



REGIONE DEL VENETO

giunta regionale


Data 05 FEB. 2010

Protocollo N° 67264/SP.00.00

Allegati N°

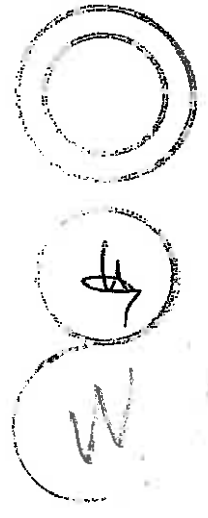
Oggetto **Trasmissione relazione predisposta dal gruppo di esperti**

A.S.S.L. 1 - Belluno	
Anno: 2010	Tit. III.1.2
Cl: Codivilla PFasc:	
N. 0004408	09/02/2010



Regione Veneto	
Azienda U.L.S.S. n. 1	
Per competenza:	
Prot.n. DG DA D200	
DS	
Per conoscenza:	
AG	
Data:	
Il Resp. U.O. di. Generali	

Al Direttore Generale
dell'Ulss 1 di Belluno
Ing Ermanno Angonese
via Feltre 57 BL



Con riferimento alla Sua richiesta del 28 dicembre 2009 Le trasmetto la relazione predisposta dal gruppo di esperti per la parte relativa alla sperimentazione del Codivilla Putti di Cortina d'Ampezzo (Bl).
Cordiali saluti.

SV

Il Segretario Regionale
Sanità e Sociale
Dr Giancarlo Ruscitti

Segreteria Regionale Sanità e Sociale
Palazzo Molin - S. Polo, 2513 - 30123 Venezia
e-mail: segr.sanita@regione.veneto.it



REGIONE DEL VENETO

giunta regionale

Sjay

Data **30 DIC. 2009**

Protocollo N° **725708/50.08.00/E.900** Allegati N°

28

Oggetto

Sperimentazioni gestionali. Trasmissione esiti dell'analisi condotta dal gruppo di esperti.

Prog. mo Signor
On. Dott. Giancarlo Galan
Presidente della Giunta Regionale
Sede

Gentile Presidente,

si è concluso il lavoro di analisi svolto sulle sperimentazioni gestionali dal gruppo di esperti nominati come da DGR 1314/09.

Mi prego di trasmettere in allegato la relazione conclusiva per ogni ulteriore determinazione.

Rimango a disposizione per ogni ulteriore approfondimento e le porgo i migliori saluti.

Il Segretario Regionale
Sanità e Sociale
dott. Giancarlo Ruscini

DIREZIONE SERVIZI SANITARI
Il Dirigente Regionale
dott. *Francesco Pietrobani*

Direzione Regionale per i Servizi Sanitari
e-mail: servi.sanitari@regione.veneto.it
Segreteria: Tel. 041279.1442 - 1443 - 1685 - 1687 Fax 041/279.1683

SPERIMENTAZIONI GESTIONALI IN REGIONE VENETO

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE N. FALCITELLI, S. DEL MISSIER, F. LONGO

Introduzione	p.	1
Sperimentazione Putti Codivilla di Cortina d'Ampezzo	p.	4
Sperimentazione Ser.Sa. di Belluno	p.	7
Sperimentazione Cittadella socio-sanitaria di Cavarzere	p.	8
Sperimentazione ospedale di Motta di Livenza	p.	13
Questioni trasversali alle sperimentazioni	p.	16

INTRODUZIONE

Il presente documento rappresenta il contributo della Commissione nominata con Decreto del Segretario generale Sanità e Sociale della Regione Veneto, composta da N. Faicelli, S. Del Missier, F. Longo.

Il lavoro della Commissione, d'intesa con i referenti regionali, è stato impostato perseguendo un metodo di lavoro che favorisse la completa ed esaustiva visione delle quattro sperimentazioni gestionali oggetto della valutazione della Commissione stessa.

In questa prospettiva, quindi, si è cercato di dare una rappresentazione organica e omogenea di tutte e quattro le sperimentazioni, attraverso delle schede in grado di raccogliere in modo facilmente confrontabile tutte le informazioni a disposizione all'interno delle diverse sperimentazioni. Tali schede sono agli atti della Segreteria Regionale.

