

La Fiaso fa il punto sulla costituzione e il funzionamento delle aziende integrate

Ssn-Università, nodi al pettine

Regioni troppo timide - Servono certezze sui ruoli di Dg e dipartimenti

Nei mesi scorsi la Fiaso (Federazione delle aziende sanitarie e ospedaliere) ha costituito un gruppo di lavoro ad hoc e ha prodotto un documento che fa il punto sulla questione della costituzione e del funzionamento delle aziende ospedaliere-universitarie integrate. Verificando da un lato lo stato di attuazione della normativa del 1999 (Dlgs 517) e dall'altro elencando le criticità rilevate partendo ovviamente dal punto di vista di chi, poi, del corretto funzionamento di

queste nuove aziende ha diretta responsabilità. Il documento è accompagnato dal quadro sinottico dei protocolli Regione-Università (uno stralcio è pubblicato nella pagina a fianco) e degli atti aziendali di diverse Regioni e aziende.

Il confronto tra le diverse realtà regionali ha evidenziato una forte differenziazione, riscontrandosi gradi diversi di realizzazione ma anche approcci diversi nelle Regioni e nelle singole aziende.

Impianto decisionale Integrazione tra
tutto da rivedere assistenza e ricerca

DI VALERIO ALBERTI *

Il quadro generale sulla costituzione e il funzionamento delle aziende ospedaliere-universitarie integrate è fortemente caratterizzato da incertezze negli assetti e nei meccanismi di funzionamento, anche laddove il processo è più avanzato o formalmente completato. In genere è da registrare un ruolo non particolarmente incisivo da parte delle Regioni (solo alcune tra l'altro hanno attivato l'osservatorio per la formazione specialistica previsto per legge) e questo nonostante la modifica del titolo V della Costituzione.

Per quanto riguarda le criticità registrate, la prima domanda posta è se le aziende integrate abbiano raggiunto gli obiettivi per cui erano nate. È bene qui ricordare che le attese erano molteplici: ottimizzare il rapporto tra assistenza, didattica e ricerca sia nelle aziende miste attraverso una gestione unitaria che nei Policlinici; utilizzare a pieno le intere potenzialità dei servizi delle aziende miste e delle reti formative regionali per lo sviluppo delle finalità di didattica e ricerca; aziendalizzare la gestione dei Policlinici.

A fronte di queste attese, ferma restando la mancata costituzione in aziende integrate da parte dei Policlinici e la parziale realizzazione del processo di trasformazione in molte aziende miste, non si può a oggi affermare che quanto auspicato si sia realizzato o abbia imboccato effettivamente una strada nuova.

Nel complesso il funzionamento delle "nuove" aziende integrate è riconducibile alle "vecchie" aziende miste con in più alcune

difficoltà, che al di là della buona volontà dei singoli attori, sono legate all'incertezza che il nuovo quadro ha determinato nella definizione di livelli di responsabilità, nei ruoli e negli strumenti utilizzabili per il raggiungimento degli scopi del nuovo soggetto.

A tal proposito è necessario rilevare come la normativa costitutiva delle nuove aziende, non abbia modificato ordinamenti, stato giuridico, regole di gestione amministrativa delle sue due componenti costitutive che sono assai diverse e quindi non facilmente amalgamabili. Né si è dato seguito ad alcune disposizioni, come il passaggio del patrimonio del demanio ai Policlinici, cosa che ha ovviamente aumentato le difficoltà e alla quale si pensa di rimediare con il Ddl sui Policlinici in discussione in Parlamento.

Si aggiunga poi che, nonostante la modifica del titolo V della Costituzione abbia dato spazio normativo alle Regioni, questo spazio non è stato sostanzialmente utilizzato recependo in genere le Regioni le linee guida (Dpcm 2001) sui protocolli d'intesa Regione-Università che avrebbero potuto essere in buona parte soppiantate da normazione regionale.

A caccia di un modello. È necessario individuare un modello di azienda che possa da un lato continuare a funzionare in modo efficiente con responsabilità ben individuate, salvaguardando il binomio autonomia-responsabilità caratteristico della direzione generale e del processo di aziendalizzazione e dall'altra che possa for-

nire un valore aggiunto reale legato a una maggiore integrazione tra assistenza, didattica e ricerca. Per quanto attiene ai Policlinici il tema principale è invece quello di prevedere per le Direzioni generali adeguate leve di governo sull'uso delle risorse in modo da inserire gli strumenti tipici dell'aziendalizzazione in queste strutture.

