica permanente. A tal proposito, il Ministero della Salute ha emanato, con Decreto Ministeriale del 21 maggio 2001, n. 296, un "Regolamento di aggiornamento del decreto ministeriale 28 maggio 1999 n. 329, recante norme di individuazione delle malattie croniche e invalidanti ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera a del decreto legislativo 29 aprile 1998 n. 124".

L'analisi di questo fenomeno coinvolge discipline diverse (demografia, epidemiologia, economia, sociologia), in quanto l'invecchiamento viene percepito come problema nella misura in cui porta ad un aumento della quota di popolazione definita come dipendente. E' tuttavia utile ricordare che l'invecchiamento della popolazione può e deve essere visto anche come una diminuzione del "rischio di morte per classi di età", da considerare quindi come conquista delle politiche sanitarie di un sistema, oltre che come problema. A fronte di una aspettativa di vita sempre più lunga è comunque doveroso porsi la Domanda-chiave del congresso mondiale di gerontologia 1997: quale è l'aspettativa di vita libera dalla disabilità? L'aumento della prevalenza della disabilità è iniziato alla fine dei '60 quando la mortalità ha cominciato a diminuire in tutte le classi di età ma prevalentemente in quelle più giovani. All'inizio del terzo millennio sembra prevalere la disabilità + lieve, ma i dati sono scarsi e contraddittori. Il monitoraggio della popolazione anziana ospite delle RSA lombarde potrebbe costituire un ottimo osservatorio epidemiologico per numero, frequenza, omogeneità e riproducibilità delle osservazioni (scheda di osservazione intermedia dell'assistenza o SOSIA). In dati relativi al primo triennio sembrano confermare una "compressione" della disabilità nella parte estrema di una vita più ricca di anni e sostanzialmente autonoma fino ad una età che nel breve tempo di osservazione è andata tuttavia crescendo, anche grazie agli interventi di prevenzione e di promozione di corretti stili di vita.

Qualunque sia la capacità della nuova popolazione anziana di "comprimere" la fase della dipendenza nella parte terminale di una esistenza sempre più lunga, ineludibile appare la necessità di creare una forte integrazione fra le diverse reti dei servizi alla persona, anche con nuovi strumenti. Ad esempio, in ambito clinico uno strumento validissimo per l'integrazione coincide con lo sviluppo della telemedicina, che consente di erogare prestazioni sanitarie facendo "muovere" le informazioni piuttosto che i pazienti o il personale sanitario. Anche il sistema assistenziale che deriva dall'applicazione della telemedicina deve essere parte di una rete finalizzata all'integrazione tra prevenzione, assistenza territoriale e residenziale, per assicurare appropriatezza, coordinamento e continuità della cura e degli interventi più propriamente sociali, facilitare l'accesso e l'erogazione delle prestazioni socio-sanitarie, permettere il monitoraggio dei percorsi degli assistiti, il controllo delle prestazioni e dei costi.

Alcune difficoltà oggettive di integrazione si notano ancora anche a livello della stessa rete : va ulteriormente ricordato il sistema delle cure ospedaliere con quello delle cure primarie e va progettato un sistema integrato di coordinamento tra queste ultime ed il livello specialistico per la continuità delle cure sia dei pazienti cronici che di quelli post acuti. L'ospedale deve adottare procedure di raccordo con il Medico di medicina generale ed i servizi territoriali per l'attivazione delle risposte sanitarie e socio sanitarie ai bisogni del paziente dimesso e della sua famiglia. Va enfatizzato il ruolo del medico di medicina generale, componente fondamentale delle reti di

assistenza, con il quale devono essere concordati con puntualità compiti, responsabilità, poteri e strumenti per esercitare una funzione centrale nell sistema, anche promuovendo le forme aggregate ed integrate di organizzazione che consentano l'offerta dei servizi "di fiducia" per 24 ore, 7 giorni la settimana, con importanti ricadute sui disagi dei pazienti e del sistema, primo fra tutti l'accesso improprio al Pronto soccorso.

### **La promozione e tutela della famiglia**

Il sistema del welfare deve essere ridisegnato rispetto alle esigenze della famiglia, definendo un programma di intervento a sostegno della famiglia e della maternità attraverso azioni concrete rivolte al singolo nucleo familiare: buoni e voucher per famiglie numerose, contributi per la nascita del terzo figlio, estensione delle agevolazioni fiscali, riduzione della tensione reddituale, agevolazioni per affitti in particolare per giovani coppie; ed anche attraverso azioni rivolte alla promozione di azioni tese ad attivare legami di solidarietà tra persone, famiglie, gruppi sociali.

In tale logica di sostegno, occorre altresì ripensare il rapporto famiglia/lavoro, con l'obiettivo di supportare la conciliazione tra maternità e lavoro, anche attraverso la riqualificazione ed il consolidamento della rete di servizi per la 1<sup>a</sup> infanzia, con particolare riferimento ad interventi di natura strutturale. La famiglia andrà inoltre sostenuta nel suo ruolo di care giver con sperimentazioni di nuove forme di incontro tra la domanda delle famiglie e l'offerta di soggetti da impiegare nell'assistenza familiare a persone non autosufficienti.

Con riguardo al sistema degli interventi andrà rivista l'attività dei consultori soprattutto in un'ottica di sostegno e sviluppo delle risorse familiari e dei servizi di base fortemente orientati alla prevenzione, informazione ed educazione alla salute.

### **Il governo della rete sociosanitaria**

Lo sviluppo, la riqualifica e la diversificazione all'accesso alla rete sociosanitaria, deve tenere conto della domanda sociale emergente e della necessità di agire sia sul lato dell'offerta dei servizi che su quello delle cure domiciliari al fine di contrarre i costi e di attivare misure concrete di sostegno alla famiglia. Ciò significa portare a compimento l'organizzazione del sistema domiciliare (buoni e voucher sociosanitari e sociali) ed estendere il sistema di accreditamento istituzionale anche al sistema socio assistenziale.

All'interno della revisione dei sistemi di remunerazione dei servizi socio-sanitari sarà introdotta, a partire dagli istituti di riabilitazione, il passaggio da sistema a tariffa a sistema per budget attraverso la negoziazione con i soggetti erogatori e la sottoscrizione di contratti con l'ASL competente.

Stesso strumento sarà introdotto per l'Assistenza Domiciliare Integrata-Voucher, i Centri Diurni Disabili ed i Centri Diurni Integrati.

### **Il consolidamento istituzionale della sussidiarietà e lo sviluppo del Terzo Settore**

La piena attuazione del principio di sussidiarietà deve essere garantita, non solo riconoscendo la partecipazione attiva del privato sociale all'erogazione di servizi, in particolare attraverso la strumento della voucherizzazione, ma anche attraverso la valorizzazione della progettualità e la partecipazione alla governance del sistema in un'ottica di corresponsabilità nelle scelte. In questo senso, verranno concordati i contenuti di una riforma sulla disciplina delle organizzazioni non profit e delle imprese sociali; i provvedimenti attuativi della legge sul servizio civile, attraverso un'organizzazione e strutturazione del servizio a livello locale.

Un ruolo sociale più incisivo va riconosciuto al Terzo Settore, e questo significa, in generale:

- supportare e sviluppare le capacità autonome di intervento nelle varie fasi progettuali e programmatiche, incentivando azioni di formazione rivolte allo sviluppo di competenze e focalizzando, in parallelo, da parte della Regione l'attenzione sulle attività di accreditamento e valutazione;

- sostenere iniziative di promozione delle partnership tra profit e non profit attraverso la Borsa dei Progetti Sociali per l'individuazione di progetti comuni di responsabilità sociale d'impresa;
- consolidare e sviluppare il ruolo di partecipazione al sistema di governance, attraverso tavoli di scambio e confronto finalizzati a promuovere modelli sempre più avanzati di applicazione di sussidiarietà orizzontale.

### **La coesione sociale**

I cambiamenti strutturali in atto nella società possono incidere in maniera negativa su fasce particolarmente vulnerabili: fattori quali disoccupazione, dipendenza da fonti di reddito insufficienti, impieghi inadeguati, precarie condizioni di alloggio, bassi livelli di qualificazione e abbandono degli studi, possono trasformarsi in fattori di povertà ed esclusione sociale. Occorre intervenire con strategie preventive che, in una logica di sistema, implementino la coesione .

In quest'ottica, verranno promosse iniziative di carattere sperimentale in quartieri di particolare degrado, volte ad attivare le risorse presenti nella comunità, al fine di creare un sistema flessibile di servizi e opportunità che concilino prospettiva economica e integrazione sociale attraverso forme di progettazione partecipata tra operatori del privato sociale, della scuola, dei servizi territoriali e delle stesse famiglie.

## **I PROGETTI INNOVATIVI - IL SOSTEGNO E LO SVILUPPO DELLE RETI**

Accanto ai progetti relativi agli obiettivi di salute e benessere sociale che si devono sviluppare secondo le linee d'intervento prioritario descritte nella parte precedente, sono individuati i seguenti progetti innovativi.

### **Il Network di Patologia**

Con Network di Patologia si intende lo sviluppo, su scala regionale, di un modello organizzativo di assistenza sanitaria improntato alla "messa in rete" dei servizi che erogano prestazioni per una particolare patologia.

Della rete possono fare parte tutte le strutture sanitarie accreditate della Regione Lombardia che siano in grado di offrire assistenza sanitaria qualificata per quella specifica patologia.

