

## **POLITICHE SANITARIE E SOCIALI**

Cesare Belmonte

### **LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2022 IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE**

#### **PREMESSA**

La produzione normativa regionale in materia di politiche sanitarie e sociali dell'anno 2022 è limitata.

L'esiguità delle leggi approvate è in linea col dato dell'anno precedente, ancora dominato dall'emergenza pandemica da COVID-19.

Pur in un mutato contesto, anche nel corso del 2022 le politiche regionali socio-sanitarie si sono dispiegate prevalentemente in via amministrativa, per affrontare tematiche quali quelle inerenti al governo delle liste di attesa, all'equilibrio finanziario del servizio sanitario regionale, al riordino della sanità territoriale, all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Su di un totale di diciannove proposte di legge illustrate in commissione, la maggior parte sono di iniziativa consiliare, e solo tre hanno concluso con successo il loro iter con l'approvazione in aula.

Di queste, due vanno a modificare leggi di settore, incentivando un'adeguata formazione sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche e promuovendo lo sviluppo dell'attività fisica per tutte le fasce di età.

L'altra legge regionale istituisce il servizio di psicologia di base a sostegno dei bisogni assistenziali emersi a seguito dell'epidemia da COVID-19.

Diverse proposte di legge sono risultate carenti sotto il profilo della copertura finanziaria. Questa problematica ha toccato soprattutto le proposte di iniziative consiliare. Queste sono oggettivamente più esposte a simili criticità, scaturendo da percorsi estranei rispetto alle ordinarie modalità di gestione del bilancio da parte dell'organo di governo regionale.

Alcune misure a rilevanza vuoi sanitaria, vuoi sociale sono poi rinvenibili nelle leggi trasversali. In particolare, varie misure di natura contributiva sono state definite dalle leggi collegate alle manovre di bilancio.

Infine, anche nel 2022 l'istruttoria legislativa in materia sanitaria e sociale è stata caratterizzata dall'ampio ricorso agli strumenti partecipativi delle audizioni e delle consultazioni nonché dal riesame e dalla rielaborazione degli atti, a fronte di particolari criticità, per opera di gruppi di lavoro tecnici operanti sotto l'egida della commissione di riferimento.

## 1. LE POLITICHE SANITARIE E SOCIO-SANITARIE

### 1.1 FARMACI CANNABINOIDI

La legge regionale 8/2022<sup>1</sup>, di iniziativa consiliare, interviene sulla legge regionale 18/2012<sup>2</sup> per incentivare un'adeguata formazione sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche da parte del personale dipendente o convenzionato del sistema sanitario regionale; e ciò anche per contribuire a rimuovere una serie di pregiudizi che hanno sinora ostacolato il ricorso a tali farmaci nell'ambito dei percorsi terapeutici.

Al tal fine si dispone che la Commissione regionale per la formazione sanitaria<sup>3</sup> possa formulare specifiche proposte dirette a promuovere l'inserimento di tale materia nella programmazione della formazione continua regionale, di area vasta e aziendale.

La proposta di legge originaria, con norma a carattere imperativo, obbligava il sistema regionale della formazione continua sanitaria ad assicurare una formazione permanente sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi con finalità terapeutiche.

La scheda di legittimità evidenziava una discordanza dell'iniziativa legislativa rispetto al quadro regolatorio definito dal decreto legislativo 502/1992<sup>4</sup>. Tale normativa disciplina i procedimenti preordinati alla programmazione degli interventi formativi a livello nazionale e regionale fissando i seguenti principi: i contenuti formativi sono definiti non in via legislativa ma in via amministrativa mediante programmi pluriennali nazionali e regionali; gli obiettivi formativi hanno carattere temporaneo, in ciascun ciclo programmatico, potendo variare nel passaggio da un ciclo programmatico all'altro; nell'elaborazione degli obiettivi, di interesse sia nazionale che regionale, è richiesto il coinvolgimento della comunità scientifica, mediante fasi di consultazione e partecipazione degli ordini e collegi professionali; la programmazione pluriennale è definita a livello nazionale da un organismo tecnico ampiamente partecipato dalla comunità scientifica, quale la Commissione nazionale per la formazione continua; le regioni provvedono alla organizzazione dei programmi regionali per la formazione continua sulla base degli indirizzi stabiliti dalla Commissione nazionale.

