

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 1364 del 25 novembre 2024

Recepimento dell'Intesa approvata in sede di Conferenza Unificata il 6 luglio 2022 Rep. Atti n. 104/CU "Linee programmatiche: progettare il Budget di salute con la persona-proposta degli elementi qualificanti". Approvazione delle Linee di indirizzo regionali per l'implementazione del Budget di salute nell'ambito dei Dipartimenti di Salute Mentale.

[Sanità e igiene pubblica]

Note per la trasparenza:

Con il presente provvedimento si recepisce l'Intesa approvata in sede di Conferenza Unificata il 6 luglio 2022 Rep. Atti n. 104/CU "Linee programmatiche: progettare il Budget di salute con la persona-proposta degli elementi qualificanti" e si approvano le Linee di indirizzo regionali per l'implementazione del Budget di salute nell'ambito dei Dipartimenti di Salute Mentale.

L'Assessore Manuela Lanzarin riferisce quanto segue.

La crescita e la diversificazione dei bisogni di salute mentale della popolazione comportano risposte integrative al modello di sistema sanitario finora in uso, caratterizzato da proposte di cura e riabilitazione organizzate in percorsi ambulatoriali, domiciliari, semiresidenziali, residenziali, prestazioni occupazionali e di formazione al lavoro. Per dare una risposta appropriata ed efficace alla complessità dei problemi connessi alla tutela della salute mentale è fondamentale creare le condizioni strutturali per una integrazione, la più articolata possibile, delle politiche e delle risorse del sistema sanitario con quelle del sistema sociosanitario e sociale. In questa ottica si tratta di mettere al centro dell'intervento la capacità di un territorio di fornire risposte che integrino i bisogni di cura con quelli lavorativi e residenziali sperimentando percorsi integrati e personalizzati di inclusione sociale per quelle categorie di pazienti (soggetti con disturbi psichici gravi) di fatto maggiormente discriminate dal mercato del lavoro, dal mercato immobiliare e dai contesti socioculturali.

In tale contesto, con Deliberazione di Giunta regionale n. 371 dell'8 aprile 2022 sono state declinate una serie di importanti azioni programmatiche tra cui la costituzione di uno specifico Gruppo di lavoro per introdurre il Budget di salute come strumento fondamentale per una evoluzione dei servizi di salute mentale nell'ottica di potenziare gli interventi domiciliari e favorire l'inclusione e il mantenimento dei pazienti nel loro ambiente di vita, a partire dal contesto familiare, sociale e lavorativo.

Con Decreto del Direttore della Direzione Programmazione Sanitaria n. 55 del 17 giugno 2022, in adempimento alla Deliberazione di Giunta regionale n. 371/2022, è stato costituito il Gruppo di lavoro composto da professionisti delle Aziende Ulss, Società Scientifiche, Organismi rappresentativi del Terzo Settore, Associazioni di Familiari per la definizione di Linee di indirizzo regionali per l'implementazione del Budget di salute nell'ambito dei Dipartimenti di Salute Mentale.

In ambito nazionale, la Conferenza Unificata ha approvato l'Intesa Rep. Atti n. 104/CU del 6 luglio 2022 avente ad oggetto "Linee programmatiche: progettare il Budget di salute con la persona-proposta degli elementi qualificanti".

L'Intesa approvata in sede di Conferenza Unificata sopra richiamata evidenzia una serie di miglioramenti e di benefici apportati dal Budget di salute quali:

- miglioramento della qualità della vita e aumento in particolare della salute fisica e psicologica;
- miglioramento clinico dei problemi legati a: dipendenza da alcol e/o droghe, problemi cognitivi, fisici o di disabilità, problemi associati ad allucinazioni e deliri, all'umore depresso, problemi mentali e comportamentali, problemi con le relazioni, con le attività della vita quotidiana, con le condizioni di vita e con l'occupazione e le attività;
- significativi risparmi sui costi del SSN principalmente associati alla riduzione dei casi di istituzionalizzazione e alla maggiore appropriatezza dei servizi sanitari, consentendo un trattamento sanitario più adeguato e riducendo le ridondanze e le omissioni.