Le strutture sanitarie sono classificate in diversi livelli di assistenza in relazione a criteri quantitativi (numero di soggetti trattati di quella patologia) e/o di tipologia di prestazione in relazione alla gravità/prognosi della malattia (come, ad esempio, l'esplicitazione dei livelli di approfondimento di indagini diagnostiche e di trattamenti terapeutici eseguiti da ciascuna struttura).

Il modello è applicabile per ogni tipo di patologia con le specifiche relative.

L'istituzione di un network prevede la costituzione di un Gruppo di Lavoro che si riunisce periodicamente presso la Direzione Generale Sanità. Di questo gruppo fanno parte: i Medici Ospedalieri che trattano il maggior numero di casistica; il Personale infermieristico e tecnico che trattano l'aspetto cruciale dell'assistenza; i Professori universitari, rappresentanti della ricerca su campo; i Rappresentanti di Società Scientifiche, per l'avvallo della materia tecnica; i Rappresentanti della Medicina Generale e della Pediatria di Libera Scelta che, spesso, rappresentano il primo filtro di accesso del paziente nel sistema sanitario regionale e che comunque svolgono un ruolo di "accompagnatori" nel Percorso Diagnostico Terapeutico del paziente; i Rappresentanti di direzione sanitaria di Azienda Sanitaria Locale, di Azienda Ospedaliera e di IRCSS per la verifica di sostenibilità dei sistemi nell'ambito delle innovazioni; i Rappresentanti di Associazioni di pazienti, per la verifica dei diritti e doveri del Paziente e della sua Famiglia; il Dirigente medico della Direzione Generale Sanità che coordina il gruppo ed indirizza i lavori verso gli obiettivi di governo regionale.

Il gruppo di lavoro segue un percorso condiviso, che può essere riassunto in alcune tappe fondamentali:

- ∞ Individuazione di raccomandazioni cliniche orientate ai problemi clinici;
- ∞ Individuazione dei relativi percorsi diagnostici terapeutici, che assicurino l'attuazione delle raccomandazioni cliniche condivise e facilitino l'accesso, il percorso e la conoscenza del paziente che viene trattato per quella patologia;
- ∞ Adesione volontaria delle Strutture che trattano la patologia al network; tale adesione diventerà obbligatoria nel medio periodo per le strutture accreditate;
- ∞ Esplicitazione, in elenchi aggiornabili, delle Strutture che trattano la patologia, opportunamente classificate secondo criteri quantitativi (numero di casi trattati) e di tipologia di prestazione in relazione alla gravità/prognosi della malattia in questione (pacchetti di offerta definiti);
- ∞ Individuazione di un percorso di formazione per gli attori che fanno parte del processo assistenziale, come individuato nelle fasi precedenti;
- ∞ Inserimento delle informazioni cliniche raccolte in modo omogeneo in un database dedicato;
- ∞ Individuazione di indicatori di processo e di efficacia e loro valutazione periodica;
- ∞ Individuazione di un logo di riconoscimento dei centri afferenti alla rete.

Questa modalità di organizzazione in rete delle attività di diagnosi e cura per specifiche patologie d'organo e/o di apparato permette di diffondere conoscenze e competenze in modo centrifugo ed omogeneo sul territorio, consentendo così agli stessi operatori, oltre che ai pazienti, di orientarsi in modo clinicamente più appropriato e consapevole nel contesto di ambiti di cura di tipo specialistico caratterizzati da una veloce progressione verso la direzione dell'innovazione scientifica e tecnologica. Il valore aggiunto principale dei network coincide pertanto con la valorizzazione del capitale umano, che diviene il vero supporto e motore della diffusione dell'innovazione e delle conoscenze.

### **La politica del farmaco**

La Regione, nell'ambito dei compiti istituzionali di governo e programmazione e di coordinamento, ha il compito prioritario di individuare qualificanti momenti di intervento nella materia farmaceutica, definendo gli obiettivi da raggiungere e la verifica dei risultati. La politica regionale sul farmaco trova la sua definizione nello sviluppo di condizioni di conoscenza e di uso del farmaco in grado di trasformarlo sempre più in un bene di salute che trova impiego nell'ambito dei percorsi diagnostico/terapeutici medici e chirurgici funzionali a promuovere ottimali rapporti rischio/beneficio e costo/beneficio.

A questa logica unitaria devono essere ricondotte le varie linee di attività che riproducono a livello regionale, di ASL e di ospedali una stretta continuità tra compiti e funzioni amministrative, iniziative di qualificazione culturale e attività di ricerca.

In particolare, sono individuate le seguenti aree prioritarie di intervento:

- ∞ la promozione dell'uso appropriato della risorsa farmaco, con l'obiettivo di promuovere l'appropriatezza della prescrizione e del consumo del farmaco;
- ∞ il governo della spesa farmaceutica complessiva, territoriale e ospedaliera;
- ∞ la razionalizzazione della distribuzione e dell'uso dei farmaci in ospedale (con sperimentazione della dose unitaria) e sul territorio; in particolare, sarà promossa la sperimentazione di percorsi prescrittivi e diagnostico-terapeutici informatizzati e validati che consentano la distribuzione dei farmaci in dose personalizzata al fine di realizzare la riduzione di possibili errori di somministrazione e il contenimento degli sprechi;
- ∞ il sostegno e la promozione del farmaco generico "equivalente";
- ∞ lo sviluppo di una maggior concorrenzialità nel sistema distributivo del farmaco e dei prodotti per l'assistenza integrativa attraverso le farmacie;
- ∞ l'informazione scientifica indipendente sul farmaco;
- ∞ l'affermazione di uno specifico ruolo regionale di confronto e di negoziazione con l'industria farmaceutica sugli aspetti economici, distributivi, informativi e di ricerca;
- ∞ la promozione dei processi di informazione e responsabilizzazione dei prescrittori e del cittadino;
- ∞ la promozione della ricerca clinica indipendente, al fine di favorire e incentivare ricerche sull'uso dei farmaci, con particolare riferimento alle sperimentazioni cliniche comparative tra

- farmaci, tese a dimostrare il valore terapeutico aggiunto, nonché alle sperimentazioni cliniche sui farmaci orfani e salvavita;
- ∞ la promozione della rete informatica e culturale dei Comitati Etici locali;
- ∞ il monitoraggio continuo delle reazioni avverse e dei profili di beneficio - rischio dei farmaci attraverso la rete regionale di Farmacovigilanza, che si collega e si integra con la banca dati nazionale ed europea (EUDRA vigilance);
- ∞ la promozione di programmi, studi, piani di formazione e ricerca di farmacovigilanza attiva, da attivarsi in collaborazione con i Medici di medicina generale, i Pediatri di libera scelta, le società scientifiche e le strutture universitarie;
- ∞ valorizzazione del ruolo delle farmacie territoriali e delle farmacie ospedaliere nell'assistenza farmaceutica, attraverso la costituzione con i MMG e PLS di una rete di assistenza sanitaria di base integrata ed efficiente sia in termini di prevenzione e cura primaria, sia in termini di efficiente allocazione delle risorse.

L'obiettivo è quello di ottenere una rappresentazione centrale e periferica sempre più precisa, puntuale e dettagliata dei costi dell'assistenza farmaceutica complessiva, incrementando così le capacità di intervento e la possibilità di conseguire una risposta immediata sulla ricaduta delle iniziative di governo implementate.

In particolare, occorre garantire:

- ∞ il monitoraggio e controllo delle prescrizioni farmaceutiche anche ai sensi di quanto previsto dall'art. 50 L. n. 326/03, istituendo tavoli regionali con la partecipazione degli operatori;
- ∞ l'analisi regionale dei dati complessivi sulla farmaceutica, con l'invio di specifica reportistica alle ASL dei dati aggregati, degli indicatori di spesa e di esposizione e dei confronti trasversali e longitudinali;
- ∞ un flusso informativo verso la regione dei dati di consumo ospedaliero, con un ritorno come reportistica dei dati aggregati, degli indicatori di spesa e di esposizione e dei confronti trasversali e longitudinali;
- ∞ il flusso informativo sui dati dell'assistenza integrativa, per acquisire conoscenze reali sui costi medi e per consentire una corretta pianificazione degli interventi;
- ∞ la razionalizzazione della spesa sostenuta per l'assistenza integrativa relativa ai prodotti dietetici, protesici e agli ausili per diabetici;
- ∞ il monitoraggio intensivo di tutti i farmaci "innovativi".

### **La medicina complementare**

Con il Piano socio sanitario 2006-2008, s'intende proseguire l'attività già intrapresa con le delibere 48041/2000 e 13235/2003, volta a promuovere strumenti atti a favorire una più approfondita analisi del settore, al fine di garantire l'efficacia, la qualità e la sicurezza delle pratiche di Medicina Complementare sia per gli operatori che per i pazienti.

Nell'articolazione dei percorsi già attivati per l'arricchimento delle esperienze e degli studi "osservazionali" in medicina complementare, s'intende sviluppare e monitorare l'attività di sperimentazione volta a valutare l'efficacia della medicina complementare; a tal fine, è necessario creare una struttura con funzione di Osservatorio Regionale per il monitoraggio e il controllo delle politiche di integrazione della medicina complementare che consenta di valutare l'impatto costo/beneficio sulla salute delle persone e risorse regionali.

