

MANAGEMENT, ECONOMIA
E POLITICA SANITARIA

MANAGEMENT, ECONOMIA E POLITICA SANITARIA
collana della Fondazione Smith Kline

DIRETTORE
Marco Trabucchi

CONDIRETTORE
Francesca Vanara

La Fondazione Smith Kline, riconosciuta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come «Centro di Collaborazione per la Formazione del Personale Sanitario» nel 1987 e come «Centro di Collaborazione in Management Ospedaliero» nel 1997, da molti anni si occupa di economia sanitaria, come testimoniano decine di seminari e la ricca pubblicistica. Più recentemente ha esteso il proprio ambito di interesse alle politiche sanitarie e sociali per la modernizzazione e la crescita armonica del sistema di welfare. La Fondazione ha ottenuto la Certificazione di Qualità per la progettazione e l'organizzazione di eventi formativi in ambito socio-sanitario e per la progettazione e l'erogazione di servizi di formazione dedicati ai professionisti della sanità nell'ambito dell'Educazione Continua in Medicina. Con la casa editrice il Mulino di Bologna, pubblica la rivista bimestrale «Tendenze Nuove» (Materiali di lavoro su sanità e salute) e, annualmente, Il Rapporto Sanità.

Anna Banchemo

PROGRAMMARE I SERVIZI SOCIALI
E SOCIOSANITARI

Elementi di conoscenza, riflessione e orientamento
sull'evoluzione della materia dagli anni Cinquanta
al nuovo Millennio

interventi di Luca Beltrametti, Enza Caruso,
Nerina Dirindin, Elena Ricci e Alfonsina Rinaldi

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

Un sentito ringraziamento a Marco Trabucchi per l'impegno e il sostegno nella ricerca di strumenti, per tutelare le fragilità. Un "grazie" a Nicola Falcitelli, ai suoi preziosi consigli, per la stesura del libro.

Un ringraziamento anche a Roberta Mammanello, a Chiara Ledda e allo Studio N3, per la collaborazione all'editing, la raccolta del materiale e la realizzazione del Cd-Rom.

L'autrice del volume ringrazia inoltre Mariuccia Casciano per l'intelligente e accurato lavoro redazionale.

Impaginazione a cura di Eurologos Milano.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet: **www.mulino.it**

ISBN 88-15-10777-0

Copyright © 2005 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **www.mulino.it/edizioni/fotocopie**

*Ai miei genitori,
per ciò in cui mi hanno fatto credere.*

INDICE

Presentazione, *di Marco Trabucchi* p. 13

PARTE PRIMA: ANALISI SULL'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI E SOCIO SANITARIE E INDIRIZZI DI PROGRAMMAZIONE

I. Da assistenza e beneficenza a servizi sociali: le fasi normative di maggior rilievo, dalla Legge Crispi del 1890 al Dpr 24 luglio 1977, n. 616 "Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382" 17

1. L'evoluzione delle politiche sociali: dal primo Novecento agli anni Settanta. - 2. Le innovazioni legislative degli anni Settanta: la riforma del sistema sanitario. - 3. I problemi della nuova politica sanitaria: alcune considerazioni di merito. - 4. Il contenimento della spesa pubblica: la crisi del *welfare* negli anni Novanta. - 5. Le politiche assistenziali: le innovazioni regionali e la legge quadro in materia di interventi e servizi sociali. - 6. Le principali teorie di lettura del *welfare*.

II. Il ruolo delle Autonomie locali nella programmazione delle politiche sociali. I provvedimenti per il decentramento politico-amministrativo. La *governance* e l'amministrazione condivisa 41

1. La prima fase del decentramento amministrativo: dagli anni Cinquanta al Dpr 24 luglio 1977, n. 616.

- 2. Il D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112: “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del Capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59”. - 3. I ruoli della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata. - 4. I Servizi sociali nel D.Lgs. 112/98. - 5. Il ruolo dei Comuni nella programmazione sociale dopo le deleghe del 1977 e del 1998 e la funzione del Servizio sociale professionale. - 5.1. Le Forme associative intercomunali: il Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali. Il ruolo delle Province. - 6. La *governance* nei rapporti tra istituzioni locali. - 7. Il ruolo dei cittadini e delle forze sociali nelle scelte delle Amministrazioni locali: l’amministrazione condivisa. - 8. La raccolta di fondi e le forme di rendicontazione partecipata: bilancio sociale e *stakeholder*.