Inoltre, il Budget di salute presenta i seguenti elementi qualificanti:

- si attiva in favore delle persone prese in carico dai Dipartimenti di Salute Mentale che presentano un disturbo mentale con bisogni sanitari e sociali complessi e con basso funzionamento sociale, che determinino rischi di emarginazione, perdita delle abilità socio-lavorative, recrudescenza di malattia e cronicizzazione;
- è a governo e coordinamento pubblico per garantire una reale integrazione socio-sanitaria;
- mette insieme il percorso di cura ed il progetto di vita della persona e prevede la partecipazione e la sottoscrizione di tutti i soggetti a vario titolo interessati al progetto. In primis il processo decisionale va condiviso tra persona e servizi;
- persegue obiettivi personali significativi in un'ottica di recovery personale;
- opera tramite nodi di collegamento fra il sistema di cura e il sistema di comunità (contatti, verifiche, cooperazione fra gli attori del progetto), attraverso il case management, ovvero l'identificazione di una figura di case manager le cui funzioni sono quelle di assicurare una buona fedeltà nell'applicazione dell'intervento e di una verifica costante degli esiti;
- utilizza un approccio riabilitativo con i programmi degli "ambienti supportati" che implicano la realizzazione di percorsi inclusivi nei contesti di vita reali (scuola, casa, lavoro, ambiente sociale e ricreativo) secondo il modello "place and train" tipo IPS (Individual Placement and Support);
- si realizza promuovendo la co-progettazione e l'attuazione della stessa fra il soggetto interessato, il servizio pubblico, la rete di riferimento primaria e il terzo settore che valorizzi e sviluppi un lavoro "trasversale di rete", attraverso la condivisione/compartecipazione delle progettualità, delle risorse e delle responsabilità attuative.

Al fine di recepire l'Intesa sopra richiamata, il Gruppo di lavoro, costituito con Decreto della Direzione Programmazione Sanitaria n. 55/2022, ha definito le Linee di indirizzo regionali per l'implementazione del Budget di salute sulla base delle specificità dello strumento che si riportano di seguito.

L'obiettivo del Budget di salute è favorire la maggiore integrazione possibile delle persone nel territorio e nella vita attiva ad essa legato, attraverso l'attivazione delle risorse disponibili formali e informali, anche come alternativa o evoluzione dell'assistenza residenziale. Tale strumento mira a contrastare e, se possibile, a prevenire la cronicizzazione, l'isolamento e lo stigma della persona con disturbi mentali, creando un legame tra il sistema di cura ed il sistema di comunità, finalizzato ad un utilizzo appropriato e integrato delle risorse di entrambi.

Il Budget di salute si fonda su un programma terapeutico personalizzato all'insegna della massima integrazione e flessibilità d'intervento dei servizi sanitari e sociali, con, tra gli altri obiettivi, quello di non considerare il ricovero in una struttura sanitaria come prima scelta, ma potenziare gli interventi domiciliari e favorire l'inclusione e il mantenimento dei pazienti nel loro ambiente di vita, a partire dal contesto familiare, sociale e lavorativo.

Il Budget di salute è attivabile da parte dei Dipartimenti di Salute Mentale in collaborazione con i Servizi Sociali, in alternativa, o in superamento dell'assistenza residenziale, quando il trattamento residenziale non è la risposta di assistenza appropriata ai bisogni della persona, o quando tale trattamento si è concluso. Viene attivato inoltre per sostenere e consolidare i progetti di domiciliarità a supporto delle famiglie attraverso interventi relativi all'abitare supportato e di integrazione nel contesto produttivo e/o sociale. La centralità della persona nel suo contesto di vita è il punto di partenza di questo nuovo approccio al welfare e ai servizi socio-sanitari.