### **La rete lombarda HPH (Health Promoting Hospitals)**

la Regione intende proseguire l'attività della rete lombarda HPH già avviata con le delibere 215/2000 e 13234/2003.

Dovranno essere sviluppati e divulgati esempi di buona pratica clinica e organizzativa, che traducano nella realtà i principi di promozione della salute, obiettivo questo da realizzarsi anche attraverso la cooperazione, il coordinamento e lo scambio di esperienze tra le strutture ospedaliere e le altre strutture territoriali operanti nell'ambito della Rete regionale, nazionale ed internazionale.

Verranno inoltre messe in atto iniziative, anche multimediali, di informazione e di comunicazione sulla prevenzione primaria, secondaria e terziaria della varie patologie e sui corretti percorsi di assistenza e cura delle varie patologie.

### **Ospedale di comunità: cure intermedie.**

La Regione promuoverà, là dove ne ricorrano le condizioni, la sperimentazione, attraverso progetti pilota, di esperienze di ospedale di comunità, promosse dalla ASL territorialmente competente.

Nel contesto lombardo, l'ospedale di comunità può rappresentare una realtà in grado di favorire il recupero di risorse dalle aree di inappropriata e di promuovere il potenziamento degli interventi di riconosciuta efficacia, soprattutto per le persone affette da patologie che non necessitano di terapia intensiva o di rilevante impegno tecnologico, ma che vivono in condizioni di solitudine o in presenza di condizioni abitative/ambientali inadeguate. In questo senso, l'ospedale di comunità si pone come modalità di assistenza intermedia fra l'assistenza domiciliare integrata-programmata-oncologica (ADI, ADP, ADO), le strutture residenziali per anziani (RSA, Case protette o di riposo) e gli ospedali.

Nel prossimo triennio, si ritiene possibile realizzare l'ospedale di comunità all'interno di strutture già esistenti (case di riposo, RSA, piccoli ospedali) per integrare e ottimizzare al meglio le risorse esistenti con un'assistenza medica garantita dalla turnazione dei MMG di gruppo, affiancati da supporti amministrativi per la parte burocratica. Si dovranno pertanto ipotizzare percorsi che garantiscano:

- ∞ assistenza completa al paziente
- ∞ maggiore confronto professionale
- ∞ minori difficoltà di comunicazione fra gli operatori
- ∞ possibilità di costruire protocolli di lavoro
- ∞ limitazione dell'attività a pochi pazienti, con conseguente facilitazione nella gestione degli stessi.

### **Internazionalizzazione del Servizio Sanitario lombardo**

Nell'ottica di quanto avviato in questi anni sul fronte internazionale e di quanto previsto dal DPEFR 2006 - 2008 in merito all'internazionalizzazione del servizio sanitario lombardo, le azioni del PSSR dovranno innanzitutto favorire confronti, scambi e gemellaggi fra i diversi sistemi sanitari.

In particolare, sono individuate le seguenti aree prioritarie di intervento:

- ∞ L'assistenza sanitaria a favore di cittadini stranieri, ai sensi e per gli effetti dell'art. 32, comma 15 della l. 449/97: attività ormai consolidata, che tuttavia necessita di essere sempre più coordinata con i progetti già in atto a livello di ONG/organizzazioni umanitarie, con gli accordi diretti stipulati con organizzazioni internazionali quali la Croce Rossa o ancora con i progetti mirati a particolari esigenze sanitarie, tra cui, in particolare, le cardiopatie congenite o la cura delle leucemie infantili.
- ∞ L'attuazione di iniziative di gemellaggio tra strutture ospedaliere: nei prossimi anni, l'ottica dei gemellaggi deve essere sempre più improntata alla creazione di poli di interesse sui quali sinergizzare soggetti diversi su tematiche specifiche.

Da questo punto di vista si prevede di:

- ∞ Coinvolgere l'industria farmaceutica in progetti di emergenza sanitaria;
- ∞ Rivedere la l.r. 10/2001 sui beni dismessi in connessione con gli uffici competenti della Presidenza;
- ∞ Coinvolgere le Università e le Scuole di Specializzazione affinché si trovino strumenti che facilitino lo scambio di professionisti attraverso borse di studio, riconoscimento dei periodi svolti all'estero all'interno dei curricula formativi delle Scuole, riconoscimento di crediti ECM per i periodi svolti nell'ambito di progetti di cooperazione allo sviluppo da parte delle ONG lombarde;
- ∞ Avviare un tavolo di lavoro con la sanità privata e l'industria legata alla sanità sulle possibili sinergie in progetti di sviluppo sanitario in paesi esteri.

La linea di intervento deve essere duplice: la prima rivolta ai paesi con sistemi sanitari evoluti (Canada, Australia, ecc.), al fine di avviare collaborazioni su temi fondamentali quali il finanziamento delle prestazioni, la telemedicina, l'organizzazione ed il management del sistema, la qualità, le biotecnologie; la seconda rivolta al trasferimento di conoscenze tecnologiche e gestionali nei Paesi Europei di recente ingresso ed in quelli in via di sviluppo. Verrà dedicata particolare attenzione alla collaborazione con la Delegazione della Regione Lombardia presso l'Unione Europea.

### **Emergenze sanitarie internazionali**

Negli ultimi anni, il numero di emergenze mondiali è fortemente cresciuto a causa dell'aumento dei conflitti armati e del terrorismo, dei terremoti, delle inondazioni e più in generale delle crisi dovute a cause ambientali. La Regione Lombardia, in particolare, è stata più volte coinvolta in emergenze internazionali, sia in collegamento con le Agenzie Specializzate delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, sia su richiesta diretta degli stessi Stati colpiti dagli eventi calamitosi.

La maggior parte di queste emergenze richiedevano di far fronte a vario titolo a problematiche sanitarie. La tragica esperienza dell'incendio nel supermercato di Asunción (Paraguay) nel luglio 2004, nonché l'ulteriore progetto di assistenza farmaceutica realizzato a seguito della tragedia dello tsunami ne sono stati esempi eclatanti.

Nel prossimo triennio, occorre conseguentemente rendere sistemica l'organizzazione di tali interventi.

### **La coprogettazione come risorsa**

In questi ultimi anni si è andata sempre più affermando una nuova cultura del processo di programmazione in cui il partenariato assume un ruolo determinante nell'individuazione delle azioni atte a produrre risultati

La modalità di condivisione da parte di organismi diversi di un obiettivo comune, sperimentata grazie ad iniziative come il PIC Equal, ovvero progettazioni afferenti al VI° Programma Quadro, ha garantito lo sviluppo di risorse, la realizzazione di prodotti innovativi, "l'ascolto" dei destinatari, le ricadute sulle politiche.

Per il prossimo futuro va considerato che, in questo momento, nell'Unione Europea è in corso la riprogrammazione e le modalità di ripartizione delle risorse europee (programmazione che troverà applicazione nel periodo 2007/2013) e che dal un punto di vista finanziario verrà data priorità alle progettazioni afferenti ai paesi di nuova entrata, sia mediante quote significative di fondi strutturali che attraverso la loro partecipazione a progetti per l'innovazione e la ricerca.

In tale situazione risulta fondamentale la capacità di costruire partnership, avviando processi di cambiamento delle modalità di "partecipazione" in termini di risorse (umane, finanziarie e strumentali): le risorse di un paese saranno rappresentate più dalle competenze e dalla capacità di trasmissione di saperi sperimentati, quelle dell'altro da investimenti finanziari e dall'applicazione di tecnologie.

Ugualmente in ambito extra-europeo, cioè attraverso la cooperazione allo sviluppo, risulta essere significativo utilizzare il partenariato come modalità di collaborazione, affinché tramite esso si possa "dare voce" sempre di più a chi evidenzia un problema e può essere in grado, se supportato, di affrontarlo e risolverlo.

Ciò significa quindi:

- identificare, insieme ad interlocutori significativi del paese ove si pensa di intervenire, quale sia l'ambito all'interno del sistema socio-sanitario che richiede una maggiore attenzione;
- progettare insieme il percorso da realizzare identificando i diversi strumenti che, a secondo delle competenze e delle disponibilità, i diversi enti che fanno parte del partenariato metteranno a disposizione;
- ottenere "valore aggiunto" dalla applicazione di parti del "proprio prodotto" contestualizzato in una realtà diversa (per storia, condizioni ambientali, situazione socio-economica, ecc.), al fine di una puntuale valutazione di tale prodotto anche sul proprio territorio.

**Profit, non profit e quasi mercato**

Diffusione di nuovi modelli di partenariato istituzionale, economico-sociale e territoriale, fondati su approcci integrati a livello finanziario, commerciale e sociale, in particolare, incoraggiando e sostenendo le imprese affinché integrino in modo attivo lo sviluppo del non profit nelle attività che esse realizzano, attraverso:

- o potenziamento e sistematizzazione dell'iniziativa sperimentale "Borsa dei progetti Sociali", finalizzata alla promozione di partnership tra pubblico, profit e non profit;
- o creazione una rete territoriale per facilitare il matching tra soggetti pubblici, profit e non profit per l'individuazione ed attuazione di progetti socialmente utili al sistema delle imprese ed alla comunità lombarda.

