

LE RAGIONI LEGISLATIVE, POLITICHE E TECNICHE DEL NO ALLA PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE N. 23 (AZIENDA ZERO e RIDUZIONE DEL NUMERO DELLE AZIENDE ULSS)

A cura del Segretario Regionale Dott. Adriano Benazzato

Nel corso di questa estate, il 26 giugno 2015, il Presidente della Regione Veneto dr. Luca Zaia ha presentato alla Presidenza del Consiglio il Suo Progetto di legge n. 23: "ISTITUZIONE DELL'ENTE DI GOVERNANCE DELLA SANITA REGIONALE VENETA DENOMINATO AZIENDA PER IL GOVERNO DELLA SANITA' DEL VENETO – AZIENDA ZERO. DISPOSIZIONI PER LA INDIVIDUAZIONE DEI NUOVI AMBITI TERRITORIALI DELLE AZIENDE ULSS".

PREMESSA

Nella relazione introduttiva e di accompagnamento al testo del Progetto di legge (pag. 2), si riporta, " la proposta di legge mira a realizzare, attraverso una politica di governance della Sanità assolutamente innovativa, una razionalizzazione e una evoluzione dell'intero Sistema sanitario regionale, creando la Azienda Zero a cui saranno affidate funzioni di programmazione e controllo nonché compiti di natura gestionale che trovano una maggiore razionalità su scala regionale, riservando l'erogazione sul territorio di prestazioni diagnostiche, terapeutiche e assistenziali, socio-sanitarie e di integrazione ospedale-territorio, alle Aziende del SSR".

Nella stessa relazione (pagg. 1 e 2) si possono, inoltre, identificare nel testo le necessità e gli obiettivi, le scelte strategiche da attuare e le azioni da perseguire ed i risultati attesi (vedi allegato: relazione di presentazione del Progetto di Legge n.23).

L'obiettivo dichiarato di risparmio conseguito per il sistema con la attuazione del Progetto di legge n. 23 nei vari interventi dei politici regionali di governo sui media sarebbe di 50 - 60 milioni di euro. Nel caso tale dimensione fosse attendibile (quasi irrilevante rispetto alla dimensione economica di 8,5 miliardi di euro del Fondo Sanitario Regionale Veneto) e qualora tale risultato fosse conseguito a consuntivo, quali sarebbero i reali benefici o le conseguenze per il modello attuale di SSR Veneto?

LE VALUTAZIONI ANAAO ASSOMED DEL VENETO

Molti dubbi e perplessità, sin dall'inizio, sono emersi alla lettura del testo del progetto di legge n. 23 in merito alla compatibilità, legittimità e coerenza legislativa in relazione alla normativa nazionale e regionale vigente.

Per tali ragioni abbiamo rivolto un identico quesito sulla materia a due diversi legali che hanno espresso nella sostanza pareri molto simili arrivando quasi alla medesima conclusione.

Sono emersi in entrambi i pareri chiari profili di illegittimità, anche costituzionale, del progetto di legge n 23.

Entrambi i pareri legali li mettiamo a disposizione del Presidente della Quinta Commissione consiliare Sanità e dei suoi Componenti come contributo critico ma costruttivo.

A nostro parere il PDL n 23 mette a rischio il nostro storico e collaudato modello di SSR, caratterizzato da sempre (unica regione in Italia) da una efficiente ed efficace integrazione socio sanitaria.

Esprime una forte deriva verticistica aziendalistica in ambito sanitario che sembra privilegiare i manager rispetto ai bisogni, alle richieste ed alle aspettative di salute dei cittadini

Liquida l'impianto federalista della sanità regionale di fatto sterilizzando e svuotando tutti i poteri, le competenze e le prerogative della politica regionale (Giunta, Consiglio regionale e Quinta Commissione consiliare Sanità) e territoriale (Conferenze dei Sindaci) e delle Aziende ULSS poiché le stesse sarebbero tutte trasferite alla Azienda Zero ed al suo direttore generale, figura non eletta e lontana dai territori

“AZIENDA ZERO”

Rappresenta una scelta politica e tecnica di assoluto centralismo della sanità regionale, forse pensata per accentrare tutti i poteri in sanità in capo ad un solo soggetto ed ad una sola persona.

La programmazione regionale, le decisioni, il controllo ed il coordinamento, monitoraggio e vigilanza non restano più in capo alla politica regionale bensì vengono tutti delegati al direttore generale della Azienda Zero che tra l'altro assume in se stesso anche le funzioni di controllore e controllato

Ci preoccupa, quindi, moltissimo la ipotizzata creazione di una azienda strumentale della regione (art. 60 Statuto Regione Veneto) mostruosa, sia sul piano giuridico e sia su quello pratico attuativo (struttura indipendente con personalità giuridica), che va a sopprimere l'ufficio regionale area sanità e sociale scavalcando le competenze, le prerogative e le responsabilità della politica regionale, in particolare del Consiglio regionale.

Ci lascia allibiti l'enorme potere che questo progetto di legge conferisce alla figura del direttore generale della Azienda Zero, nominato direttamente dal Presidente della regione e che solo a lui risponde.

Avrà un potere, sino ad oggi mai visto, in nessuna altra parte del nostro Paese. Disporrà di una quantità enorme di competenze, prerogative e denaro a fronte di forme di controllo che appaiono essere nel progetto di legge molto blande e fragili se non inconsistenti.

