DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 3577 del 30 dicembre 2010

Progetti esecutivi per lo sviluppo delle reti di cure palliative aziendali per l'adulto, per il bambino e per la lotta al dolore e azioni centrali del Coordinamento Regionale per le Cure Palliative e la lotta al dolore a sostegno dell'applicazione della L.R. 7/2009. Riparto dei contributi regionali per l'anno 2010 ai sensi della L.R. 7/2009 art. 11, comma 1.

[Sanità e igiene pubblica]

Note per la trasparenza:

attuazione della L.R. 7/2009 con l'approvazione dei progetti in ambito di cure palliative per l'adulto e per i minori, nonché per la lotta al dolore, e dei relativi finanziamenti.

L'Assessore, Luca Coletto, riferisce quanto segue:

1. Premessa

L'assistenza ai malati neoplastici terminali è un elemento di civiltà: consente di condurre con dignità la fine della vita. Ma è anche un'offerta rispettosa dei desideri dei malati e una modalità economicamente più vantaggiosa rispetto al ricovero ospedaliero, attualmente largamente praticato negli ultimi giorni di vita.

Con l'avvento della L.R. 7/2009 le risorse disponibili per le cure palliative sono significativamente aumentate e si definisce meglio il ruolo del Nucleo Cure Palliative (NCP) come strumento di assistenza diretta e di governo delle parti della rete di cure palliative. La legge semplifica il sistema di relazioni: il malato si riferisce al proprio medico di famiglia e al NCP, i quali si assumono la responsabilità di impegnare le altre parti del sistema d'offerta, riducendo di fatto il rischio di vuoti assistenziali, nonché di sforzi per i familiari nel rintracciare coloro che potrebbero essere d'aiuto per il loro congiunto.

Attualmente, nella Regione del Veneto, assistiamo ad alcuni fenomeni ragionevolmente riconducibili ad un'insufficiente capacità delle reti di cure palliative nel far fronte a tutti i malati suscettibili di cure, soprattutto negli ultimi giorni di vita. La ricognizione sul personale destinato alle cure palliative, secondo quanto indicato dalle stesse Aziende socio-sanitarie regionali, dimostra, peraltro, che non è possibile espandere ulteriormente l'offerta con le attuali risorse.

In particolare va registrata un'elevata mortalità intraospedaliera per i malati neoplastici e un consistente ricorso al ricovero negli ultimi 90 giorni di vita, quindi in condizione di inappropriata clinica o, quantomeno, di inopportunità, anche secondo quanto desiderato dai malati. La valutazione economica è riferita al solo ultimo ricovero in regime ordinario, non escludendo anche altri ricoveri negli stessi ultimi 90 giorni di vita, rendendo ulteriormente più conveniente un investimento verso la costituzione di reti di cure palliative. Per recuperare risorse da destinare all'espansione dei servizi domiciliari è quindi necessario ridurre questi ricoveri.

Va sottolineato che è possibile raggiungere gli standard nazionali attesi, ai sensi del DMS n. 43/2007, per un processo di sola riconversione dei costi sopportati con i soli ultimi ricoveri negli ultimi 90 giorni di vita, rendendo conveniente un investimento di start - up sui servizi di cure palliative, recuperabile entro breve tempo.

La disponibilità di fondi dedicabili alle cure palliative dovrebbe quindi innescare processi virtuosi di passaggio delle cure prevalentemente dal livello ospedaliero a quello domiciliare e residenziale.

Una particolare attenzione va riservata ai minori con patologia inguaribile e in condizioni di limitazione dell'autonomia, suscettibili di cure palliative in grado di far loro condurre un'esistenza secondo ragionevoli livelli di qualità di vita e con una prospettiva di dignitoso decesso, fuori dalla tradizione di ricovero presso servizi di rianimazione ospedaliera.

A questa quota di malati numericamente modesta, ma di particolare impegno dal punto di vista assistenziale ed emotivo, viene rivolta un'attenzione specifica con la L.R. 7/2009, ponendo la Regione del Veneto all'avanguardia nell'assistenza, in Italia e in Europa.

Infine, la L.R. 7/2009 riconosce il diritto di ogni cittadino a un adeguato trattamento del dolore in ogni momento della propria vita, prospettando la necessità di programmi estesi e costanti di lotta al dolore in ogni luogo di ricovero e assistenza.