**Impresa sociale e Fondazioni**

Al fine di garantire lo sviluppo delle politiche relative agli Enti gestori di servizi sociali e sociosanitari nella nuova ottica dell'impresa sociale sarà importante la realizzazione di un Testo Unico innovativo dell'impresa sociale e la promozione di iniziative volte allo sviluppo della cultura del modello aziendale tra gli enti gestori. In funzione di tali obiettivi saranno promosse azioni rivisitazione del settore non profit, della normativa regionale e nazionale di tale settore e promozione di attività di studio, ricerca e diffusione nel territorio di nuovi modelli di governance.

**Monitoraggio dei costi nelle RSA**

Attraverso una ricerca si intende predisporre un sistema di monitoraggio continuativo dei costi di produzione delle RSA e di studiarne la relazione con i livelli di assistenza attesi e osservati anche al fine di analizzare in che misura la Regione Lombardia contribuisce alla copertura di tali costi.

**Case management**

Il progetto riguarda il Case management dell'anziano per l'integrazione dei profili di assistenza sanitaria, sociosanitaria e socio assistenziale con particolare attenzione alle demenze. Gli obiettivi sono quelli di definire le funzioni connesse al Case management, delineare un quadro di conoscenze/competenze/abilità necessarie all'espletamento di tali funzioni, offrire elementi di valutazione per stabilire il potenziale del Case management quale metodo da implementare nei servizi lombardi e fornire contributi per un percorso futuro di eventuale formazione per il Case management.

**Custode sociosanitario**

Dal 2004 è attivo sul territorio di Milano il progetto sperimentale "Evoluzione del custode sociosanitario nell'area metropolitana di Milano che ha sperimentato un sistema di sorveglianza e vicinanza alla popolazione anziana fragile, residente in aree della metropoli milanese ad alto rischio di disempowerment ed attuato mediante il collegamento ed il coordinamento dei servizi già presenti sul territorio urbano della città.

Per il 2006 è previsto un ampliamento della sperimentazione e l'obiettivo è quello di dare continuità al progetto sul territorio urbano di Milano, di mettere a regime la rete di accompagnamento per l'anziano fragile e di estendere il progetto anche ad altre aree.

**Iniziative in quartieri periferici disagiati**

La Regione Lombardia vuole perseguire l'obiettivo di aumentare il grado di coesione sociale nelle aree metropolitane ad alto rischio di degrado abitativo e sociale. Con questa iniziativa si intende valorizzare il patrimonio di conoscenza ed esperienza maturato dagli abitanti di quei quartieri dove più elevato è il rischio di marginalità e sostenere lo sviluppo di forme di progettazione partecipata fra operatori del privato sociale, della scuola, dei servizi territoriali e le stesse famiglie che li risiedono.

**Telefonia sociale**

Il servizio di telefonia sociale, ha come finalità quella di rispondere ai bisogni di assistenza della popolazione ultrasessantacinquenne, offrendo risposte personalizzate e concrete attivando una serie articolata di interventi (dalla manutenzione e riparazioni della casa, all'aiuto domestico, all'accompagnamento e trasporto, all'assistenza socio sanitaria domiciliare) erogati da soggetti diversi, garantendo comunque una presa in carico globale e continuativa della persona. E' attuato

attraverso un sistema capillare di punti di ascolto, su scala locale, raggiunti dal cittadino attraverso un numero verde, unico per il territorio regionale, attivo 24 ore su 24 per tutto l'anno.

#### **Innovazione tecnologica (domotica)**

Si promuove l'utilizzo di tecnologie avanzate, con particolare riferimento alla domotica per sostenere la vita autonoma dei disabili al proprio domicilio. L'obiettivo è quello di coinvolgere le industrie che producono tecnologie avanzate in ambiente domestico e le facoltà universitarie attraverso la promozione progetti di ristrutturazione dello spazio domestico di vita del disabile. Ci si propone altresì di realizzare una banca dati on line in grado di offrire ad operatori ed utenti un quadro completo delle opportunità e soluzioni tecnologiche utili per costruirsi un ambiente domestico confortevole, sicuro, in grado di garantire una vita indipendente e con il maggior grado di autonomia che la disabilità consente.

#### **Sportello disabili**

Lo Sportello Disabili della Regione Lombardia offre risposte ai quesiti e alle richieste dei cittadini con disabilità, produce notizie utili e affidabili per il mondo della disabilità..

In particolare sarà posta attenzione ad un'ampia diffusione della newsletter Sportello in Rete, allo sviluppo dei contatti e delle collaborazioni con gli enti e le organizzazioni territoriali e alla definizione dell'organizzazione dei contenuti e della Banca Dati dello Sportello Disabili.

## **ALLEGATI**

**Tabella 1 – Spesa sanitaria in alcuni paesi Europei**

Paesi	% PIL	% spesa pubblica
Germania	10.9	8
Francia	9.7	7.2
Spagna	7.6	5.4
Regno Unito	7.7	6.2
Danimarca	8.8	7.1
Irlanda	7.3	4.9
Italia	8.5	6.3
Europa	8.4	6.1

Fonte: WHO, The World Health Report 2005.

**Tabella 2a – Il costo dei LEA negli anni 2001-2002**

<b>Anno 2001</b>	PREVENZIONE	ASSISTENZA DISTRETTUALE	ASSISTENZA OSPEDALIERA	TOTALE	diff media nazionale
Piemonte	59,00	697,29	649,82	1.406,10	1,02
Aosta	96,90	645,52	864,78	1.607,21	1,17
Lombardia	52,07	637,87	605,50	1.295,45	0,94
Trento	53,50	721,21	782,08	1.556,79	1,13
Veneto	59,11	626,47	659,43	1.345,01	0,98
FVG	38,82	648,48	681,04	1.368,34	0,99
Liguria	46,92	750,31	666,42	1.463,66	1,06
E.Romagna	55,78	714,49	601,17	1.371,44	1,00
Toscana	64,83	706,80	616,77	1.388,40	1,01
Umbria	67,27	659,90	602,46	1.329,63	0,97
Marche	55,75	690,83	612,48	1.359,06	0,99
Lazio	41,28	650,06	695,32	1.386,66	1,01
Abruzzo	58,09	618,26	689,57	1.365,92	0,99
Campania	49,55	654,94	625,91	1.330,39	0,97
Puglia	41,18	579,59	614,15	1.234,93	0,90
Basilicata	81,72	583,94	593,56	1.259,23	0,92
Calabria	60,87	607,70	671,80	1.340,37	0,97
Sardegna	88,04	595,47	673,27	1.356,77	0,99
MEDIA	59,48	654,95	661,42	1.375,85	1,00

**Tabella 2b – Il costo dei LEA negli anni 2001-2002**

<b>Anno 2002</b>	PREVENZIONE	ASSISTENZA DISTRETTUALE	ASSISTENZA OSPEDALIERA	TOTALE
Regioni	55	698	657	1.409
Piemonte	63	715	638	1.416
Valle D'Aosta	104	750	835	1.688
Lombardia	56	700	617	1.373
Bolzano	82	836	908	1.826
Trento	66	770	838	1.673
Veneto	61	661	680	1.402
Friuli Ven.Giulia	44	681	714	1.439
Liguria	36	787	692	1.515
Emilia Romagna	65	793	608	1.466
Toscana	68	754	628	1.449
Umbria	58	713	635	1.407
Marche	59	751	632	1.442
Lazio	43	719	675	1.437
Abruzzo	67	676	713	1.456
Molise	74	649	691	1.413
Campania	45	697	673	1.416
Puglia	46	613	622	1.282
Basilicata	67	545	696	1.308
Calabria	57	656	649	1.362
Sicilia	39	658	669	1.366
Sardegna	79	608	731	1.419

**Tabella 3a – La spesa farmaceutica negli anni 2001, 2002, 2003, 2004 e primi mesi 2005**

Spesa lorda - confronto nazionale (euro / 1000)	Importo anno 2001	Differenza % 2001 vs 2000	Importo anno 2002	Differenza % 2002 vs 2001	Importo anno 2003	Differenza % 2003 vs 2002
ABRUZZO	291.902	21,3%	305.836	4,8%	290.934	-4,9%
BASILICATA	124.245	17,9%	134.760	8,5%	132.746	-1,5%
BOLZANO	71.555	20,0%	78.021	9,0%	79.495	1,9%
CALABRIA	459.511	24,8%	479.189	4,3%	474.923	-0,9%
CAMPANIA	1.320.281	17,4%	1.300.237	-1,5%	1.240.923	-4,6%
EMILIA ROMAGNA	768.956	22,3%	818.974	6,5%	804.345	-1,8%
FRIULI VENEZIA GIULIA	218.921	21,9%	233.140	6,5%	228.279	-2,1%
LAZIO	1.307.202	24,1%	1.358.159	3,9%	1.388.798	2,3%
LIGURIA	399.478	23,6%	413.231	3,4%	415.203	0,5%
<b>LOMBARDIA</b>	<b>1.709.926</b>	<b>19,5%</b>	<b>1.847.819</b>	<b>8,1%</b>	<b>1.778.680</b>	<b>-3,7%</b>
MARCHE	304.974	19,9%	324.152	6,3%	303.007	-6,5%
MOLISE	67.328	23,5%	74.303	10,4%	75.200	1,2%
PIEMONTE	838.128	15,2%	857.673	2,3%	823.003	-4,0%
PUGLIA	890.753	22,1%	911.792	2,4%	911.407	0,0%
SARDEGNA	342.193	23,4%	350.793	2,5%	378.933	8,0%
SICILIA	1.248.102	25,6%	1.313.611	5,2%	1.277.512	-2,7%
TOSCANA	702.553	20,1%	711.817	1,3%	668.200	-6,1%
TRENTO	74.171	23,2%	78.189	5,4%	75.367	-3,6%
UMBRIA	170.415	10,8%	174.109	2,2%	165.199	-5,1%
VALLE D'AOSTA	21.810	20,7%	22.543	3,4%	22.123	-1,9%
VENETO	818.072	20,4%	854.517	4,5%	820.916	-3,9%
<b>ITALIA</b>	<b>12.150.478</b>	<b>20,9%</b>	<b>12.642.864</b>	<b>4,1%</b>	<b>12.355.191</b>	<b>-2,3%</b>