In conclusione l'intervento regionale, destinato a realizzarsi tramite legge e non tramite atto di programmazione, avrebbe finito inevitabilmente per

---

<sup>1</sup> Legge regionale 16 marzo 2022, n. 8 (Formazione del personale del servizio sanitario regionale sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche. Modifiche alla l.r. 18/2012).

<sup>2</sup> Legge regionale 8 maggio 2012, n. 18 (Disposizioni organizzative relative all'utilizzo di talune tipologie di farmaci nell'ambito del servizio sanitario regionale).

<sup>3</sup> Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) art. 51.

<sup>4</sup> Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

disattendere l'impianto procedimentale delineato dalla fonte statale, con la conseguente possibile violazione di principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute.

Per tali motivi il testo originario è stato modificato configurando il precetto normativo non come una norma imperativa ma come una norma programmatica che promuove la presenza di questa specifica formazione nell'ambito della programmazione della formazione continua regionale.

Durante i lavori di commissione, si sono svolte audizioni dei soggetti interessati. La legge è stata approvata dall'aula nella seduta dell'8 marzo 2022.

## 1.2 ATTIVITÀ FISICA

La legge regionale 21/2022<sup>5</sup>, di iniziativa consiliare, interviene sulla normativa regionale<sup>6</sup> in materia di attività sportiva e ludico-motoria-ricreativa.

In coerenza col disposto del Piano sanitario e sociale integrato regionale, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 9 ottobre 2019, n. 73, la Regione promuove iniziative volte a favorire e a sviluppare l'attività fisica per tutte le fasce di età ed in ogni ambito, con particolare riferimento all'ambiente scolastico e universitario, di comunità e lavorativo. A tal fine sono sviluppati progetti e programmi di interesse regionale e locale aventi l'obiettivo di ampliare e diffondere l'offerta di attività fisica, tenendo conto dei principi di prevenzione e di contrasto alle disuguaglianze.

Questi progetti e programmi si configurano quali attività a carattere non sanitario, rientranti nella sanità d'iniziativa e nella promozione della salute. La Giunta regionale procede alla realizzazione e alla implementazione di tali progetti anche mediante l'attivazione e il periodico riesame dei protocolli di esercizio per l'attività fisica adattata (AFA) e di altri programmi di esercizio fisico adattato e strutturato. Per la realizzazione di siffatte azioni la Giunta regionale si avvale di un tavolo tecnico interprofessionale operante a titolo gratuito.

La scheda di legittimità evidenziava un difetto di coordinamento interno all'articolato. Da un lato la norma favoriva l'attività fisica per tutte le fasce di età; dall'altro la modalità di perseguimento di tale finalità veniva identificata con l'AFA e gli altri programmi di esercizio strutturato, senza considerare che i suddetti istituti non sono rivolti alla generalità della popolazione, avendo come destinatari persone che presentino uno o più fattori di rischio, patologie specifiche o condizioni di fragilità. In ragione di ciò, si raccomandava di precisare nel testo che i programmi AFA e gli altri programmi di esercizio

---

<sup>5</sup> Legge regionale 22 giugno 2022, n. 21 (Disposizioni per la promozione dell'attività fisica. Modifiche alla l.r. 21/2015).

<sup>6</sup> Legge regionale 27 febbraio 2015, n. 21 (Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi).

strutturato costituiscono una possibile modalità di attuazione, ma non l'esclusiva, delle finalità a carattere generale perseguite dalla legge.

La scheda rilevava altresì come l'assenza di oneri finanziari fosse argomentata in termini alquanto generici nella relazione tecnico-finanziaria.

Alla luce dei rilievi degli uffici, su indicazione del Presidente della Terza Commissione, è stato istituito un gruppo di lavoro tecnico-politico, composto dai competenti uffici di Giunta e Consiglio e dal consigliere primo proponente. Ne è seguita la presentazione in commissione di una serie di emendamenti che hanno ampiamente tenuto conto delle osservazioni tecniche degli uffici.