In estrema sintesi, le schede informative sono state costruite attorno ai seguenti item:

1. la descrizione generale della sperimentazione e dei suoi obiettivi strategici, identificati solo in termini qualitativi; ✓
2. il profilo economico della sperimentazione, con l'analisi del suo equilibrio economico negli ultimi 2-3 anni, l'analisi fonti di finanziamento-impieghi in fattori produttivi, lo Stato patrimoniale e il prospetto degli investimenti infrastrutturali e tecnologici effettuati (individuando chi ha fatto l'investimento pagato e l'oggetto dello stesso; l'output della sperimentazione, mettendo a confronto i volumi e il valore della produzione prima e dopo la sperimentazione, facendo l'analisi del tasso di saturazione della capacità produttiva, descrivendo mix di utenti o di prestazioni, segnalando anche da quale area geografica provengono i pazienti serviti; ✓
3. l'output e gli outcome attesi e l'analisi degli scostamenti dagli obiettivi strategici iniziali: In questo caso si intende verificare - per ognuno degli obiettivi strategici definiti - il loro grado di raggiungimento utilizzando, laddove possibile, indicatori di output, di outcome o di soddisfazione del bisogno-target; ✓
4. l'assetto giuridico, i soci, i meccanismi agiti per la scelta del socio, la lunghezza del contratto (impegni per il futuro), l'assetto di governance, anche attraverso la descrizione della forma giuridica della sperimentazione e delle quote di capitale in capo ai soci;
5. i profili amministrativi della sperimentazione, per comprendere se la sperimentazione segue il diritto amministrativo o quello civilistico, se si acquista con procedure pubblicistiche o civilistiche, se si selezionano i dipendenti con un concorso pubblico o altro, se si deliberano le decisioni e le si affigge ad un albo pretorio, se il bilancio di previsione ha rilevanza esterna o questa è limitata al bilancio d'esercizio, se si usa la contabilità finanziaria o quella economico-patrimoniale; ✓
6. i contratti del personale, nel senso di descrivere l'inquadramento contrattuale dei dipendenti storici e del contrattuale dei nuovi collaboratori e di sapere se i fondi di incentivazione sono aperti o vincolati ai contratti pubblici. ✓

Tutte e quattro le sperimentazioni, quindi, sono rappresentate nello stesso identico modo, in grado di dare confrontabilità alle stesse da parte di chiunque intendesse svolgerne un'autonoma analisi e valutazione.

Le valutazioni espresse nel presente documento, invece, sono state articolate lungo tre elementi ritenuti strategici dalla Commissione, interpretando comparativamente e trasversalmente le sperimentazioni in corso:

- l'esplicitazione della MISSIONE EMERGENTE nella sperimentazione oggetto di analisi;
- l'individuazione di PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA della sperimentazione, senza distinzione alcuna e senza un ordine di priorità, ma tutti rappresentativi di elementi da tenere in considerazione per una decisione finale;
- la proposta di SUGGERIMENTI PER IL FUTURO, ovvero l'espressione autonoma e puntuale di quanto la Commissione ritiene utile suggerire al decisore pubblico.

In conclusione, vengono analizzate in maniera trasversale e comparativa le sperimentazioni, per mettere a fuoco le principali criticità strategiche emerse, rispetto alle quali vengono espresse delle suggestioni, che vogliono essere da stimolo decisionale al policy maker regionale.

Le valutazioni espresse, come si può facilmente intuire, sono state quindi effettuate dalla Commissione non solo per rappresentare il proprio contributo, ma anche per poter dare al decisore regionale un contributo di valutazione più ampio, utile per definire una futura politica generale in merito alle società miste, tra diversi attori pubblici o tra soggetti pubblici e privati.

In altri termini, le considerazioni degli "esperti/esterni" dovevano poter rappresentare due esigenze apparentemente divergenti:

- la puntuale e precisa valutazione tecnica e di merito degli scriventi, fedeli al mandato assegnato, sulle singole sperimentazioni;
- uno spazio di ulteriore riflessione, di ordine generale sulla policy delle collaborazioni inter-istituzionali nel settore pubblico e sulle società miste pubblico-private, per suggerire possibili scelte di definizione futura, a supporto dei livelli decisionali della Regione Veneto.