Gli ambiti di intervento del Budget di salute sono:

- sostegno della domiciliarità, per affiancare l'utente nella gestione dell'abitazione
- sostegno dell'orientamento della formazione e dell'inserimento al lavoro
- interventi a sostegno dell'integrazione e dell'inclusione sociale.

L'attivazione dello strumento del Budget di salute, attraverso la partecipazione attiva di pazienti e familiari, promuove/restituisce contrattualità e ruolo attivo, che di per sé ha valenza terapeutica. Il Budget di salute si propone come strumento flessibile e potente di innovazione: l'obiettivo a cui puntare è la piena integrazione tra servizi sociali e sanitari per prendersi cura in maniera appropriata dei bisogni delle persone, e ciò vale a maggior ragione in un ambito come la salute mentale dove l'inclusione, la partecipazione e l'integrazione sociale sono parti vitali dell'intervento.

La pratica quotidiana degli interventi socio-sanitari in salute mentale si indirizza verso "progetti terapeutico-riabilitativi individuali" che possono dialogare con i "progetti di vita", sostenuti da nuovi istituti di tutela economica e dei diritti personali, come l'Amministrazione di Sostegno, i Trust, i Fondi di Partecipazione. Parimenti si sono fatti strada nuovi strumenti di inclusione socio-lavorativa come l'Individual Placement and Support (IPS), anche nella declinazione Young, e forme sempre più partecipate di avvicinamento al mondo del lavoro. A completamento del cambiamento del paradigma del "prendersi cura" sono comparsi anche provvedimenti specifici non solo sul target degli utenti, ma anche dei nuclei familiari, come nel caso della legge 112/2016, nota come legge sul "Dopo di Noi".

Le stesse Aziende Ulss devono essere parte del cambiamento di approccio ai bisogni della cittadinanza, dal punto di vista tecnico-professionale e da quello amministrativo, innovando in termini di efficacia, esiti ed obiettivi personali e sociali

raggiunti. In questo contesto il Budget di salute, contemplando un necessario coordinamento tra enti pubblici e soggetti privati, si presenta come chance di offrire risposte sistemiche ai bisogni di salute e di inclusione sociale espressi dall'utenza target.

Affinché i beneficiari delle azioni del Budget di salute possano esprimere al meglio i loro bisogni e possano fruire delle risorse della comunità, valorizzando in questo modo il loro diritto all'autodeterminazione, il Budget di salute contempla l'elaborazione del progetto terapeutico personalizzato, finalizzato a favorire la massima espressione del "progetto di vita" della singola persona con disabilità dando spazio alla personalizzazione degli interventi, unitamente al riconoscimento della centralità e della partecipazione degli utenti alla definizione e implementazione delle azioni e dei progetti di intervento. Per sua stessa natura, il progetto di vita si concretizza in un contesto sociale dato, nel quale si confrontano, si sovrappongono e si integrano politiche pubbliche, decisioni organizzative e pratiche sociali, chiamate a confrontarsi con diversi assetti istituzionali e diverse condizioni economiche.

Il livello di integrazione istituzionale presuppone un adeguato grado di cooperazione tra i diversi enti pubblici coinvolti, a ciascuno dei quali è attribuita la responsabilità di individuare le linee di azione e i progetti, il finanziamento dei progetti e dei programmi di intervento, nonché la definizione dei modelli organizzativi ritenuti più idonei per rispondere ai bisogni della collettività locale.

I Piani di Zona costituiscono luoghi privilegiati dove concertare il percorso per arrivare all'obiettivo di massima integrazione istituzionale. Il Piano Socio Sanitario Regionale 2019-2023, adottato con Legge regionale n. 48/2018 riconosce il Piano di Zona quale strumento di ricognizione dei bisogni per l'integrazione socio-sanitaria e per la ricomposizione e l'ottimizzazione delle risorse, provenienti dalle reti formali e informali e, più in generale, dal territorio.