Per poter raggiungere questi risultati è innanzitutto necessario rivedere in modo coerente e unitario l'intero impianto decisionale e di funzionamento. È pertanto necessario che negli assetti di governance vengano affrontati i temi sul rapporto Regione-Università-Azienda, come anche il ruolo della direzione generale, dell'organo di indirizzo e del Collegio di direzione. Per quanto attiene agli assetti di management si rende necessario sia affrontare le modalità di programmazione e controllo centrali di azienda che l'attività e il modo di funzionare dei dipartimenti ad attività integrata. Nei rapporti Regione-Università-Azienda temi di particolare rilevanza sono, poi, costituiti dalla formazione specialistica. Per quanto attiene al ruolo della direzione generale è indispensabile chiarire i livelli di responsabilità nei diversi processi decisionali che coinvolgono assistenza, didattica e ricerca al fine di evitare incertez-

ze e aree grigie potenzialmente dannose. Infatti il direttore generale ha la responsabilità del bilancio e della complessiva gestione dall'Aou, ma le attività legate a didattica e ricerca,

in quanto finalità istituzionali dell'Università, rimangono in capo agli organismi universitari. Ciò significa che, stante la significativa decisionalità che l'Università ha per le scelte e l'andamento delle aziende (e quindi anche sul bilancio), particolare significato assume la capacità di programmazione. E cioè una volta definiti obiettivi, vincoli e risorse assegnate la direzione generale ha la necessità di poter controllare e intervenire su tutte le dinamiche che generano variazioni di bilancio e ciò sia nell'interesse del Ssr che dell'Università stessa. Da questo punto di vista alcune questioni sono particolarmente rilevanti come il reclutamento del personale universitario che è necessario sia concordato tra rettore e direttore generale affinché tra reclutamento del personale del Ssn e personale universitario si possa arrivare a un complessivo soddisfacimento delle esigenze di assistenza, didattica e ricerca compatibile con il bilancio autorizzato.

La governabilità dell'azienda. Aspetto di particolare incertezza è, poi, quello relativo ai Dipartimenti. Diverse tipologie possono coesistere nelle Aou (Dai, Du, Dip. assist.). Al di là di alcuni generosi tentativi di "gettare il cuore oltre l'ostacolo" creando soluzioni ibride che si reggono sulla buona volontà e disponibilità degli operatori coinvolti è indispensabile chiarire il sistema delle relazioni e quindi delle afferenze.

In questo senso i Du afferiscono agli organismi universitari, i Dipartimenti assistenziali al Dg come così pure i dipartimenti ad attività integrata pur costituendo, questi ultimi, la piattaforma organizzativa sulla quale si sviluppano i diversi livelli di integrazione tra assistenza, didattica e ricerca.

Ancora in tema di leve di governo all'interno dell'azienda due fattispecie richiedono certezze di comportamento e sono la valutazione degli incarichi (di natura professionale, struttura semplice o complessa e di direzione di programma) e gli aspetti disciplinari. Inutile sottolineare per il governo dell'azienda, la rilevanza di queste due questioni che si ritiene debbano trovare per il personale universitario un'applicazione analoga a quanto previsto per il personale del Ssn. Se quanto sopra riportato è finalizzato a garantire la governabilità dell'azienda nelle nuove condizioni, un valore aggiunto potrebbe invece essere costituito dalla predisposizione di un «piano unitario per l'assistenza, la didattica e la ricerca» che ancorché predisposto distintamente sia dall'Università che dall'azienda venga fatto proprio e assunto dalla direzione generale azien-

dale.

Da ultimo, per quanto attiene al Dg, le Regioni di concerto con l'Università potrebbero definire i requisiti curriculari richiesti per la direzione delle aziende (sia ex Policlinici che ex aziende miste).

Altro elemento rilevante è costituito dall'organo di indirizzo che sembra essere diversamente interpretato nelle realtà regionali assumendo nei protocolli ruoli che vanno dalla trattazione dei temi più diversi che riguardano il rapporto azienda-università - quasi come camera di compensazione su problemi operativi - a organo che valuta programmazioni e bilanci. Sembra, invece, maggiormente appropriato il ruolo che proprio la legge gli affida e cioè di garante dell'integrazione tra le tre dimensioni dell'assistenza, della didattica e della ricerca.

Altro livello significativo sul sistema di governance è costituito dal Collegio di direzione dove si realizza l'interazione tra management aziendale e mondo clinico. Nelle Aou è evidente che oltre alle funzioni già previste e svolte nelle Asl e Ao dovrà occuparsi della programmazione integrata di assistenza, didattica e ricerca costituendo la sede privilegiata in cui le programmazioni di assistenza da parte dell'azienda e della didattica e della ricerca da parte dell'Università verranno valutate e armonizzate. Nella nostra ipotesi la valutazione/proposta riguarderà in particolare il piano unitario per assistenza, didattica e ricerca.

Gli strumenti manageriali. Riguardano sia la gestione centrale dell'azienda che quella periferica di Uo/Dipartimento. Mentre per l'articolazione periferica dell'azienda la normativa prevede i Dai (Dipartimenti ad attività integrata) per le esigenze "centrali" nulla è previsto. È evidente che è necessario prevedere strumenti adeguati a livello centrale in grado di affrontare le nuove esigenze e in grado tra l'altro di interagire con una articolazione periferica (Dai) che persegue l'integrazione di assistenza, didattica e ricerca.