2. Contesto normativo e deliberativo

Per attuare quanto sopra, l'art. 11, comma 1, della L.R. 7/2009 stabilisce che, per sostenere le spese per attivare e sviluppare nelle Aziende ULSS la disponibilità di cure palliative con l'adeguata creazione di una rete di servizi, nonché l'accessibilità ai trattamenti antalgici, sono stanziati € 5.000.000,00 per ogni esercizio del triennio 2009-2011, imputati sull'UPB U0140 "Obiettivi di piano per la sanità" del Bilancio pluriennale 2009 - 2011.

3. Linee d'intervento

I fondi stanziati per il triennio 2009 - 2011, ai sensi dell'art. 11, comma 1, L.R. 7/2009, hanno carattere d'eccezionalità e non rappresentano fondi di copertura delle iniziative di lotta al dolore e di erogazione delle cure palliative di competenza delle Aziende UU.LLSS.SS ed Ospedaliere e degli II.R.C.C.S., ma sono un sostegno ai progetti di avvio, riconversione e miglioramento delle attività.

Al fine di procedere all'impegno di spesa è pertanto necessario che le Aziende sanitarie sviluppino i progetti esecutivi.

I progetti esecutivi presentati dalle Aziende sanitarie devono definire le modalità di attuazione ed i termini per gli adempimenti in capo ai beneficiari.

Resta inteso che il Coordinamento Regionale per le Cure Palliative e la lotta al dolore (di seguito solo Coordinamento) offre consulenza metodologica e progettuale per le Aziende sanitarie, compatibilmente con le risorse di cui dispone, per la stesura e la realizzazione dei progetti esecutivi.

Per l'impegno della somma di € 5.000.000,00 - somma già prenotata, per l'anno 2010, dalla Direzione Ragioneria e Tributi - si propone il seguente quadro economico - finanziario:

- programmi di sviluppo delle reti di cure palliative per l'adulto € 4.394.000,00 **Allegato A**
- programma di cure palliative pediatriche € 126.000,00 **Allegato B**
- iniziative centrali del Coordinamento € 480.000,00 **Allegato C**
- TOTALE € 5.000.000,00

4. Programmi di sviluppo delle reti di cure palliative per l'adulto (**Allegato A**)

Per accedere ai fondi previsti ai sensi dell'art. 11, comma 1, L.R. 7/2009, le Aziende ULSS debbono sviluppare un progetto organico di potenziamento o completamento della rete di cure palliative, realizzabile entro un tempo massimo di tre anni.

a) I progetti devono prevedere le seguenti caratteristiche, che quindi hanno carattere vincolante:

1. ai sensi dell'art. 2 della L.R. 7/2009, costituzione di un Nucleo di Cure Palliative (di seguito NCP) per area distrettuale. Qualora le dimensioni di un distretto fossero contenute o risultasse più conveniente organizzativamente, è possibile provvedere alla costituzione di NNCP interdistrettuali o aziendali, documentandone le ragioni;
2. ai sensi dell'art.6, comma 2, L.R. 7/2009, definizione di protocolli di accesso facilitato al sistema d'offerta dell'Azienda, nonché alle strutture private accreditate, per i malati assistiti dal NCP, qualora abbisognino di approfondimenti diagnostici o trattamenti palliativi non eseguibili direttamente dal personale del NCP. In particolare, vanno facilitati gli accessi ai servizi ospedalieri, nonché gli appropriati ricoveri che si rendessero necessari;
3. stesura e pubblicizzazione della Carta dei Diritti del malato a fine vita, predisposta ai sensi della DGR 1609/2008;
4. adozione del sistema informativo per le cure palliative, ai sensi della DGR 1608/2008 e dei criteri d'accesso all'hospice, ove attivato, ai sensi della DGR 3318/2008;
5. attribuzione delle funzioni di UVMD al NCP per quanto di competenza, facendo convergere, nello stesso luogo decisionale, la programmazione e la gestione dell'assistenza.