SPERIMENTAZIONE PUTTI CODIVILLA DI CORTINA D'AMPEZZO

1. MISSIONE EMERGENTE DELLA SPERIMENTAZIONE

La sperimentazione si caratterizza come polo ospedaliero mono-specialistico (mieliti e tubercolosi ossee) che funge anche da piattaforma logistica per alcuni servizi ambulatoriali specialistici di base per la popolazione e come punto di primo intervento. La sperimentazione è rimasta esclusivamente nell'area dei servizi convenzionati con il SSN senza sviluppare iniziative imprenditoriali nel mercato sanitario a pagamento.

L'obiettivo di mantenere un presidio sanitario per la popolazione di riferimento, evitando però la presenza di un inefficace ed inefficiente piccolo ospedale locale di natura generale, è stata raggiunta.

2. PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

- a) Questa sperimentazione è ricchissima di potenziali fonti di finanziamento per prossimi investimenti (INAIL per ristrutturazione residence per operatori e parenti; 6,5 mil accantonati dall'ULSS di Belluno; potenziali asset socio-sanitari disponibili nel territorio - attuale sede distretto -).
- b) La situazione economica ha raggiunto un modesto equilibrio di parte corrente, che però appare al momento insufficiente come volano di sviluppo futuro. L'equilibrio economico è legato al fatto che l'intero valore riconosciuto della produzione rimanga confermato, anche in seguito alle indagini penali ed amministrative in corso.
- c) Vi è un forte commitment degli stakeholder locali che difendono il loro presidio socio-sanitario locale, disponibili ad investire in esso, sia dal punto di vista finanziario, sia dal punto di vista della disponibilità alla co-responsabilizzazione imprenditoriale.
- d) L'ubicazione geografica a Cortina può rappresentare una rilevante opportunità per alcune tipologie di utenti e di patologie, attratti dal luogo e dall'eventuale disponibilità di un residence/foresteria per i parenti (ad oggi non attivato). La posizione delle strutture è felice, tale da valorizzare la loro ubicazione a Cortina. Il brand Cortina, legato a una felice storia in ortopedia e legami storici con prestigiosi IRCCS nazionali in campo ortopedico, costituisce un asset significativo. All'opposto l'ubicazione decentrata e montana impedisce l'accesso di pazienti che necessitano di permanenze brevi o affetti da patologie non specialistiche. Le potenzialità turistiche di Cortina devono essere intelligentemente valorizzate per attrarre professionisti, magari in una logica di presenza programmata a periodi o giorni fissi.
- e) I PL inizialmente previsti (110) non sono mai stati attivati del tutto (ne funzionano 78), non avendo la Regione ravvisato l'opportunità di incremento delle dotazioni per le specialità richieste.
- f) La prevista area a pagamento - basata sull'ipotesi di attrazione di professionisti di fama - non è stata implementata e non appare perseguita con incisiva forza imprenditoriale.
- g) La sperimentazione si basa su una forte contraddizione interna nelle sue due principali finalità istituzionali: (a) da un lato, la missione è la produzione specialistica in un target estremamente

limitato di patologie rare che derivano da un bacino regionale e sovra-regionale (anche per impedire lo sviluparsi di un inefficace e diseconomico piccolo ospedale generalista); (b) dall'altro, si ritiene fondamentale mantenere un presidio socio-sanitario di prima emergenza e una piattaforma logistica per la specialistica di base.

- h) La sperimentazione non è al momento capitalizzata con il conferimento delle infrastrutture, essendo le strutture di proprietà dell'ULSS e concesse in locazione alla società di gestione. Questo determina una relativa debolezza della società di gestione e contribuisce a spiegare la sua relativa lentezza nell'implementazione delle scelte di investimento.
- i) L'inevitabile "provvisorietà" di ogni forma di sperimentazione ritarda il deciso avvio delle operazioni di investimento di lungo periodo (es. INAIL per residence); processi che probabilmente sarebbero accelerati dopo l'assunzione di una forma giuridica e la definizione di una missione definitiva.
- j) Il socio privato al momento non ha contribuito con significativo capitale proprio (salvo il modesto conferimento per la dotazione patrimoniale iniziale); gli investimenti sono stati interamente finanziati spalmandoli sui costi correnti della gestione.

3. SUGGERIMENTI PER IL FUTURO

La sperimentazione risulta ordinata nella sua gestione corrente raggiungendo alcuni dei risultati prefissati (garantire una piattaforma logistica socio-sanitaria locale, salvaguardare il patrimonio mono-specialistico di Cortina, impedire la rinascita del micro-ospedale generalista locale), anche se rimangono da sapere le valutazioni definitive delle indagini penali ed amministrative in corso, che potrebbero gettare una diversa luce sul modo con cui è stato raggiunto l'equilibrio economico.

