



EROMAGNA/ Il documento su risultati economici e di salute "spiega" le aziende sanitarie

Target «Bilancio di missione»

Uno strumento di trasparenza e governance utile per l'intero Ssr

La necessità di individuare e utilizzare indicatori in grado di descrivere compiutamente l'attività delle organizzazioni sanitarie e i risultati da esse raggiunti, è oggi al centro di una grande e comprensibile attenzione, a livello internazionale come pure nelle singole Regioni del nostro Paese.

Tale attenzione corrisponde all'esigenza degli ambiti di governo dei sistemi sanitari di esercitare pienamente le proprie funzioni di verifica e monitoraggio dell'attività dei servizi sotto la propria giurisdizione, come pure alla necessità di rafforzare la capacità di rendicontare in modo trasparente ai cittadini sulla qualità delle prestazioni erogate, ponendo quindi enfasi su quella specifica dimensione delle relazioni che attraversano i sistemi sanitari, definita come "accountability".

Come le esperienze nostrane e internazionali spesso testimoniano, questi sforzi finiscono inevitabilmente per dover fare i conti con numerosi aspetti problematici. Spesso le fonti informative disponibili per definire e rilevare gli indicatori sono inadeguate. Talvolta il processo di valutazione induce, nelle aziende sanitarie che ne sono oggetto, comportamenti opportunistici e difensivi. Ma soprattutto, le iniziative in questo campo si misurano con l'intrinseca complessità delle organizzazioni sanitarie.

Il tema della accountability infatti, finisce per dover essere declinato su diversi piani, che sono distinti ma al contempo tra loro intrecciati. Quanto meno bisogna tenere conto di una dimensione economico-finanziaria (governare i bilanci aziendali), di una tecnico-professionale (garantire processi ed esiti assistenziali conformi agli standard accettati), di una manageriale (governare le strategie aziendali in modo conforme agli indirizzi delle politiche regionali e alle esigenze poste dalle comunità locali di riferimento).

Queste dimensioni peraltro si prestano in misura diversa a essere rappresentate da indicatori quantitativi: vi sono infatti sottesi molti aspetti che non possono essere ricondotti a numeri, se non banalizzandoli e sacrificandone la sostanza del significato.

Il quadro poi è ulteriormente complicato da almeno altri due elementi. Da una parte la molteplicità di funzioni che attonano alle aziende sanitarie. Queste infatti

La struttura

Questa scheda illustra sinteticamente la struttura del bilancio di missione. Essa è identica per tutte le aziende sanitarie nell'articolazione e nella sequenza di presentazione delle sezioni, mentre si differenzia tra aziende Usl e ospedaliere per alcuni dei contenuti specifici, al fine di rappresentare meglio le rispettive peculiarità.

Sette sezioni precedute da una presentazione e seguite dalle conclusioni del direttore generale (anche dal parere del Comitato di indirizzo per le aziende ospedaliero-universitarie).

Presentazione: scopo e destinatari del bilancio di missione, segnalazione e motivazione delle eventuali modifiche rispetto allo standard di riferimento regionale e/o al bilancio elaborato dall'azienda nell'anno precedente.

1. Contesto di riferimento. Lo "sfondo" rispetto al quale l'azienda opera: caratteristiche geografiche del territorio, salubrità ambientale, dinamiche demografiche, condizioni socio-economiche, quadro epidemiologico, stili di vita, sicurezza negli ambienti di vita e lavoro (quadro normativo, relazioni con l'Università, rete integrata dell'offerta per le aziende ospedaliere).

2. Profilo aziendale. "La carta d'identità" dell'azienda: condizioni di sostenibilità economica, finanziaria e patrimoniale; impatto economico, sociale, culturale e ambientale sul territorio; funzioni di assistenza, ricerca e formazione (queste ultime due con particolare riferimento alle aziende ospedaliero-universitarie).

3. Obiettivi istituzionali e strategie aziendali. Come

l'azienda ha declinato gli obiettivi di sistema e quali strategie ha adottato per conseguirli nei seguenti ambiti: partecipazione degli enti locali alla programmazione sanitaria, universalità ed equità di accesso, centralità del cittadino, qualità dell'assistenza ed efficienza gestionale, promozione dell'eccellenza tecnologica, clinica e organizzativa.

4. Condizioni di lavoro, competenze del personale ed efficienza organizzativa. Come l'azienda valorizza il capitale umano e la cultura aziendale, nei seguenti aspetti: la partecipazione dei professionisti alle strategie aziendali, la tutela della sicurezza sul lavoro, i sistemi di valutazione e premianti, la formazione, la struttura delle relazioni con i professionisti e con le loro rappresentanze.

5. Sistema di relazioni e strumenti di comunicazione. Gli interventi realizzati e le azioni intraprese dall'azienda per potenziare o qualificare il sistema delle relazioni e gli strumenti di comunicazione interni ed esterni.

6. Ricerca e innovazione. Le azioni promosse per il governo della ricerca e dell'innovazione: creazione dell'infrastruttura aziendale, sviluppo di un ambiente culturale favorevole, garanzie di trasparenza.

7. Obiettivi specifici di particolare rilevanza istituzionale: approfondimenti su aspetti salienti e/o situazioni critiche di rilevanza regionale o locale.