B) Criteri d'innalzamento della qualità dei servizi

1. ai sensi dell'art. 7, comma 1, L.R. 7/2009, stesura e attuazione di un piano di riduzione degli ultimi ricoveri ospedalieri, per i malati oncologici, negli ultimi 90 giorni di vita, ritenuti inopportuni, con una parallela riconversione delle risorse ospedaliere recuperate in risorse destinate al NCP;

2. istituzione di procedure per garantire un supporto clinico al servizio di Continuità Assistenziale, da parte di medici con competenza in cure palliative, nelle fasce orarie di assenza del servizio attivo del NCP. Il supporto può essere organizzato anche in forma interdistrettuale o aziendale;
3. consulenza strutturata, definita, del NCP presso le strutture del sistema d'offerta del territorio di competenza, soprattutto ospedaliero e residenziali;
4. istituzione di una supervisione periodica del personale su aspetti attinenti la conduzione delle cure, la relazione con il malato e i suoi familiari, le ricadute etiche della pratica clinica (anche in forma interdistrettuale o aziendale).

b) Distribuzione e finalizzazione del contributo regionale:

in riferimento ai progetti di sviluppo delle reti di cure palliative per l'adulto, le Aziende UU.LL.SS.SS., sollecitate dalla Direzione regionale Piani e Programmi Socio Sanitari (ora Attuazione Programmazione Sanitaria), con Nota prot. 462720/E.000.10.1 dell'1 settembre 2010, hanno proposto i progetti esecutivi riportati nell'**Allegato A**.

Per consentire a tutte le Aziende UU.LL.SS.SS. di poter usufruire del finanziamento previsto secondo criteri di equità, nonché per conservare una quota di finanziamento necessaria per sostenere le altre aree di sviluppo previste dalla L.R. 7/2009, si prevede di attribuire un contributo fino a un massimo di € 0,90 pro capite per la popolazione di competenza di ciascuna ULSS, aggiornata al 31/12/2008, come previsto nelle colonne B e C della Tabella sottostante.

Tabella

A	B	C
Azienda ULSS	Popolazione	Contributo (in euro)
Ulss 1	129.410	117.000,00
Ulss 2	84.740	76.000,00
Ulss 3	178.662	158.000,00
Ulss 4	187.082	168.000,00
Ulss 5	179.802	162.000,00
Ulss 6	316.215	284.000,00
Ulss 7	218.057	197.000,00
Ulss 8	249.309	225.000,00
Ulss 9	412.260	371.000,00
Ulss 10	213.985	193.000,00
Ulss 12	306.130	275.000,00
Ulss 13	264.472	238.000,00
Ulss 14	67.327	61.000,00
Ulss 15	250.326	225.000,00
Ulss 16	485010	436.000,00
Ulss 17	184.914	166.000,00
Ulss 18	174.901	157.000,00
Ulss 19	74.918	67.000,00
Ulss 20	470.824	424.000,00
Ulss 21	153.522	138.000,00
Ulss 22	284.131	256.000,00
TOTALE	4.885.997	4.394.000,00

5. Programma di sviluppo delle cure palliative pediatriche (Allegato B)

Per accedere ai fondi previsti ai sensi dell'art. 11, comma 1, L.R. 7/2009, il Responsabile del Centro di riferimento regionale di cure palliative e terapia antalgica pediatrica, già istituito presso l'Azienda Ospedaliera di Padova con DGR n. 4029 del 19 dicembre 2003, poi rinominato come Centro regionale specializzato ai sensi della DGR 448/2009, in accordo con il Responsabile del Coordinamento, è tenuto a presentare un progetto organico di sviluppo della rete di cure palliative per il minore, a sviluppo triennale.

Il progetto dovrà presentare:

- un programma di riduzione progressiva dei ricoveri ospedalieri, ed in modo particolare di quelli in reparti di rianimazione nella fase terminale della vita del minore;
- modalità di centralizzazione e distribuzione per tutte le Aziende ULSS e Ospedaliere della Regione del Veneto dei presidi, ausili e materiale di consumo per l'assistenza ai minori;
- modalità di centralizzazione e distribuzione per tutte le Aziende ULSS e Ospedaliere della Regione del Veneto dei farmaci in forma galenica o per diluizione di dosaggio specifici per i minori assistiti;
- modalità di cooperazione tra Centro e Aziende ULSS per la cura dei minori, soprattutto a domicilio;
- modalità di controllo a distanza dei parametri clinici dei minori assistiti nelle fasi di dimissione ospedaliera al domicilio, o terminali a domicilio.