Le domande che si impongono afferiscono pertanto alla sfera della programmazione regionale:

- (a) l'attuale vocazione e dotazione infrastrutturale mono-specialistica è coerente ai fabbisogni regionali, anche in considerazione dell'eventuale mobilità in entrata dei pazienti?
- (b) qualora le dotazioni risultino coerenti ai fabbisogni, l'ubicazione geografica è adeguata per questo tipo di patologie?
- (c) Per raggiungere la necessaria massa critica si ritiene opportuno aprire ad altre attività, come - ad esempio - il polo riabilitativo a orientamento ortopedico o il portafoglio delle attività ambulatoriali, anche aumentando il tasso di attrazione dalla Regione Friuli Venezia Giulia o dalle Province Autonome di Trento e Bolzano, potendo sottoscrivere accordi di regolazione della mobilità?

Nello stesso ambito territoriale insistono almeno altre tre diverse tipologie di servizi socio-sanitari orientate al bacino locale, oltre alla piattaforma per le prestazioni specialistiche garantita dalla sperimentazione: i servizi distrettuali, MMG/PLS con le loro eventuali forme associative e la struttura protetta per anziani del comune. Vista la fondamentale esigenza di garantire un presidio socio sanitario di primo livello e una struttura intermedia per la popolazione locale, non sarebbe forse più opportuno concentrare tutto in un unico polo, potendo garantire la necessaria massa critica e conseguenti economie di scala?

Questa ipotesi conterebbe l'indubbio vantaggio di favorire lo sviluppo dei servizi nella direzione delle cure primarie e dei servizi residenziali per anziani, coerenti ai fabbisogni della popolazione locale, evitando diseconomici ed inefficaci processi di specializzazione locale. Inoltre questa ipotesi potrebbe liberare degli asset infrastrutturali (vendita sede distrettuale) capaci di capitalizzare e infrastrutturare il polo dei servizi socio-sanitari di base. Una ipotesi di questo tipo potrebbe comportare la parziale rivisitazione della compagine sociale, dovendo in qualche modo attivare una rete con il municipio, attuale proprietario e gestore della struttura protetta per anziani.

Anche in questa ipotesi occorre valutare se l'Istituto responsabile della gestione non debba essere capitalizzato con il conferimento patrimoniale degli immobili. Questo renderebbe più forte ed autonoma la struttura, obbligherebbe a definire con precisione le quote di proprietà e le correlate regole di governance. La patrimonializzazione della Istituzione la renderebbe più autonoma e veloce nelle politiche di investimento infrastrutturale. Questo imporrebbe anche al socio privato di investire risorse aggiuntive, per poter acquisire delle quote significative nella proprietà.

L'oggetto della sperimentazione è stato storicamente definito in maniera troppo ristretta per raggiungere le necessarie economie di scala e di scopo. La Regione, in coerenza alla sua programmazione, deve valutare quali attività è opportuno inserire in quelle autorizzate e in quelle accreditate. È opportuno ragionare sull'ipotesi di ampliare l'attività riabilitativa a partire da quella ortopedica, oltre ad espandere il mix del volume di attività ambulatoriale.

Occorre valutare in profondità se esistono davvero le condizioni di mercato, sia sul lato della domanda, sia sul lato dell'attrazione di professionisti, per sviluppare l'area dei servizi a pagamento specialistici a Cortina. A questo proposito occorre definire le specialità per le quali ci si attende lo sviluppo e la coerente definizione di target di obiettivi in termini di volumi attesi di attività. È ipotizzabile che la Regione assecondi la richiesta di ampliamento di posti letto, accreditandone una parte aggiuntiva per l'attività istituzionale (tra il 50 e il 60% di quelli aggiuntivi) e una parte (la rimanente percentuale) specificatamente dedicata all'attività a pagamento.

Il socio privato ha garantito un'ordinata gestione corrente (al netto di eventuali risvolti che potrebbero emergere dalle indagini penali in corso), capace di mettere a regime parte delle strutture disponibili e di costruire relative situazioni di confort alberghiero. Esso però non ha investito risorse aggiuntive, oltre il capitale inizialmente conferito, non ha portato a termine il processo di ristrutturazione infrastrutturale, così come non ha attivato particolari processi di sviluppo imprenditoriale. Qualora sussistessero le condizioni giuridico-contrattuali, potrebbe risultare opportuno valutare la disponibilità di altri potenziali investitori, al fine di verificare la disponibilità di potenziali maggiori investimenti infrastrutturali e imprenditoriali.