III. Riforma e riassetto dei Servizi sociali: Legge 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Gli aspetti di maggior rilievo della legge e i provvedimenti attuativi

73

1. Le premesse alla Legge 328/2000: la situazione europea e italiana del *welfare*, alla fine del secondo millennio. - 2. La riforma dell’assistenza: Legge 8 novembre 2000, n. 328, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. - 3. I contenuti della Legge 328/2000: le politiche sociali come investimento, sviluppo, occasione di nuovi impieghi e di consumi sociali. - 4. Un sistema di *governance* per Comuni, Regioni, Province e Stato, nel rispetto della sussidiarietà e del federalismo. - 5. I provvedimenti attuativi e le deleghe della Legge 328/2000. - 6. Il Piano nazionale degli interventi e Servizi sociali 2001/2003: responsabilità e solidarietà nell’Italia

delle autonomie. - 7. Il Decreto 21 maggio 2001, n. 308: "Regolamento concernente requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della Legge 8 novembre 2000, n. 328". - 8. Il Dpcm 30 marzo 2001: "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'art. 5 della Legge 8 novembre 2000, n. 328". - 9. Il D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 207: "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della Legge 8 novembre 2000, n. 328". - 10. Gli istituti per concretizzare l'apporto al Sistema integrato di interventi e servizi sociali da parte del Terzo settore e dei privati: Autorizzazione, Accredimento, Qualità e Appropriatezza.

IV. Integrazione sociosanitaria: evoluzione e provvedimenti di applicazione

117

1. Integrazione tra salute e azioni sociali: osservazioni di carattere generale. - 2. Le norme e gli atti di indirizzo sull'integrazione sociosanitaria. - 2.1. Il D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229, "Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale a norma della Legge 30.11.1998 n. 419". - 2.2. Il Dpcm 14 febbraio 2001: "Atto di Indirizzo e Coordinamento sull'Integrazione sociosanitaria". - 2.3. Il Dpcm 29.11.2001: "Livelli di Assistenza sanitaria". - 3. Ruoli istituzionali nell'integrazione sociosanitaria: Regioni, Comuni e Asl. - 3.1. Il ruolo delle Regioni. - 3.2. Il ruolo degli Enti locali: Comuni, Consorzi, Comunità montane e Province. - 3.3. Il ruolo delle Aziende sanitarie e ospedaliere. - 4. Indirizzi operativi per l'applicazione delle norme sull'integrazione sociosanitaria. - 5. Sistema di formazione e le figure professionali nel sociosanitario.

V.	Politiche sociali e della salute dopo le modifiche del titolo V della Costituzione: diritti civili e sociali. Considerazioni sulla <i>devolution</i>	143
	1. La Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”: aspetti generali. - 1.1. La potestà legislativa concorrente in materia sanitaria. - 2. I diritti civili e sociali nella Legge costituzionale 3/2001. - 2.1. Gli aspetti finanziari dei Lep. - 2.2. Esigibilità sostenibile delle prestazioni: diritti soggettivi e sistemi di tutela. - 3. Le proposte delle Regioni in materia di Livelli essenziali di assistenza. - 4. Il disegno di legge di <i>devolution</i> . - 4.1. Le ombre della <i>devolution</i> in materia sanitaria.	
VI.	La pianificazione dei servizi sociali e sociosanitari, aspetti generali, orientamenti e contributi per la redazione dei piani e progetti	189
	1. Programmazione: considerazioni generali ed elementi di conoscenza dei processi di pianificazione. - 2. Le sperimentazioni gestionali in sanità: un’esperienza concreta di pianificazione negoziata tra governi locali e livello nazionale.	
PARTE SECONDA: RIFLESSIONI E CONTRIBUTI DI ESPERTI SU INDIRIZZI E STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE		
	La progettazione di un programma di assistenza alle persone non autosufficienti: una sintesi delle principali opzioni, <i>di Luca Beltrametti</i>	199
	I nodi irrisolti dell’assistenza: le dimensioni del Fondo nazionale per le politiche sociali e la finalizzazione delle risorse, <i>di Enza Caruso e Nerina Dirindin</i>	215

I sistemi informativi e la programmazione sociale, <i>di Elena Ricci</i>	237
I Piani sociali di zona un'occasione per lo sviluppo locale: riflessioni sulle prime elaborazioni da parte delle Zone sociali della Liguria, <i>di Alfonsina Rinaldi</i>	253
Postfazione, <i>di Renato Balduzzi</i>	271

Il volume è corredato da un Cd-Rom contenente normativa nazionale, regionale, piani europei, nazionali e regionali in materia di sanità e servizi sociali.