Anno 2001: abolizione del ticket a livello nazionale

Anno 2003: re-introduzione del ticket in Regione Lombardia

**Tabella 3b – La spesa farmaceutica negli anni 2001, 2002, 2003, 2004 e primi mesi 2005**

Spesa lorda - confronto nazionale (euro / 1000)	Importo anno 2004	Differenza % 2004 vs 2003	Importo gennaio-settembre 2005	Differenza % 2005 vs 2004
ABRUZZO	295.677	1,7%	221.853	-0,2%
BASILICATA	132.292	-0,3%	91.512	-7,6%
BOLZANO	84.604	6,4%	59.705	-6,8%
CALABRIA	505.896	6,5%	393.172	0,1%
CAMPANIA	1.353.722	9,1%	985.028	-2,8%
EMILIA ROMAGNA	861.151	7,1%	625.741	-2,8%
FRIULI VENEZIA GIULIA	250.839	10,0%	181.877	-2,8%
LAZIO	1.569.853	13,0%	1.167.225	-0,3%
LIGURIA	448.743	8,1%	305.702	-10,9%
<b>LOMBARDIA</b>	<b>1.948.174</b>	<b>9,5%</b>	<b>1.421.719</b>	<b>-2,6%</b>
MARCHE	325.817	7,5%	240.748	-1,2%
MOLISE	79.320	5,8%	54.303	-8,8%
PIEMONTE	883.651	7,4%	658.227	-0,3%
PUGLIA	1.000.813	9,8%	760.414	2,1%
SARDEGNA	404.307	6,7%	300.954	-0,7%
SICILIA	1.429.602	12,3%	1.056.897	-2,0%
TOSCANA	723.783	8,3%	535.252	-1,3%
TRENTO	84.186	11,7%	60.108	-4,5%
UMBRIA	176.015	6,5%	132.096	0,3%
VALLE D'AOSTA	24.691	11,6%	17.516	-5,2%
VENETO	910.315	10,9%	665.705	-1,8%
<b>ITALIA</b>	<b>13.493.452</b>	<b>9,3%</b>	<b>9.935.754</b>	<b>-1,8%</b>

Anno 2001: abolizione del ticket a livello nazionale

Anno 2003: re-introduzione del ticket in Regione Lombardia

**Tabella 4 – Le strutture ambulatoriali extraospedaliere accreditate e a contratto – anno 2005**

**STRUTTURE AMBULATORIALI EXTRAOSPEDALIERE  
ACCREDITATE ED A CONTRATTO  
ANNO 2005 (al 30 giugno)**

	pubblico			privato			
	Amb.	Lab.		strutt. Psichiat.	amb.	lab.	
Bergamo	13	0	Bergamo	10	17	4	
Brescia	9	1	Brescia	6	8	10	
Como	19	0	Como	10	11	3	
Cremona	4	0	Cremona	5	6	1	
Lecco	4	0	Lecco	2	6	1	
Lodi	1	0	Lodi	1	3	2	
Mantova	10	0	Mantova	0	1	4	
Città di Milano	25	1	Città di Milano	11	61	29	
Milano 1	9	0	Milano 1	0	20	7	
Milano 2	14	0	Milano 2	0	8	6	
Milano 3	13	0	Milano 3	8	38	17	
Pavia	11	2	Pavia	5	21	11	
Sondrio	7	0	Sondrio	2	2	0	
Varese	15	0	Varese	12	34	5	
Vallecamonica	4	0	Vallecamonica	1	0	1	
<b>TOTALE</b>	<b>158</b>	<b>4</b>	<b>TOTALE</b>	<b>73</b>	<b>236</b>	<b>101</b>	<b>410</b>
		<b>162</b>					
			<b>TOTALE</b>				<b>572</b>

**Tabella 5 – Tasso di ambulatori e laboratori privati accreditati ogni 100.000 abitanti. Anni 1995, 2000 e 2003**

**Tasso ambulatori e laboratori privati accreditati / 100.000 abitanti**

	1995	2000	2003
1 Piemonte	2,24	3,57	4,07
2 Valle d'Aosta	0	4,15	2,47
3 Lombardia	4,81	6,63	7,92
4 Trentino A.A.	3,51	5,64	5,54
5 Veneto	6,89	7,53	7,35
6 Friuli V.G.	4,2	4,21	4,44
7 Liguria	9,57	9,36	13,27
8 Emilia Romagna	5,02	6,41	7,59
9 Toscana	7,09	9,57	10,7
10 Umbria	6,07	2,86	2,97
11 Marche	5,13	6,89	7,63
12 Lazio	13,91	14,69	15,42
13 Abruzzo	10,48	10,23	10,32
14 Molise	8,14	7,02	13,07
15 Campania	21,13	24,42	24,31
16 Puglia	12,13	10,21	9,67
17 Basilicata	6,72	6,94	8,71
18 Calabria	12,19	14,61	14,43
19 Sicilia	40,82	26,6	30,25
20 Sardegna	14,34	13,45	13,47
21 ITALIA	11,95	11,69	12,52
22 Nord Ovest	4,56	6,04	7,35
23 Nord Est	5,59	6,57	6,96
24 Nord	4,98	6,26	7,19
25 Centro	9,98	11,14	11,91
26 Sud	15,33	16,45	16,46
27 Isole	34,3	23,38	26,1
28 Mezzogiorno	21,47	18,69	19,56
29 ITALIA	11,95	11,69	12,52

**Tabella 6 – I consumi sanitari per fasce di età (anno 2004)**

<b>CONSUMO (Euro x 1.000) anno 2004</b>				<b>procapite Euro</b>		
<b>Età</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>Totale</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>Totale</b>
00-04	13.557	10.954	24.511	61,08	52,14	56,73
05-09	13.376	9.850	23.226	64,09	50,34	57,44
10-14	15.882	11.515	27.397	76,62	58,85	67,99
15-19	13.842	13.390	27.232	66,94	69,22	68,04
20-24	12.515	19.389	31.904	52,64	85,69	68,75
25-29	18.728	35.787	54.515	57,15	114,70	85,22
30-34	27.892	51.859	79.751	70,03	138,13	103,07
35-39	36.645	57.313	93.958	86,10	142,99	113,69
40-44	37.182	50.691	87.873	100,56	141,67	120,78
45-49	37.274	49.311	86.585	117,40	155,74	136,54
50-54	43.240	56.443	99.683	142,34	182,09	162,42
55-59	56.285	65.523	121.808	188,44	211,98	200,41
60-64	66.386	70.846	137.232	238,03	235,69	236,82
65-69	82.998	84.979	167.977	336,20	300,71	317,26
70-74	77.040	81.294	158.334	395,27	319,01	352,06
75-79	55.860	64.780	120.640	411,08	298,30	341,70
80-84	29.748	39.557	69.305	386,08	248,07	293,03
Da 84	8.795	17.864	26.659	217,07	136,11	155,21
<b>Totale</b>	<b>647.245</b>	<b>791.345</b>	<b>1.438.590</b>	<b>143,90</b>	<b>166,64</b>	<b>155,58</b>

<b>Età</b>	<b>Pro_Cap_2000</b>	<b>Pro_Cap_2004</b>	<b>Delta%</b>
00-04	48,19	56,73	17,73
05-09	36,69	57,44	56,53
10-14	44,78	67,99	51,84
15-19	50,78	68,04	33,99
20-24	56,97	68,75	20,68
25-29	72,74	85,22	17,15
30-34	84,02	103,07	22,67
35-39	90,09	113,69	26,20
40-44	90,26	120,78	33,81
45-49	107,15	136,54	27,44
50-54	137,43	162,42	18,18
55-59	155,40	200,41	28,96
60-64	194,97	236,82	21,46
65-69	254,87	317,26	24,48
70-74	272,10	352,06	29,38
75-79	252,11	341,70	35,54
80-84	198,84	293,03	47,37
Da 84	120,12	155,21	29,21
<b>Totale</b>	<b>119,41</b>	<b>155,58</b>	<b>30,29</b>

**Tabella 7 – I posti letto accreditati attivati al 31 dicembre 2004****Posti letto accreditati ed attivati al 31 dicembre 2004**

<b>Tipologia di struttura</b>	<b>Profit</b>	<b>No Profit</b>	<b>Totale</b>	<b>% No Profit</b>
Case di cura	6.420	2.680	9.100	29,40%
Ospedali classificati	0	1.166	1.166	100%
Irccs privati	391	2.744	3.135	87,50%
Ospedali azienda / Gestione ASL	0	25.446	25.446	100%
Irccs pubblici	0	2.264	2.264	100%
Totale regione	6.811	34.299	41.110	83,40%
<b>% posti letto pubblici ed a questi equiparati</b>	<b>77,90%</b>			