... omissis ...

QUESTIONI TRASVERSALI ALLE SPERIMENTAZIONI

Qualora la Regione Veneto intendesse definire un orizzonte temporale più duraturo e una veste giuridica più stabile alle sperimentazioni gestionali, trasformandole in società/partnership miste pubblico-private (PPP) o in stabili società inter-istituzionali pubbliche (SER.SA. di Belluno), a giudizio della commissione, questo deve avvenire sciogliendo i seguenti nodi strategici, che caratterizzano trasversalmente i quattro casi analizzati:

1. E' opportuno patrimonializzare le società miste (come è nel caso di Motta di Livenza), conferendo come asset di proprietà della società gli immobili e le connesse infrastrutture, evitando di dare le infrastrutture in semplice locazione (come oggi avviene nelle altre tre sperimentazioni).

La patrimonializzazione comporta un significativo aumento dell'autonomia aziendale, in particolare in tema di portafoglio infrastrutturale e di libertà di investimento/indebitamento. La patrimonializzazione costituisce però un processo complesso perché distribuisce le quote di proprietà non in funzione delle prerogative di governo desiderate per il management dei servizi, ma in funzione degli asset disponibili, a meno che il socio privato non sia in grado di garantire sufficienti investimenti monetari.

2. Le ULSS costituiscono il socio pivot di queste sperimentazioni. Esse spesso nominano, come propri rappresentanti negli organi delle società miste (di norma nel CdA, a Belluno anche l'AD), membri della direzione strategica (DG, DS, DA, DSS). Questo configura una struttura di governance equilibrata in cui la ULSS esercita la funzione controllo soprattutto attraverso la funzione di proprietà con membri del proprio vertice strategico.

Per superare le sperimentazioni, passando a forme stabili di società miste, è opportuno disciplinare con accuratezza gli organi sociali.

Innanzitutto è importante avere una struttura di governance chiara e semplice, che sia coerente con le complessità aziendali da gestire. Pertanto si ritiene utile, di norma, disporre di un CdA composto da 5 membri, con un Presidente indicato dall'ULSS sovraordinato ad un Direttore Generale proposto dal partner privato, previa accettazione del partner pubblico. Il Direttore generale della società mista ha la rappresentanza legale della società e le deleghe per tutte le funzioni gestionali. Il CdA ha compiti di indirizzo strategico e di vigilanza e controllo. I membri di nomina dell'ULSS (di norma almeno 3 compreso l'eventuale componente del Comune se quest'ultimo acquisisce quote) sono dirigenti dell'azienda ULSS e svolgono questa funzione come componente della propria attività di servizio, senza ulteriori retribuzioni specifiche, la cui performance viene valutata nella più generale quota di incentivazione della propria retribuzione variabile.

Si suggerisce di evitare la presenza di ulteriori figure (Amministratore delegato) tra il CdA e il Direttore generale.

3. Laddove l'oggetto della società mista include i servizi socio-sanitari e magari quote di servizi socio-assistenziali, occorre definire la generale politica verso gli enti locali. Essi possono essere membri rilevanti della compagine sociale, qualora conferiscono quote rilevanti di patrimonio e di servizi; oppure possono detenere solo delle quote simboliche di proprietà (da 1 a 5%) quando partecipano come stakeholder ma senza particolari apporti di capitali o servizi.
Pare comunque opportuna una presenza, anche se simbolica.

4. In un quadro comparativo di sintesi, tutte e quattro le sperimentazioni analizzate presentano una relativa debolezza della funzione di committenza da parte del finanziatore prevalente dei servizi, l'ULSS di riferimento. La relativa debolezza si registra sia relativamente ai contenuti dei contratti di servizio annuali, sia relativamente agli obiettivi (output e outcome) di medio periodo e correlati finanziamenti. Le strategie appaiono convincenti, ma per lo più "emergenti", cioè frutto di un'azione di gestione in itinere, in cui si aggiustano i volumi e i mix attesi di prestazioni attraverso la relazione permanente tra le parti. Sicuramente gli obiettivi di lungo e breve periodo vanno meglio esplicitati ex ante, in modo dettagliato ed analitico, programmando i correlati finanziamenti attesi.