Al fine di sostenere le aree di sviluppo previste dalla L.R. 7/2009 si definisce in € 126.000,00 il contributo regionale al progetto per l'anno 2010.

6. Iniziative centrali del Coordinamento (**Allegato C**)

Al Coordinamento, istituito ai sensi della DGR 2516 del 4/8/2009, sono riservati fondi per iniziative a carattere regionale, in particolare per:

- la formazione del personale dei Nuclei di Cure Palliative;
- la formazione per i componenti delle reti dei referenti per il dolore;
- la valutazione del grado di tutela dei cittadini verso il dolore nelle strutture regionali di assistenza e cura.

Il fondo previsto ammonta a € 480.000,00: è assegnato all'Azienda ULSS n. 15 che provvederà alla realizzazione dei progetti e dei programmi dettagliatamente riportati nell'**Allegato C**.

7. Funzionamento del Coordinamento

Al Coordinamento sono assegnate le attività ed i compiti previsti dalla L.R. 7/2009 e dalla DGR 2516/2009 "Disposizioni per garantire cure palliative ai malati in stato di inguaribilità avanzata o a fine vita e per sostenere la lotta al dolore". Costituzione del coordinamento regionale per le cure palliative e la lotta al dolore (l.r. n. 7/2009)": tale funzione è svolta avvalendosi delle strutture regionali di riferimento e del contributo, per quanto riguarda l'area giuridico-economica, dell'Azienda ULSS 4.

Al fine di completare la realizzazione di iniziative di ricerca e collaborazione nell'ambito delle cure palliative e della lotta al dolore individuate dalla L.R. 7/2009 e dal programma complessivo di attività di cui alla citata DGR 2516 del 4 agosto 2009, è stato previsto per l'anno 2010 l'importo di € 100.000,00; si propone, pertanto, di impegnare tale importo al Capitolo di spesa U60009 del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2010, che presenta la necessaria disponibilità, e di liquidarlo all'Azienda ULSS n. 4 che provvederà agli atti necessari per la realizzazione delle seguenti attività:

- gestione giuridico-economica delle collaborazioni tecniche necessarie al governo del sistema delle cure palliative;
- pubblicazione degli atti di indirizzo a carattere sia regionale che nazionale;
- svolgimento delle procedure di monitoraggio e verifica dell'attuazione delle progettualità aziendali;
- compilazione di relazioni semestrali sull'andamento dei lavori;
- definizione di un documento conclusivo in relazione a ciascun anno di attività del programma previsto dalla presente deliberazione, comprensivo della rendicontazione formale delle spese sostenute, da presentare entro il 31 marzo successivo all'anno di riferimento.

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

LA GIUNTA REGIONALE

- Udito il relatore incaricato dell'istruzione dell'argomento in questione ai sensi dell'art. 33, 2° comma, dello Statuto, il quale dà atto che la Struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la legislazione regionale e statale;
- Vista la L.R. 19 marzo 2009, n. 7 "Disposizioni per garantire cure palliative ai malati in stato di inguaribilità avanzata o a fine vita e per sostenere la lotta al dolore";
- Vista la L.R. 29 novembre 2001, n. 39 "Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione";
- Vista la L.R. 16 febbraio 2010, n. 12 "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2010 e pluriennale 2010-2012";

delibera

1. di approvare le premesse quale parte integrante e sostanziale del presente provvedimento e di impegnare la somma di € 5.000.000,00 al Cap. U101344 del Bilancio di previsione 2010 che presenta sufficiente disponibilità, per le seguenti attività:

- programmi di sviluppo delle reti di cure palliative per l'adulto € 4.394.000,00 **Allegato A**
- programmi di sviluppo delle cure palliative pediatriche € 126.000,00 **Allegato B**
- iniziative centrali del Coordinamento € 480.000,00 **Allegato C**
- TOTALE € 5.000.000,00;

2. di approvare i criteri di estensione dei progetti esecutivi per lo sviluppo delle reti di cure palliative nell'adulto, per l'anno 2010, previsti nel presente provvedimento;

3. di approvare i progetti esecutivi per l'anno 2010 presentati dalle Aziende UU.LL.SS.SS. per lo sviluppo delle reti di cure palliative per l'adulto riportati in **Allegato A**, parte integrante del presente provvedimento;