**Tabella 8 – Percentuale di posti letto ospedalieri ordinari privati accreditati (anni 1996, 2000 e 2003)**

% posti letto ospedalieri ordinari privati accreditati

	1996	2000	2003
1 Piemonte	16,8	16,9	21,2
2 Valle d'Aosta	0,0	0,0	0,0
3 Lombardia	19,3	19,3	21,8
4 Trentino A.A.	16,2	9,0	7,5
5 Veneto	6,2	5,8	5,6
6 Friuli V.G.	9,0	9,1	12,1
7 Liguria	4,8	1,5	1,9
8 Emilia Romagna	20,9	21,4	23,6
9 Toscana	13,5	13,3	14,5
10 Umbria	7,2	7,2	7,9
11 Marche	15,2	14,1	14,0
12 Lazio	38,3	33,5	32,5
13 Abruzzo	21,8	8,6	18,5
14 Molise	8,5	6,3	11,3
15 Campania	25,6	29,8	34,1
16 Puglia	10,5	9,9	12,1
17 Basilicata	26,7	2,4	3,2
18 Calabria	29,4	36,1	31,5
19 Sicilia	14,2	18,6	23,5
20 Sardegna	15,2	18,3	21,0
21 ITALIA	18,8	17,9	20,5
22 Nord Ovest	16,8	16,6	19,7
23 Nord Est	12,7	12,3	13,7
24 Nord	15,0	14,8	17,1
25 Centro	27,0	23,7	23,8
26 Sud	20,4	20,7	23,6
27 Isole	14,5	18,4	22,8
28 Mezzogiorno	18,7	20,0	23,3
29 ITALIA	18,8	18,3	20,5

**Tabella 9 – Tasso di posti letto ospedalieri ordinari per acuti ogni 1.000 abitanti (anni 1996, 2000 e 2003)**

**Tasso posti letto ospedalieri ordinari acuti / 1.000 abitanti**

	1996	2000	2003
1 Piemonte	4,727	3,865	3,199
2 Valle d'Aosta	4,312	3,711	3,499
3 Lombardia	5,32	4,315	3,564
4 Trentino A.A.	5,591	4,23	3,762
5 Veneto	5,769	4,104	3,529
6 Friuli V.G.	6,084	4,708	4,025
7 Liguria	5,949	4,649	3,256
8 Emilia Romagna	5,747	4,02	3,848
9 Toscana	5,172	4,183	3,52
10 Umbria	5,164	3,734	3,129
11 Marche	6,465	4,389	3,354
12 Lazio	5,946	4,215	3,917
13 Abruzzo	6,821	3,973	3,659
14 Molise	5,524	4,213	4,092
15 Campania	4,277	3,159	2,677
16 Puglia	5,824	4,069	3,611
17 Basilicata	4,981	3,944	3,059
18 Calabria	5,054	3,978	4,557
19 Sicilia	4,53	3,53	3,553
20 Sardegna	5,732	4,025	4,271
21 ITALIA	5,344	4,872	3,544
22 Nord Ovest	5,212	4,218	3,429
23 Nord Est	5,781	4,151	3,724
24 Nord	5,446	4,191	3,552
25 Centro	5,707	4,191	3,654
26 Sud	5,126	3,673	3,355
27 Isole	4,826	3,859	3,731
28 Mezzogiorno	5,029	3,733	3,476
29 ITALIA	5,344	4,025	3,544

**Tabella 10 – Tasso di posti letto ospedalieri ordinari per la lungodegenza e la riabilitazione ospedaliera ogni 1.000 abitanti (anni 1996, 2000 e 2003)****Tasso posti letto ospedalieri ordinari lungodegenza e riabilitazione ospedaliera / 1.000 ab.**

	1996	2000	2003
1 Piemonte	0,767	0,814	0,901
3 Lombardia	1,037	0,524	0,61
4 Trentino A.A.	0,937	0,747	0,475
5 Veneto	0,884	0,588	0,578
6 Friuli V.G.	0,259	0,264	0,236
7 Liguria	1,007	0,174	0,239
8 Emilia Romagna	0,436	0,684	0,751
9 Toscana	0,536	0,232	0,267
10 Umbria	0,309	0,118	0,169
11 Marche	0,497	0,323	0,348
12 Lazio	2,147	1,182	1,068
13 Abruzzo	0,919	0,213	0,37
14 Molise	0,356	0,287	0,93
15 Campania	0,955	0,298	0,278
16 Puglia	1,117	0,15	0,144
17 Basilicata	1,704	0,121	0,126
18 Calabria	0,493	0,42	0,44
19 Sicilia	0,392	0,136	0,174
20 Sardegna	0,642	0,469	0,106
21 ITALIA	0,899	0,104	0,492
22 Nord Ovest	0,948	0,565	0,648
23 Nord Est	0,649	0,602	0,596
24 Nord	0,825	0,58	0,626
25 Centro	1,276	0,686	0,645
26 Sud	0,949	0,257	0,28
27 Isole	0,454	0,128	0,158
28 Mezzogiorno	0,789	0,216	0,24
29 ITALIA	0,899	0,469	0,492

**Tabella 11 – Percentuali di mobilità per ricoveri ordinari acuti al di fuori della provincia di residenza (anni 1999 e 2003)**

% stanziali province della regione ricoveri ordinari acuti

	1999	2003
1 Piemonte	84,04	82,2
2 Valle d'Aosta	82	78,11
3 Lombardia	84,03	83,87
4 Trentino A.A.	91,49	90
5 Veneto	85,86	85,27
6 Friuli V.G.	85,23	84,73
7 Liguria	84,68	82,88
8 Emilia Romagna	85,09	84,49
9 Toscana	80,14	79,12
10 Umbria	87,68	86,78
11 Marche	79,72	78,32
12 Lazio	86,56	85,34
13 Abruzzo	77,82	76,21
14 Molise	74,69	73,57
15 Campania	79,38	80,59
16 Puglia	85,95	83,41
17 Basilicata	72,44	71,21
18 Calabria	80,77	78,73
19 Sicilia	81,77	81,91
20 Sardegna	85,92	86,11
21 ITALIA	83,4	82,63
22 Nord Ovest	84,1	83,31
23 Nord Est	86,08	85,37
24 Nord	84,92	84,16
25 Centro	83,74	82,7
26 Sud	81,07	80,15
27 Isole	82,8	82,92
28 Mezzogiorno	81,58	81,05
29 ITALIA	83,4	82,63

**Tabella 12 – Percentuali di mobilità per ricoveri ordinari acuti al di fuori della regione di residenza (anni 1999 e 2003)****% emigrati in altra regione ricoveri ordinari acuti**

	<b>1999</b>	<b>2003</b>
1 Piemonte	7,53	8,61
2 Valle d'Aosta	18	21,89
3 Lombardia	4,06	3,98
4 Trentino A.A.	8,51	10
5 Veneto	4,34	4,84
6 Friuli V.G.	5,97	6,42
7 Liguria	8,89	11,16
8 Emilia Romagna	5,57	6,06
9 Toscana	5,1	5,68
10 Umbria	8,47	10,11
11 Marche	9,16	10,08
12 Lazio	5,83	6,6
13 Abruzzo	9,74	9,16
14 Molise	20,72	21,76
15 Campania	7,74	7,84
16 Puglia	5,77	6,78
17 Basilicata	24,22	24,49
18 Calabria	12,89	13,89
19 Sicilia	6,89	5,95
20 Sardegna	3,81	3,92
21 ITALIA	6,73	7,11
22 Nord Ovest	5,64	6,05
23 Nord Est	5,41	5,99
24 Nord	5,54	6,03
25 Centro	6,31	7,07
26 Sud	9,09	9,55
27 Isole	6,13	5,46
28 Mezzogiorno	8,21	8,22
29 ITALIA	6,73	7,11

**Tabella 13a – Tasso di ospedalizzazione per acuti, per la riabilitazione e la lungodegenza (anni 1996, 2000 e 2003)****Tasso ospedalizzazione acuti / 1.000 abitanti**

	1996	2000	2003	diff media naz
1 Piemonte	142,83	127,55	108,79	0,78
2 Valle d'Aosta	159,35	133,56	114,34	0,82
<b>3 Lombardia</b>	<b>170,24</b>	<b>162,39</b>	<b>143,5</b>	<b>1,03</b>
4 Trentino A.A.	190,21	164,18	138,68	1,00
5 Veneto	192,54	146,9	128,37	0,92
6 Friuli V.G.	179,85	147,06	122,74	0,88
7 Liguria	187	173,53	121,92	0,88
8 Emilia Romagna	193,46	154,65	144,17	1,04
9 Toscana	171,87	150,65	127,4	0,92
10 Umbria	185,23	167,97	136,19	0,98
11 Marche	214,28	165,51	131,07	0,94
12 Lazio	173,53	154,7	147,77	1,06
13 Abruzzo	213,9	184,06	166,71	1,20
14 Molise	204,26	189,2	174,86	1,26
15 Campania	158,12	150	128,96	0,93
16 Puglia	205,95	189,52	163,67	1,18
17 Basilicata	168,81	151,03	102,73	0,74
18 Calabria	180,98	159,55	138,29	0,99
19 Sicilia	174,44	147,72	157,01	1,13
20 Sardegna	171,34	156,29	153,66	1,10
21 ITALIA	177,47	152,96	139,09	1,00
22 Nord Ovest	164,17	153,48	131,27	0,94
23 Nord Est	191,24	151,35	134,58	0,97
24 Nord	175,3	152,6	132,65	0,95
25 Centro	179,23	155,83	138,1	0,99
26 Sud	181,84	166,85	143,7	1,03
27 Isole	173,68	149	156,18	1,12
28 Mezzogiorno	179,2	161,09	147,71	1,06
29 ITALIA	177,47	156,29	139,09	1,00