Con specifico riferimento al Budget di salute, i Piani di Zona costruiscono una valida architettura di supporto, atteso che in essi si sperimenta il metodo della proposta e del confronto, si condividono soluzioni di intervento e modelli organizzativi, si finalizzano le attività ad una migliore autonomia e inclusione sociali delle persone con disabilità, attraverso un metodo di ascolto e comprensione dei loro reali bisogni. Il Budget di Salute rappresenta una scelta strategica programmatoria, progettuale, organizzativa e gestionale, particolarmente vocata a coordinare e integrare tra loro diverse professionalità, livelli di azione, interventi e soggetti giuridici. In questa prospettiva, si permette alle Aziende Sanitarie e agli Enti locali di delineare e progettare le modalità più appropriate per coinvolgere le organizzazioni private, anche in un'ottica di semplificazione ed efficienza amministrativa. Tutto ciò ottemperando alle domande di salute, di integrazione sociosanitaria e socio-lavorativa delle persone fragili, che per loro stessa natura si presentano complesse, tramite l'applicazione di elementi distintivi come la sussidiarietà e complementarietà.

Nel contesto sopra delineato, il Budget di salute, in forza delle proprie finalità e delle peculiari caratteristiche che ne definiscono l'attuazione, può considerarsi un dispositivo pienamente rispondente ai bisogni di pianificazione e programmazione a livello territoriale, capace di offrire, contestualmente, strumenti di governo, di coordinamento e di attuazione degli interventi ivi previsti.

La co-progettazione, procedura attraverso la quale enti pubblici ed enti privati non lucrativi condividono obiettivi, azioni, interventi, risorse economiche, perseguendo, congiuntamente finalità di interesse generale per le dinamiche aggregative e innovative che è in grado di attivare, si presta a fornire lo scheletro entro cui strutturare e ospitare il metodo del Budget di salute. Quest'ultimo, infatti, sottende rapporti collaborativi, integrati, e, infine, può essere l'esito di una concertazione tra diversi stakeholder, i quali trovano un giusto equilibrio nell'ambito di procedure amministrative capaci di valorizzare adeguatamente l'apporto di tutti i soggetti coinvolti.

In questa cornice, il Budget di salute intende favorire processi riabilitativi dinamici, personali e individualizzati allo scopo di evitare progettualità statiche con conseguenti rischi di allontanamento dai bisogni reali, dagli obiettivi di salute delle persone e di cronicizzazione dei percorsi sul medio lungo periodo.

Nella definizione e nell'attuazione del Budget di salute, pertanto, il coinvolgimento di una gamma di attori eterogenea ma non frammentata, rappresenta la conditio sine qua non affinché i percorsi di inclusione socio-sanitaria e socio-lavorativa delle persone con disabilità possano risultare efficaci.

Ciò premesso, considerata la valutazione tecnica positiva della Direzione Programmazione Sanitaria in ordine al documento elaborato dal Gruppo di lavoro, si propone di approvare l'**Allegato A** "Linee di indirizzo regionali per l'implementazione del Budget di salute".

Per quanto riguarda specificatamente la fase attuativa delle Linee di indirizzo si prevede:

- di attivare una sperimentazione triennale dello strumento Budget di salute, con decorrenza dall'esercizio 2025;
- di attivare il monitoraggio della sperimentazione del Budget di salute a cadenza annuale a cura dell'U.O. Salute mentale e sanità penitenziaria che dovrà opportunamente valutare oltre alla concreta implementazione dello strumento

anche eventuali ricadute in termini di ricorso a forme di trattamento istituzionalizzato, prevedendo specifici indicatori di valutazione;

- di destinare risorse dedicate per un importo complessivo di euro/anno 2.000.000,00 a partire dall'esercizio 2025, utilizzando specifica linea di spesa che sarà attivata allo scopo. Le risorse saranno assegnate alle Aziende Ulss con successivo decreto del Direttore della Direzione Programmazione secondo il criterio della quota capitaria (con correttivi per le zone disagiate). Queste risorse integrano i fondi che le Aziende Ulss già indirizzano annualmente per la realizzazione di progetti personalizzati territoriali, rafforzando in tal modo l'integrazione socio sanitaria con l'obiettivo di finalizzare il percorso di cura nel perseguimento del progetto di vita.