Configurazione richiesta per il Cd-Rom:

Windows

- sistema operativo Windows '98 o superiore
- processore Pentium II o superiore
- 64 Mb di Ram
- monitor a colori a 16 bit, con risoluzione 1024×768 o superiore
- lettore Cd-Rom
- Browser Internet Explorer 5 o Netscape 4.7 (o superiori)
- Acrobat Reader 4.0 o superiore

Procedura di avvio:

- per avviare la navigazione all'interno del Cd-Rom, selezionare il driver del Cd-Rom e fare doppio clic su index.htm;
- l'applicazione richiede l'installazione sul proprio computer del programma Adobe Acrobat Reader, ottenibile consultando il sito web: <http://www.adobe.it>.

PRESENTAZIONE

È un grande onore per me introdurre un volume di Anna Banchemo, ma è anche una responsabilità non facile.

L'autrice è infatti una grande donna, di quella genia che ha onorato le nostre istituzioni e che per anni si è assunta la responsabilità di garantire una rotta nei servizi sanitari e assistenziali della sua Liguria e a livello nazionale. Fortunatamente lo *spoil system* qualche volta è meno stupido delle apparenze; così la Banchemo ha potuto far apprezzare la sua cultura e la sua esperienza a politici di diverse appartenenze, che hanno intuito sotto la ruvidezza del primo contatto e la franchezza dei rapporti una capacità non comune.

Il volume è quindi il resoconto di una storia vissuta, oltre che una raccolta ragionata di informazioni sull'evoluzione dei nostri sistemi di supporto organizzati alle persone in difficoltà. Questa commistione di esperienza diretta e di formalizzazione teorica rende il testo molto incisivo, oltre che piacevolmente leggibile. Quanti sono oggi in Italia a potere dire di aver vissuto da protagonisti la storia dei servizi sociali, dal Dpr 616 in poi, come può affermare la Banchemo?

Il volume ben si colloca quindi nella collana "Management, politica ed economia sanitaria" della Fondazione Smith Kline presso il Mulino, che ha una ormai lunga storia di pubblicazioni che sono allo stesso tempo contributi di servizio e spunti alla elaborazione e alla sperimentazione. In quest'ottica, sono certo che il volume sarà utilissimo al lettore attento, in particolare agli studiosi (anche per chi crede di sapere tutto un contatto vivo con l'esperienza è sempre importante), agli studenti che si preparano alle professioni di cura, e a chi ha responsabilità di programmazione e di gestione.

Nella mia qualità di Presidente della Società Italiana di Gerontologia e Geriatria aggiungo una nota del tutto particolare: le persone fragili nel nostro Paese avranno per molti

anni ancora grande bisogno di sensibilità e cultura come quella espressa da Anna Banchemo. Purtroppo la battaglia da compiere in difesa degli uomini e delle donne svantaggiati è lunga e richiede un'alleanza forte tra decisori, programmatori, professionisti, operatori a vari livelli per far capire che la difesa degli interessi dei deboli non è un'azione marginale, dettata dal buon cuore o da una scelta politica, ma l'unico modo per far sopravvivere decentemente la nostra convivenza nei decenni prossimi.

Se nei prossimi anni questo modello civile sarà scelto dalla politica, e condiviso più largamente di quanto non sia oggi, potremo dire di essere sulla buona strada; seguiranno poi le decisioni concrete più opportune, quelle che la Banchemo sa costruire, come ha già fatto per molti anni.

MARCO TRABUCCHI
Presidente della Società Italiana di Gerontologia e
Geriatrics, Responsabile dell'Area Politiche Sociali
e Sanitarie della Fondazione Smith Kline

PARTE PRIMA

ANALISI SULL'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE
SOCIALI E SOCIOSANITARIE E INDIRIZZI
DI PROGRAMMAZIONE