Si tratta per quelle centrali di articolazioni nuove che costituiscono momento di trattazione tecnica dei nuovi compiti assegnati che ogni azienda può modellare come più ritiene opportuno ma che a mo' di esempio possiamo ipotizzare quali unità di staff alla direzione generale.

Un esempio può essere costituito dall'unità di ricerca, innovazione e fund-riser che si occupa delle tematiche relative alla ricerca e all'innovazione e che costituisce punto di riferimento per tali temi. Ulteriormente si può

ipotizzare un'Unità sviluppo risorse umane che potrebbe occuparsi della formazione di base e specialistica e delle politiche di reclutamento.

Per quanto attiene, invece, all'articolazione periferica e cioè ai dipartimenti si è già sottolineato come i dipartimenti ad attività integrata costituiscano da un lato una rilevante novità nella organizzazione delle nuove aziende, ma che nel contempo coesistendo i Dipartimenti universitari e quelli assistenziali i cui ordinamenti non sono stati modificati siano oggetto di notevole incertezza nel loro funzionamento foriere troppo spesso di tensioni tra le componenti ospedaliere e universitarie e poco portatori di reale valore aggiunto.

È fondamentale definire il rapporto tra Dai e Du chiarendo che il Dai è una articolazione organizzativa dell'azienda e in questo senso risponde al Dg, mentre il Du persegue le sue tradizionali funzioni universitarie relative a didattica e ricerca. Chiarite le diverse afferenze il Dai oltre che perseguire le proprie finalità assistenziali costituisce anche (e qui è il nuovo) piattaforma organizzativa sulla quale si sperimenta l'integrazione tra assistenza, didattica e ricerca, tramite la strutturazione di una serie di relazioni e la condivisione di obiettivi programmati congiuntamente dai diversi professionisti universitari e ospedalieri.

Anche per quanto riguarda la Direzione dei Dai trattandosi di funzione essenzialmente manageriale è indifferente venga svolta da personale ospedaliero o universitario. È indubbio comunque che per ottenere risultati più rilevanti nel processo di integrazione tra assistenza, didattica e ricerca andrebbero previste delle modifiche normative, a esempio a carico dei Du.

Una difficile integrazione. In conclusione il passaggio dalle aziende miste e dai Policlinici alle aziende integrate può in generale interpretarsi come processo in fase iniziale che non ha ancora sciolto in modo pienamente soddisfacente i nodi dell'integrazione tra assistenza, didattica e ricerca. Nonostante la "forzatura" del Dlgs 517 del 1999, il mantenimento degli ordinamenti, stati giuridici e processi amministrativo/gestionali vigenti e la sottovalutazione di un processo che oltre che organizzativo-gestionale è anche fondamentalmente culturale, rende ragione della difficoltà di cammino di tale idea. A questo si aggiunga un non particolare protagonismo delle Regioni sul tema, nonostante la riforma del titolo V della Costituzione dia loro ampi spazi normativi.

Come accennato sarebbe forse stato auspicabile mettere a suo tempo a fuoco i rapporti convenzionali e le loro criticità, migliorandoli nella direzione auspicata della integrazione tra assistenza, didattica e ricerca e avviando contemporaneamente alcune sperimentazioni più avanzate da monitorare e valutare nel tempo e che prevedessero alcune modifiche normative. Allo stato dei fatti, perse le certezze dei ruoli precedenti (aziende miste, università e Policlinici), la costruzione di un ambiente idoneo all'integrazione tra assistenza, didattica e ricerca richiede come presupposto una forte chiarezza dei ruoli e delle responsabilità che caratterizzano le nuove aziende (dal ruolo del direttore generale al rapporto tra Dai e Du fino alla gestione dei provvedimenti disciplinari).

È necessario che la chiarezza nei ruoli e nelle responsabilità sia definita in un sistema di governance costruito coerentemente tra protocolli d'intesa Regione-università e protocolli attuativi azienda-università.

Il percorso di queste aziende richiede di essere seguito e monitorato nel tempo in particolare da parte delle Regioni avendo chiaro che diverse sono le problematiche e le trasformazioni richieste agli ex Policlinici e alle ex aziende miste anche se si tende a un modello unico. Per i Policlinici il tema principale è l'aziendalizzazione di queste strutture, diversamente dalle aziende miste che aziendalizzate sono già; per entrambi l'obiettivo è ottimizzare la sinergia tra assistenza, didattica e ricerca.

Sarebbe necessario mantenere realmente una sperimentazione aperta sapendo che il processo avviato è lungo e che per poter essere maggiormente incisivo e conclusivo in futuro richiederà modifiche normative (nazionali e regionali). Già adesso comunque, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, è diventato significativo lo spazio normativo alle Regioni che potrebbe permettere sperimentazioni e assetti più avanzati.

** Vice presidente Fiaso
Direttore generale Ao Verona*