Si stabilisce che, in applicazione del documento di cui all'**Allegato A**, ciascuna Azienda Ulss dovrà definire una propria procedura operativa entro i primi sei mesi dall'approvazione del presente provvedimento per garantire la concreta implementazione dello strumento Budget di Salute nell'arco del triennio di sperimentazione. In tale procedura operativa dovranno essere quantificate le quote sanitarie relative ai tre diversi livelli di bisogno, così come definito nel documento precedentemente citato, all'interno delle risorse disponibili.

La sperimentazione necessita della definizione di specifici indicatori di valutazione che saranno implementati dall'U.O. Salute mentale e sanità penitenziaria con il supporto di esperti in materia.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato, con i visti rilasciati a corredo del presente atto, l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale, e che successivamente alla definizione di detta istruttoria non sono pervenute osservazioni in grado di pregiudicare l'approvazione del presente atto;

Vista l'Intesa Rep. Atti 104/CU del 6 luglio 2022 "Linee programmatiche: progettare il Budget di salute con la persona-proposta degli elementi qualificanti";

Vista la Deliberazione di Giunta regionale n. 371 dell'8 aprile 2022;

Visto l'art. 2, comma 2, lett o) della legge regionale n. 54 del 31/12/2012;

delibera

1. di approvare le premesse quale parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di recepire l'Intesa approvata in sede di Conferenza Unificata il 6 luglio 2022 Rep. Atti n. 104/CU recante "Linee programmatiche: progettare il Budget di salute con la persona-proposta degli elementi qualificanti";
3. di approvare le "Linee di indirizzo regionali per l'implementazione del Budget di salute" contenute nell'**Allegato A**, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, elaborate dal Gruppo di lavoro di cui al Decreto del Direttore della Programmazione Sanitaria n. 55/2022 e positivamente valutate dalla Direzione Programmazione Sanitaria;
4. di stabilire che, in applicazione del documento di cui all'**Allegato A**, ciascuna Azienda Ulss dovrà definire una propria procedura operativa entro i primi sei mesi dall'approvazione del presente provvedimento per garantire la concreta implementazione dello strumento Budget di Salute. In tale procedura operativa dovranno essere quantificate le quote sanitarie relative ai tre diversi livelli di bisogno, così come definito nel documento precedentemente citato, all'interno delle risorse disponibili;
5. di attivare il monitoraggio della sperimentazione del Budget di salute a cadenza annuale a cura dell'U.O. Salute mentale e sanità penitenziaria, che dovrà opportunamente valutare oltre alla concreta implementazione dello strumento anche eventuali ricadute in termini di ricorso a forme di trattamento istituzionalizzato, prevedendo specifici indicatori di valutazione;
6. di destinare risorse dedicate all'implementazione del Budget di salute per un importo di euro/anno 2.000.000,00 a partire dall'esercizio 2025, utilizzando specifica linea di spesa attivata allo scopo, alla cui copertura finanziaria si provvederà annualmente con imputazione a carico delle risorse del perimetro sanitario del bilancio di previsione, previste per interventi finalizzati con copertura sulle risorse della GSA, afferenti al capitolo 103285;
7. di stabilire che le risorse di cui al punto 6. saranno assegnate alle Aziende Ulss con successivi decreti del Direttore della Direzione Programmazione Sanitaria secondo il criterio della quota capitaria con correttivi per le zone disagiate;
8. di dare atto che la presente deliberazione non comporta spesa a carico del bilancio regionale;
9. di incaricare la Direzione Programmazione Sanitaria - U.O. Salute mentale e sanità penitenziaria dell'esecuzione del presente atto;
10. di pubblicare il presente atto nel Bollettino ufficiale della Regione.