**Tabella 13b – Tasso di ospedalizzazione per acuti, per la riabilitazione e la lungodegenza (anni 1996, 2000 e 2003)****Tasso ospedalizzazione lungodegenza e riabilitazione ospedaliera / 1.000**

	1996	2000	2003	diff media naz
<b>1 Piemonte</b>	5,01	6,72	9	1,65
<b>2 Valle d'Aosta</b>	0	0	0	0,00
<b>3 Lombardia</b>	<b>7,19</b>	<b>7,88</b>	<b>9,48</b>	<b>1,73</b>
<b>4 Trentino A.A.</b>	13,85	12,11	7,43	1,36
<b>5 Veneto</b>	6,04	7,4	7,09	1,30
<b>6 Friuli V.G.</b>	3,62	2,87	2,49	0,46
<b>7 Liguria</b>	2,85	1,99	3,31	0,61
<b>8 Emilia Romagna</b>	3,21	8,62	10,07	1,84
<b>9 Toscana</b>	3,32	2,63	3,23	0,59
<b>10 Umbria</b>	1,29	1,61	2,49	0,46
<b>11 Marche</b>	1,41	2,6	2,88	0,53
<b>12 Lazio</b>	5,76	5,86	6,78	1,24
<b>13 Abruzzo</b>	5,35	3,09	5,96	1,09
<b>14 Molise</b>	2,01	2,43	5,14	0,94
<b>15 Campania</b>	2,95	2,87	2,6	0,48
<b>16 Puglia</b>	2,36	2,11	1,43	0,26
<b>17 Basilicata</b>	2,12	0,97	1,16	0,21
<b>18 Calabria</b>	3,02	3,41	3,55	0,65
<b>19 Sicilia</b>	1,02	1,07	1,82	0,33
<b>20 Sardegna</b>	1,19	4,77	0,79	0,14
<b>21 ITALIA</b>	4,19	0,48	5,47	1,00
<b>22 Nord Ovest</b>	6,03	6,85	8,63	1,58
<b>23 Nord Est</b>	5,39	7,77	7,73	1,41
<b>24 Nord</b>	5,77	7,23	8,25	1,51
<b>25 Centro</b>	4,07	4,08	4,79	0,88
<b>26 Sud</b>	2,95	2,66	2,71	0,50
<b>27 Isole</b>	1,06	0,93	1,56	0,29
<b>28 Mezzogiorno</b>	2,34	2,1	2,34	0,43
<b>29 ITALIA</b>	4,19	4,77	5,47	1,00

**Tabella 14 – Il tasso di personale dipendente del SSN ogni 10.000 abitanti  
(anni 1995, 2000 e 2003)**

**Tasso personale dipendente SSN / 10.000 abitanti**

	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
1 Piemonte	116,27	125,02	127,35
2 Valle d'Aosta	144,95	150,25	158,96
<b>3 Lombardia</b>	<b>111,16</b>	<b>107,12</b>	<b>107,5</b>
4 Trentino A.A.	142,43	146,22	150,79
5 Veneto	130,19	119,84	126,78
6 Friuli V.G.	144,22	138,61	138,74
7 Liguria	140,3	127,04	138,13
8 Emilia Romagna	135,05	128,25	135,01
9 Toscana	139,52	134,11	139,34
10 Umbria	140,12	118,84	129,68
11 Marche	123,6	115,51	119,59
12 Lazio	99,5	89,22	96,7
13 Abruzzo	123	117,99	126,56
14 Molise	117,87	114,75	126,24
15 Campania	100,06	89,65	93,81
16 Puglia	97,76	92,05	88,8
17 Basilicata	100,33	96,55	107,05
18 Calabria	116,98	109,23	118,44
19 Sicilia	100,59	92,88	97,77
20 Sardegna	135,66	125,58	130,66
21 ITALIA	116,26	109,95	114,43
22 Nord Ovest	116,12	114,68	116,68
23 Nord Est	134,68	127,41	133,31
24 Nord	123,74	119,94	123,62
25 Centro	118,54	109,2	115,97
26 Sud	104,38	96,63	100,22
27 Isole	109,22	100,9	105,91
28 Mezzogiorno	105,94	98	102,05
29 ITALIA	116,26	109,95	114,43

**Tabella 15 – La popolazione residente in Lombardia (anni 1982, 1992, 2002 e 2004)**

		1982	1992	2002	2004
<b>Popolazione</b>	Lomb	8.879.171	8.874.205	9.071.124	9.393.092
	%	15,70	15,59	15,87	16,07
	Italia	56.543.548	56.906.256	57.157.408	58.462.375
<b>% Pop 0-14 anni</b>					
	Lomb	19,9	13,8	13,2	13,6
	Italia	21,3	15,8	14,2	14,2
<b>% Pop &gt;65 anni</b>					
	Lomb	12,5	14,6	18,2	19,2
	Italia	13,2	15,4	18,7	19,5
<b>Pop &gt;65 / Pop 0-14 anni</b>					
	Lomb	62,8	105,8	138,0	141,1
	Italia	62,0	97,5	131,4	137,7
<b>Speranza di vita a 0 anni</b>					
Maschi	Lomb		72,6	76,9	77,7
	Italia		73,7	77,1	77,8
Femmine	Lomb		80,1	83,2	84,0
	Italia		80,2	83,0	83,7

**Tabella 16 – Mortalità in Lombardia (anni 1992 – 2002)**

Mortalità Causa	Sesso	Lombardia			Italia			
		1992	2002	Delta%	1992	2002	Delta%	
Mortalità Totale	M	131,79	101,17	-23,23	123,21	98,37	-20,16	
	F	69,89	57,66	-17,50	72,48	58,84	-18,82	
Tumori	M	45,30	37,50	-17,22	37,03	32,57	-12,04	
	F	21,11	19,18	-9,14	18,57	16,99	-8,51	
	T.M. Stomaco	M	4,53	2,74	-39,51	3,27	2,20	-32,72
	F	2,03	1,29	-36,45	1,60	1,07	-33,13	
	T.M. Colon-Retto	M	3,42	3,67	7,31	3,25	3,21	-1,23
	F	2,02	2,01	-0,50	2,02	1,90	-5,94	
	T.M. Trachea, Bronchi, Polmoni	M	12,72	10,21	-19,73	10,49	8,88	-15,35
	F	1,79	1,98	10,61	1,46	1,66	13,70	
	T.M. Mammella	F	3,96	3,45	-12,88	3,33	2,95	-11,41
	T.M. Utero	F	0,80	0,64	-20,00	0,95	0,68	-28,42
T.M. Prostata	M	3,14	2,53	-19,43	2,88	2,56	-11,11	
Mal. Cardiocircolatorie	M	50,66	36,56	-27,83	50,08	37,60	-24,92	
	F	30,42	22,94	-24,59	33,74	25,16	-25,43	
Mal. Ischemiche	M	20,05	14,62	-27,08	17,50	13,86	-20,80	
	F	8,83	7,72	-12,62	8,57	7,05	-17,74	
Dist. Circolatori Encefalo	M	13,72	8,76	-36,15	14,39	9,56	-33,56	
	F	9,98	6,65	-33,37	11,24	7,52	-33,10	
Mal. Respiratorie	M	9,28	7,61	-18,00	9,28	7,42	-20,04	
	F	3,41	3,18	-6,74	3,34	2,96	-11,38	
Accidenti, Avvelenamenti, Traumatismi	M	7,14	5,43	-23,95	7,08	5,51	-22,18	
	F	2,83	2,04	-27,92	3,06	2,33	-23,86	

Mortalità: Tassi standardizzati x 10.000 residenti

**Tabella 17 – Frequenza percentuale di patologie riscontrate nell'anno 2002 nelle diverse ASL della regione (per brevità alcune patologie ed alcune ASL sono state omesse)**

<b>Patologia</b>	<b>% Reg.</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>
Cardiovasculopatia	13,0	10,5	11,0	14,2	12,0	10,3	14,1	12,4	13,7
Diabete	3,2	3,0	3,1	3,5	2,6	2,8	3,8	3,2	3,6
Neoplasia	2,5	2,8	2,7	2,5	2,5	1,0	2,5	2,5	2,5
Gastropatia	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,3
Broncopneumopatia	1,3	1,0	1,3	1,3	0,9	0,9	1,3	1,2	1,1
... ..									
HIV-AIDS	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2
Trapiantati	0,05	0,06	0,05	0,04	0,05	0,05	0,03	0,06	0,04
... ..									
Non cronici	57,9	60,7	61,5	55,6	59,2	62,3	59,8	58,3	56,9
Non utenti	17,5	17,6	15,9	17,9	18,1	18,7	15,3	17,5	17,4

**Tabella 18 – Frequenza percentuale, età media, spesa pro-capite, spesa totale, e incidenza percentuale della spesa, per alcune selezionate patologie riscontrate nell'anno 2002**