Quanto alla relazione tecnico-finanziaria, questa è stata integrata sottolineando che i programmi AFA e gli altri programmi di esercizio strutturato non comportano nuovi oneri per la Regione, essendo i relativi costi a carico dei partecipanti ai corsi. La legge è stata approvata dall'aula nella seduta del 14 giugno 2022.

### 1.3 SERVIZIO DI PSICOLOGIA DI BASE

In conformità con gli indirizzi della vigente programmazione socio-sanitaria regionale, la legge regionale 39/2022<sup>7</sup> istituisce il servizio di psicologia di base a sostegno dei bisogni assistenziali emersi a seguito dell'epidemia da COVID-19.

Il servizio di psicologia di base ha la finalità di sostenere ed integrare l'azione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta nell'intercettare e rispondere ai bisogni assistenziali di base dei cittadini. Esso è realizzato da ciascuna azienda unità sanitaria locale (USL) a livello di zona-distretto ed è svolto da psicologi liberi professionisti a rapporto convenzionale.

Per ciascuna azienda USL è istituito un elenco degli psicologi delle cure primarie. Possono essere iscritti negli elenchi i professionisti che possiedano i seguenti requisiti: laurea in psicologia; iscrizione alla sezione A dell'albo degli psicologi; assenza di rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato con le strutture del servizio sanitario nazionale o regionale; specifiche competenze e titoli.

La legge rimette alla fonte regolamentare la disciplina relativa alla formazione degli elenchi e alla gestione degli incarichi convenzionali, demandando altresì ad una ordinaria deliberazione giuntale il compito di definire le specifiche competenze e titoli dello psicologo di base; il fabbisogno ottimale di erogazione delle prestazioni da parte degli psicologi di base per ciascuna zona-distretto; le eventuali modalità di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte dei pazienti.

---

<sup>7</sup> Legge regionale 15 novembre 2022, n. 39 (Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base).

La richiesta di valutazione e consulenza psicologica è rivolta allo psicologo dal medico di base, dal medico di fiducia del paziente, dal pediatra di libera scelta o da altro specialista.

L'obiettivo è quello di sperimentare da subito, l'integrazione del servizio di psicologia di base all'interno delle case della salute e di comunità come previsto anche dal decreto del Ministero della Salute 23 maggio 2022, n. 77, recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale.

La legge reca una clausola valutativa, in ragione della quale il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione della legge e ne valuta i risultati.

La legge si applica a far data dall'anno 2023 e in ogni caso a seguito dell'entrata in vigore del regolamento e della deliberazione giuntales prima menzionati.

La scheda di legittimità rilevava alcuni profili di oscurità del testo normativo ed invitava a chiarire i motivi per cui gli elenchi degli psicologi di base fossero strutturati a livello provinciale, tenuto conto che gli ambiti territoriali delle aziende USL toscane sono più ampi rispetto alle singole province.

Inoltre, la scheda invitava a verificare l'appropriatezza della previsione che attribuiva al direttore dell'unità operativa semplice professionale di psicologia di ciascuna azienda USL i compiti di referente clinico, di coordinamento e programmazione nella materia *de qua*.

Alla luce delle osservazioni dell'ufficio legislativo e dell'ufficio fattibilità è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico che ha provveduto ad una ampia riformulazione testuale. Ne è conseguita la presentazione di un nuovo testo della proposta di legge, sostitutivo di quello originario. Il nuovo testo a sua volta è stato integrato durante i lavori di commissione precisando che la legge si applica a far data dall'anno 2023 e in ogni caso a seguito dell'entrata in vigore del regolamento e della deliberazione giuntales già citati.

La Commissione regionale pari opportunità ha espresso sull'atto un parere di tipo facoltativo avanzando alcune proposte di modifica e integrazione del testo normativo, ivi compreso il preambolo. Alcune di queste proposte sono state recepite durante i lavori di commissione.

La Terza Commissione ha svolto una fase di audizioni sentendo gli ordini professionali dei medici e degli psicologi ed i direttori delle aziende USL. Il testo è stato approvato all'unanimità dalla Terza Commissione in sede referente, per essere poi approvato in via definitiva dall'aula nella seduta del 9 novembre 2022.