Conclusioni: considerazioni su come l'azienda si è rapportata nel tempo con le sue finalità istituzionali, eventuali cambiamenti di rotta necessari, iniziative d'ordine strutturale che l'azienda ha deciso ed è in procinto di attuare.

non sono rappresentate soltanto dalla funzione assistenziale, ma anche da ricerca e formazione. Non solo erogano servizi, ma operano (sia pure con diverso grado di intensità) come ambiti di produzione, utilizzo e generazione di conoscenze.

In aggiunta, i sistemi di valutazione basati unicamente su indicatori quantitativi finiscono con il vedere le aziende sanitarie confinate nel ruolo di "oggetti" di verifiche esterne. Perdono così di vista il fatto che le aziende sono soggetti dotati di una propria autonomia che si esprime nelle scelte che le aziende stesse compiono nel farsi interpreti congiuntamente delle politiche regionali e delle istanze espresse dalle comunità locali attraverso le relative rappresentanze istituzionali.

L'esperienza che ha portato la Regione Emilia-Romagna a elaborare e poi ad adottare formalmente il bilancio di missione delle aziende sanitarie, rappresenta il tentativo di rispondere all'esigenza di rendicontare in modo esaustivo le attività delle aziende sanitarie, tenendo conto, sul

piano concettuale e operativo, della complessità sopra sinteticamente richiamata.

Con il bilancio di missione è stata fatta la scelta di accompagnare (e contestualizzare) gli indicatori quantitativi con una descrizione e narrazione strutturata delle scelte e delle conseguenti attività aziendali. In questo contesto quindi, l'azienda sanitaria è soggetto che si descrive e, per così dire, si racconta, rappresentando il modo in cui ha concretamente interpretato il proprio ruolo nel contesto delle politiche regionali e locali.

Il bilancio di missione, che le aziende sono tenute per legge a presentare ogni anno unitamente al bilancio di esercizio (Lr n. 29, dicembre 2004), è uno strumento che lega in modo coerente i risultati economici a quelli di salute, e che consente di verificare periodicamente il grado di realizzazione degli obiettivi assegnati alle aziende dalla Regione e a livello locale.

La fase sperimentale del progetto è iniziata nella seconda metà del 2004 con cinque aziende Usl pilota, si è estesa dal

2005 a tutte le undici aziende Usl e si è completata nel 2007 con la redazione del primo bilancio di missione anche da parte delle cinque aziende ospedaliero-universitarie e dell'Ircs "Istituti Ortopedici Rizzoli".

Durante tutto il percorso le scelte di metodo sono state condivise da Regione e aziende, e in questo senso il bilancio di missione si può definire uno strumento di entrambi.

Si caratterizza come uno strumento tecnico, annuale, obbligatorio, pubblico e redatto sulla base di un modello regionale condiviso. Contiene un'ampia messe di informazioni, fra cui un set minimo di indicatori comuni per tutte le aziende. Rispetto al bilancio sociale ha finalità a un tempo più ampie e più mirate: serve infatti non solo a illustrare gli esiti dell'azione istituzionale svolta dall'azienda, ma anche (e forse in primo luogo) a supportare in modo attivo e dinamico il sistema delle relazioni fra l'azienda e i suoi principali interlocutori istituzionali:

la Regione e gli enti locali (nello specifico le Conferenze territoriali sociali e sanitarie).

Con il progetto bilancio di missione la Regione Emilia-Romagna ha dunque raggiunto l'obiettivo di strutturare il rapporto tra le aziende e gli altri principali soggetti che in ambito regionale e locale hanno le responsabilità istituzionali in tema di Sanità, rendendo loro conto del grado di conseguimento degli obiettivi a esse attribuiti. Per tale via è possibile la verifica da parte della Regione e delle Conferenze territoriali sociali e sanitarie degli esiti prodotti rispetto a quelli previsti e - di conseguenza - la riattivazione di processi di pianificazione e programmazione esterni/interni all'azienda. E si dà infine la possibilità alle aziende di rendere conto della propria azione istituzionale anche ad altri soggetti esterni e interni (terzo settore, comitati misti, organizzazioni sindacali, professionisti, responsabili del governo clinico, associazioni di tutela dei malati ecc.).

In tal modo i Bilanci di missione delle aziende sanitarie pubbliche emiliane e romagnole sono non solo strumenti di accountability, a garanzia della trasparenza della loro azione istituzionale e dei risultati, ma soprattutto strumenti volti a supportare i meccanismi di governance interni al sistema sanitario regionale.

Ciò significa enfatizzare il ruolo e le capacità che le aziende sanitarie devono avere nella realizzazione delle politiche per la salute e nel conseguimento degli obiettivi istituzionali, alla luce delle evoluzioni in atto nei contesti di riferimento e delle risorse disponibili. In questo senso il bilancio di missione è lo strumento finalizzato a illustrare pubblicamente le azioni intraprese e i risultati conseguiti dalle aziende alla luce del disegno strategico stabilito dalle direzioni aziendali.

La documentazione sull'intera esperienza e le relative pubblicazioni prodotte dagli esperti delle aziende sanitarie e dell'Agencia sanitaria e sociale dell'Emilia-Romagna, in particolare da Laura Testi e Marco Tieghi, sono consultabili alla pagina web: <http://www.regione.emilia-romagna.it/agenzia/bilmissione/index.htm>

Roberto Grilli

Direttore dell'Agencia sanitaria e sociale dell'Emilia-Romagna