4. di approvare per l'anno 2010 la ripartizione del contributo regionale per lo sviluppo di reti per le cure palliative aziendali per l'adulto, secondo una quota capitaria della popolazione di riferimento di ciascuna azienda aggiornata al 31/12/2008, come indicato nelle colonne B e C della sottostante Tabella, per un contributo complessivo di € 4.394.000,00;

Tabella

A	B	C
Azienda ULSS	Popolazione	Contributo (in euro)
Ulss 1	129.410	117.000,00
Ulss 2	84.740	76.000,00
Ulss 3	178.662	158.000,00
Ulss 4	187.082	168.000,00
Ulss 5	179.802	162.000,00
Ulss 6	316.215	284.000,00
Ulss 7	218.057	197.000,00
Ulss 8	249.309	225.000,00
Ulss 9	412.260	371.000,00
Ulss 10	213.985	193.000,00
Ulss 12	306.130	275.000,00
Ulss 13	264.472	238.000,00
Ulss 14	67.327	61.000,00
Ulss 15	250.326	225.000,00
Ulss 16	485010	436.000,00
Ulss 17	184.914	166.000,00
Ulss 18	174.901	157.000,00
Ulss 19	74.918	67.000,00
Ulss 20	470.824	424.000,00
Ulss 21	153.522	138.000,00
Ulss 22	284.131	256.000,00
TOTALE	4.885.997	4.394.000,00

5. di approvare il programma di sviluppo della rete di cure palliative pediatriche previsto in **Allegato B**, parte integrante del presente provvedimento, e di erogare un contributo di € 126.000,00 per l'anno 2010 all'Azienda Ospedaliera di Padova secondo le modalità di pagamento previste al successivo punto 7);

6. di approvare per l'anno 2010 i progetti predisposti dal Coordinamento per le cure palliative e la lotta al dolore, istituito ai sensi della DGR 2516 del 4/8/2009, a supporto dell'attuazione complessiva della L.R. 7/2009, riportati integralmente in **Allegato C**, parte integrante del presente provvedimento, e di prevedere un contributo di € 480.000,00, assegnato all'Azienda ULSS n. 15 che provvederà alla realizzazione dei progetti e dei programmi previsti nel suddetto **Allegato C**, fatte salve eventuali integrazioni e modificazioni dovute allo sviluppo della programmazione socio sanitaria in corso di definizione;

7. i contributi regionali previsti ai precedenti punti 4., 5. e 6. saranno liquidati con decreti del Dirigente regionale della Direzione competente in due tranche. La prima tranche, pari al 50% del contributo previsto, sarà liquidata all'avvio delle

attività previste per l'anno di riferimento, mentre il saldo verrà erogato in seguito alla presentazione della relazione a consuntivo, dalla quale devono risultare conseguiti e documentati gli obiettivi previsti dai progetti aziendali, e della rendicontazione formale delle spese sostenute, da presentarsi entrambe entro e non oltre il 30/09/2012;

8. al fine di completare la realizzare di iniziative di ricerca e collaborazione nell'ambito delle cure palliative e della lotta al dolore è stato previsto, per l'anno 2010, l'importo di € 100.000,00, che si dispone di impegnare al Capitolo di spesa U60009 del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2010, che presenta la necessaria disponibilità, e di liquidarlo in due tranches all'Azienda ULSS n. 4 che provvederà agli atti necessari per la realizzazione delle attività descritte al punto 7. delle premesse, d'intesa con la Direzione regionale Attuazione programmazione sanitaria. La prima tranche, pari al 50% del contributo previsto, sarà liquidata all'avvio delle attività previste, mentre il saldo verrà erogato in seguito alla presentazione del documento conclusivo annuo previsto al citato punto 7. delle premesse;

9. di stabilire che l'eventuale ampliamento della relativa dotazione organica per effetto del presente atto debba essere subordinato ad autorizzazione, conformemente agli indirizzi regionali in materia;

10. di sottoporre alla verifica di un'apposita commissione, nominata dal Segretario regionale per la Sanità, i progetti aziendali e le iniziative di supporto, qui richiamate, per attestarne la coerenza con gli obiettivi della nuova programmazione socio sanitaria.