In sede di vaglio governativo, si è svolta una interlocuzione con i competenti ministeri. La Regione ha avuto modo di precisare che le attività svolte dallo psicologo di base rientrano interamente nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA), quali disciplinati dall'ordinamento statale, e in particolare dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017.

Nello specifico, è stato sottolineato che il servizio di psicologia di base è preordinato a garantire il *setting* delle prestazioni di assistenza psicologica ambulatoriale rientranti nei LEA, costituito dalle seguenti prestazioni: colloquio psicologico clinico; psicoterapia individuale; psicoterapia familiare; psicoterapia di gruppo.

La legge regionale assume infatti quale suo presupposto la piena coincidenza fra le funzioni dello psicologo di base e gli attuali LEA, ed è su questa base che la norma finanziaria imputa gli oneri derivanti dalla legge regionale su risorse destinate al finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA. Le precisazioni fornite sono state oggetto di positiva valutazione ministeriale.

## **2. LE LEGGI TRASVERSALI**

### **2.1 LA LEGGE DI MANUTENZIONE**

La legge di manutenzione annuale<sup>8</sup> introduce alcuni aggiustamenti di carattere formale nella legge regionale 40/2005, con riferimento alle società della salute, al trasporto sanitario di emergenza urgenza territoriale, alle procedure concorsuali e selettive espletate dall'Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (ESTAR) per il reclutamento del personale delle aziende sanitarie e delle società della salute.

### **2.2 MANOVRE DI BILANCIO E LEGGI COLLEGATE**

Le leggi regionali recanti gli interventi normativi collegati alla prima<sup>9</sup>, seconda<sup>10</sup> e terza<sup>11</sup> variazione al bilancio di previsione 2022-2024 e la legge regionale 44/2022<sup>12</sup>, collegata alla legge di stabilità, autorizzano la concessione di contributi per la realizzazione di strutture socio-sanitarie e di impianti sportivi gestiti da alcuni enti locali; rimodulano i finanziamenti per gli interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie; provvedono alla revisione dei contributi straordinari per l'abbattimento delle barriere architettoniche in ambito portuale; rideterminano il contributo concesso all'Azienda USL Toscana centro per il supporto all'attività di vigilanza nell'ambito del piano straordinario di controlli per il lavoro sicuro nell'area

---

<sup>8</sup> Legge regionale 5 agosto 2022, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022).

<sup>9</sup> Legge regionale 28 marzo 2022, n. 9 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione 2022 – 2024).

<sup>10</sup> Legge regionale 7 giugno 2022, n. 16 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2022-2024).

<sup>11</sup> Legge regionale 28 novembre 2022, n. 40 (Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 - 2024).

<sup>12</sup> Legge regionale 28 dicembre 2022, n. 44 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023).

Toscana centro; prevedono la concessione di contributi straordinari per trattamenti di estetica oncologica nonché il finanziamento di progetti relativi all'addestramento ed impiego di cani da allerta medica.

Inoltre, con la già citata legge regionale 44/2022 viene istituito un contributo annuale “*una tantum*” per il 2023 a favore delle famiglie con figli minori disabili, ed in presenza di un'accertata sussistenza nel disabile della condizione di handicap grave.

Si tratta di una misura che era già stata attivata per l'anno 2022 e che viene confermata anche per l'anno 2023.

La legge di stabilità<sup>13</sup>, a sua volta, interviene in materia di tutela della salute nei luoghi di lavoro, prevedendo che la Giunta regionale, sentito il Comitato regionale di coordinamento di cui al decreto legislativo 81/2008<sup>14</sup>, come allargato ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, impartisce alle aziende USL apposite direttive volte al potenziamento delle attività di controllo in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, definendo priorità, linee e settori di intervento. Infine, sempre con la legge regionale 45/2002, vengono stanziati le risorse necessarie per completare il pagamento agli aventi diritto dei contributi *una tantum* previsti dalla legge regionale 54/2021<sup>15</sup> per l'anno 2022 a favore delle famiglie con figli minori disabili.

---

<sup>13</sup> Legge regionale 29 dicembre 2022, n. 45 (Legge di stabilità per l'anno 2023).

<sup>14</sup> Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

<sup>15</sup> Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 54 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022).