5. Le attuali sperimentazioni hanno scarsamente regolato la "exit strategy" in caso di fallimento dell'esperimento, non essendo del tutto chiariti i diritti/doveri del socio una volta scaduta la sperimentazione. La regolamentazione delle future società miste dovrebbe regolare preventivamente le procedure previste in caso di liquidazione della società o di revoca di una delle parti.

6. In base alla missione della futura società mista occorre decidere quale è il livello istituzionale di riferimento con cui concertare il mix e i volumi annuali di attività e dal quale fare discendere i necessari meccanismi di controllo.
Si ritiene che qualora il bacino di utenza sia regionale o sovra regionale, la fattispecie sia simile a quella di un soggetto privato accreditato, e quindi il naturale controllore è direttamente la Regione.
Per le società miste per le quali il bacino di riferimento è prevalentemente locale, il controllore più appropriato appare la propria ULSS di riferimento. In questo secondo caso risulta utile sottolineare come i membri di nomina pubblica del CdA debbano essere diversi dai dirigenti dell'ULSS incaricati di esercitare la funzione di committenza e controllo nei confronti della società mista.

7. Ogni singola sperimentazione ha provveduto a definire un autonomo regolamento per gli acquisti e per le assunzioni, capace di coniugare il diritto privato che regola la vita delle società di capitale e l'evidenza pubblica richiesta dalla presenza di soci pubblici maggioritari. Alcuni di questi regolamenti rappresentano oggi probabilmente delle best practice nel panorama del paese, utili sia per le società miste, sia come stimolo per gli enti pubblici. Potrebbe risultare rilevante un'azione della Regione di valorizzazione e uniformizzazione di questi regolamenti,

adottando quello più innovativo e flessibile, sia per avere la certezza giuridica del profilo di legittimità, sia per diffondere nel sistema le migliori pratiche amministrative.

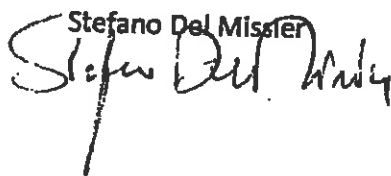
8. Le future società miste stabilizzate dovrebbero essere delle società per azioni così come regolate dal codice civile. Le quote di proprietà, ovviamente, non possono che corrispondere al valore dei conferimenti di capitale, che di norma dovrebbero comprendere gli asset utilizzati per la gestione dei servizi. Ogni futura società mista dovrebbe prevedere la sottoscrizione di precisi patti parasociali tra le parti che regolamentino almeno i seguenti aspetti:
- meccanismi e autonomie nella vendita delle quote di proprietà detenute dai partner;
 - la definizione dei meccanismi di determinazione degli utili societari e della loro destinazione (riserva, investimenti, distribuzione);
 - le procedure per sciogliere o modificare l'oggetto o la compagine sociale della società.
9. La definizione dell'inquadramento contrattuale del personale dovrebbe auspicabilmente seguire il modello logico e legale applicato nelle situazioni previste nelle cessioni di ramo d'azienda. Scaduta la vigenza dell'accordo sindacale decentrato della propria ULSS di origine, si dovrebbe passare, automaticamente, al contratto di lavoro di afferenza del nuovo datore di lavoro, così come avviene per tutti i nuovi assunti. Di fatto, storicamente, tale passaggio è problematico e complesso, per cui si è ricorso all'istituto del distacco o del comando. Pertanto, in previsione di una nuova e stabile situazione societaria, tali istituti "provvisori" risultano particolarmente inadatti e dovrebbero essere progressivamente sostituiti da forme più consone al quadro normativo di riferimento.
10. Per stabilizzare le sperimentazioni trasformandole in società miste, è opportuno procedere per incorporazione della preesistente società nel nuovo istituto, il quale assume tutti gli oneri e i crediti pregressi esistenti e sottoscritti. Questo evita la nascita di costosi e farraginosi processi di liquidazione e valorizza il know-how amministrativo e gestionale già maturato. In alcuni casi questo significa, semplicemente, allungare il periodo di accreditamento o conferimento del servizio portandolo ad un tempo congruo (esempio: 10 anni).

Venezia, 11 dicembre 2009

Nicola Falcitelli



Stefano Del Missier



Francesco Longo