<b>Patologia</b>	<b>% Assistiti</b>	<b>Età media</b>	<b>Spesa Pro_Capite (€)</b>	<b>Spesa Totale (1.000 €)</b>	<b>% Spesa</b>
Cardiovasculopatia	13,0	64,9	1.615	1.544.647	27
Diabete	3,2	65,5	1.974	458.840	8
Neoplasia	2,5	62,9	4.096	767.848	13
Gastropatia	1,5	52,2	1.452	155.141	3
Broncopneumopatia	1,3	39,9	1.233	117.913	2
... ..					
HIV-AIDS	0,2	40,1	7.851	94.915	2
Trapiantati	0,05	48,8	20.670	71.581	1
... ..					
Non cronici	57,9	35,6	408	1.713.324	30
Non utenti	17,5	35,5	-	-	-

**Tabella 19 - Frequenza percentuale, spesa pro-capite media regionale, spesa pro-capite nelle due ASL con spesa più bassa e nelle due ASL con spesa più alta, per alcune selezionate patologie. Anno 2002**

<b>Patologia</b>	<b>% Assistiti</b>	<b>Spesa Pro_Capite Reg. (€)</b>	<b>Spesa PC ASL Bassa</b>	<b>Spesa PC ASL Bassa</b>	<b>Spesa PC ASL Alta</b>	<b>Spesa PC ASL Alta</b>
Cardiovasculopatia	13,0	1.615	1.592	1.611	1.787	1.888
Diabete	3,2	1.974	1.836	1.838	2.174	2.463
Neoplasia	2,5	4.096	3.472	3.843	4.479	8.341
... ..						
HIV-AIDS	0,2	7.851	3.159	4.506	10.989	12.002
Trapiantati	0,05	20.670	17.608	17.885	21.569	21.911
... ..						
Non cronici	57,9	408	384	388	452	518

**Tabella 20 – Rapporto tra il costo pro-capite generato dai pazienti in carico ad un generico MMG e l’analogo costo pro-capite riscontrato nel distretto, nella ASL, e nella regione per le stesse patologie. Anno 2002**

<b>Patologia</b>	<b>Numero Assistiti con patologia</b>	<b>Propria su Distretto</b>	<b>Propria su ASL</b>	<b>Propria su Regione</b>
<b><i>Medico MMG n. ....</i></b>	<b>306</b>			
Cardiovasculopatia	184	115	118	118
Diabete	50	128	133	150
Neoplasia	49	115	112	115
Neuropatia	10	61	69	59
HIV-AIDS	2	73	83	94
Gastroenteropatia	7	67	77	73

**Tabella 21a – Tasso di MMG e di PLS ogni 10.000 abitanti (anni 1995, 2000 e 2003)****Tasso medici medicina generale / 10.000 ab.**

	1995	2000	2003
1 Piemonte	8,4	8,44	8,2
2 Valle d'Aosta	8,35	8,72	8,4
<b>3 Lombardia</b>	<b>8,23</b>	<b>8,19</b>	<b>7,66</b>
4 Trentino A.A.	6,32	6,39	6,57
5 Veneto	7,91	7,66	7,68
6 Friuli V.G.	8,73	8,7	8,63
7 Liguria	8,9	8,73	8,93
8 Emilia Romagna	9,27	8,15	8,06
9 Toscana	8,89	8,3	8,72
10 Umbria	8,21	8,32	8,76
11 Marche	8,69	8,18	8,22
12 Lazio	8,92	8,92	9,37
13 Abruzzo	8,39	8,06	8,46
14 Molise	8,65	8,61	8,77
15 Campania	6,75	7,93	7,77
16 Puglia	8,11	7,98	8,21
17 Basilicata	8,89	9,25	8,53
18 Calabria	8,41	8,36	8,48
19 Sicilia	7,95	7,7	8,16
20 Sardegna	7,86	7,89	7,85
21 ITALIA	8,23	8,16	8,18
22 Nord Ovest	8,35	8,33	7,95
23 Nord Est	8,38	7,85	7,83
24 Nord	8,36	8,13	7,9
25 Centro	8,83	8,58	8,96
26 Sud	7,67	8,09	8,12
27 Isole	7,92	7,75	8,08
28 Mezzogiorno	7,75	7,98	8,11
29 ITALIA	8,23	8,16	8,18

**Tabella 21b – Tasso di MMG e di PLS ogni 10.000 abitanti (anni 1995, 2000 e 2003)****Tasso pediatri di libera scelta /10.000 ab. < 15 anni**

	1995	2000	2003
1 Piemonte	8,17	8,13	8
2 Valle d'Aosta	7,22	7,81	9,47
<b>3 Lombardia</b>	<b>7,07</b>	<b>7,92</b>	<b>8,25</b>
4 Trentino A.A.	7,46	7,27	8,24
5 Veneto	7,99	8,51	8,49
6 Friuli V.G.	6,58	7,73	8,07
7 Liguria	11,9	10,22	10,04
8 Emilia Romagna	9,01	10,39	10,18
9 Toscana	10,3	9,11	9,82
10 Umbria	7,64	9,95	9,83
11 Marche	8,75	8,93	8,97
12 Lazio	8,97	9,63	10,75
13 Abruzzo	7,96	10,85	10,48
14 Molise	2,43	7,76	8,5
15 Campania	2,47	7	7,51
16 Puglia	6,14	8,52	8,88
17 Basilicata	5,82	7,59	7,7
18 Calabria	5,94	8,45	9,08
19 Sicilia	8,7	9,25	10,08
20 Sardegna	7,65	9,49	9,96
21 ITALIA	7,17	8,6	9,01
22 Nord Ovest	7,81	8,18	8,35
23 Nord Est	8,12	8,93	9
24 Nord	7,94	8,49	8,62
25 Centro	9,22	9,42	10,17
26 Sud	4,55	7,95	8,37
27 Isole	8,47	9,3	10,06
28 Mezzogiorno	5,79	8,38	8,89
29 ITALIA	7,17	8,6	9,01

**Tabella 22 – Tasso di ricorso al Pronto soccorso ogni 10.000 abitanti  
(anni 1996, 2000 e 2003)**

**Tasso ricorso al pronto soccorso / 10.000 abitanti**

	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
1 Piemonte	3.741,0	4.141,0	3.989,0
2 Valle d'Aosta	2.803,1	3.081,2	3.816,9
3 Lombardia	3.700,9	3.788,3	3.693,7
4 Trentino A.A.	5.114,8	5.289,9	4.438,0
5 Veneto	4.647,7	5.147,0	4.526,4
6 Friuli V.G.	4.151,3	3.817,4	3.289,1
7 Liguria	3.614,9	4.283,4	3.435,7
8 Emilia Romagna	3.758,1	4.395,3	4.067,2
9 Toscana	2.775,4	3.589,4	3.357,6
10 Umbria	4.610,4	4.440,6	4.529,1
11 Marche	4.405,2	4.022,9	3.814,5
12 Lazio	3.857,3	4.402,9	4.143,0
13 Abruzzo	4.484,0	3.792,0	4.409,2
14 Molise	3.868,1	4.366,5	4.879,1
15 Campania	3.964,2	4.311,0	4.527,2
16 Puglia	3.042,9	3.576,6	3.588,6
17 Basilicata	2.518,8	3.281,6	3.240,5
18 Calabria	2.970,5	3.751,1	4.097,8
19 Sicilia	4.254,6	3.967,2	4.109,7
20 Sardegna	2.336,7	4.098,7	2.334,6
21 ITALIA	3.765,6	3.406,3	3.945,6
22 Nord Ovest	3.695,8	3.935,8	3.750,8
23 Nord Est	4.298,5	4.729,4	4.209,8
24 Nord	3.943,6	4.263,6	3.942,2
25 Centro	3.639,5	4.096,8	3.876,3
26 Sud	3.534,7	3.927,6	4.137,2
27 Isole	3.783,1	3.829,7	3.670,4
28 Mezzogiorno	3.615,0	3.896,0	3.987,0
29 ITALIA	3.765,6	4.098,7	3.945,6

**Tabella 23 – percentuale di strutture con dipartimento di emergenza-urgenza  
(anni 1996, 2000 e 2003)****% strutture con dipartimento di emergenza urgenza**

	1996	2000	2003
1 Piemonte	19,05	31,11	33,72
2 Valle d'Aosta	100	100	100
3 Lombardia	7,95	29,71	40,71
4 Trentino A.A.	4,55	8,57	16,13
5 Veneto	11,48	25,51	34,07
6 Friuli V.G.	14,29	50	56,52
7 Liguria	9,26	15	40
8 Emilia Romagna	17,92	23,08	28,17
9 Toscana	16,67	32,43	36,11
10 Umbria	11,11	43,75	37,5
11 Marche	16,98	38,46	31,37
12 Lazio	4,35	12,44	16,77
13 Abruzzo	10,81	28,57	50
14 Molise	20	33,33	40
15 Campania	7,41	20,55	23,19
16 Puglia	1,54	6,73	12,12
17 Basilicata	0	16,67	40
18 Calabria	1,33	13,33	16
19 Sicilia	7,59	18,46	18,8
20 Sardegna	1,96	21,19	13,04
21 ITALIA	8,9	4,35	26,54
22 Nord Ovest	11,67	28,25	38,18
23 Nord Est	13	24,6	31,94
24 Nord	12,22	26,5	35,09
25 Centro	8,64	21,94	25
26 Sud	4,87	16,27	22,13
27 Isole	6,12	14,77	17,32
28 Mezzogiorno	5,26	15,8	20,55
29 ITALIA	8,9	21,19	26,54