Gestirà da solo 8,5 miliardi di euro all'anno (42,5 miliardi in una legislatura politica) in sostanza l'intero Fondo Sanitario della Regione Veneto.

Sarà affiancato da un suo staff, da un collegio sindacale, da lui stesso nominato!!!!, e da un comitato di indirizzo composto da 5 persone nominato dalla Giunta regionale.

Gestirà tutti e tutto in ambito regionale (programmazione sanitaria regionale, personale e sua formazione, concorsi, distribuirà risorse e posti letto, gare appalto ed acquisti in genere, darà gli obiettivi e gli standard alle Aziende ULSS provinciali, approverà i bilanci preventivi e consultivi di tutte le Aziende ULSS, ecc. ecc.).

Saranno centralizzati tutti i servizi burocratico amministrativi e tecnici.

Si cancellano in questo modo l'autonomia, gli strumenti di controllo e di trasparenza. In un colpo unico vengono eliminati tutti gli organi eletti democraticamente esautorati del loro ruolo di indirizzo e che rappresentano il reale tessuto sociosanitario regionale.

Viene attuata una redistribuzione di funzioni non legittima, a nostro giudizio ai sensi della normativa vigente, poiché alla Azienda Zero andrebbero tutte quelle funzioni di politica programmatoria sanitaria regionale, decisionale, coordinamento, controllo, monitoraggio e vigilanza ma anche tutti i compiti di natura organizzativo gestionale trasformando e riducendo le Aziende Sanitarie della regione al solo ruolo di enti di erogazione.

In sostanza l'Azienda Zero, appare essere, in realtà, una superazienda che azzerava tutti e tutto: Giunta, Consiglio regionale, Quinta Commissione consiliare Sanità, Collegi dei Sindaci e le Aziende ULSS stesse.

RIDUZIONE DEL NUMERO DELLE AZIENDE ULSS

La considerevole riduzione del numero delle Aziende ULSS ipotizzata nel Pdl n. 23 che passeranno dalle attuali 21 a 7, ciascuna delle quali riferita ad un singolo ambito provinciale, pur tentando di rispondere ad una esigenza di razionalizzazione e di risparmio, risulta insufficiente e non sarà pertanto di alcun beneficio al SSR, o quantomeno questo sarà trascurabile.

Nella proposta di PDL questa sembra essere attuata prioritariamente nel rispetto di criteri territoriali (provinciali), senza considerare anche e soprattutto le esigenze sanitarie e socio-sanitarie della popolazione al fine di fornire uguali condizioni di dotazione tecnologica di riferimento, qualità, efficacia e sicurezza della risposta clinica – assistenziale.

Questa altresì perpetua l'errore di non legare qualsiasi ristrutturazione degli ambiti territoriali alla concreta e non più rinviabile revisione ed ottimizzazione della rete ospedaliera, superando una volta per tutte la fase di solo annunci che dura da troppi anni.

Il Veneto, inoltre, è caratterizzato da una realtà più complessa ed unica rispetto al panorama nazionale, poiché da sempre sono presenti Aziende ULSS, che si occupano, oltre che di sanitario, anche di sociosanitario e sociale per delega dei comuni.

L'accorpamento, quindi, delle 21 Aziende ULSS in 7 Aziende ULSS "provinciali" (con il mantenimento della AO di Padova, AOUI di Verona e IOV di Padova) determinerebbe la nascita di 7 Aziende ULSS (non 7 Aziende ASL) che hanno una loro intrinseca maggiore complessità organizzativo gestionale e quindi di governance, poiché le stesse devono attuare, oltre alle attività sanitarie, anche le attività sociosanitarie e sociali ad esse delegate dai comuni.

Per le ragioni sopra esposte, le 7 Aziende ULSS "provinciali" proposte potrebbero essere, quindi, troppo grandi, per dimensione e complessità organizzativo-gestionale, per essere ben governate in tutti gli ambiti richiesti: sanitario, sociosanitario e sociale.

Il Direttore Generale della Azienda ULSS provinciale di Treviso, infatti, dovrebbe governare ben 12 ospedali, di cui 9 pubblici e 2 privati convenzionati ed il polo di Motta, mentre quello di Verona dovrebbe governare ben 23 ospedali.

I budget aziendali, poi, sarebbero miliardari (2 Aziende ULSS con circa di 1,7 miliardi di euro, 3 con circa 1,6 miliardi di euro e 2 con circa 500 milioni di euro).

Si determinerebbe, inoltre, un eccessivo potere in capo ai direttori generali “fisiologicamente” più propensi a rispondere prioritariamente a chi li ha nominati e solamente secondariamente ai cittadini.

Come potranno mai gli stessi direttori generali trovare il tempo per occuparsi anche del sociale?

SOCIO-SANITARIO E SOCIALE

Sappiamo che i sindaci sono molto preoccupati perché vogliono vedere ribadito il loro ruolo di rappresentanti dei territori e non vogliono sia smantellato il modello socio sanitario e sociale sino ad oggi esistente.

Essi stessi si chiedono chi li aiuterà nella stesura degli obiettivi del Piano di Zona, di domiciliarità, di disabilità, sui minori, sull’infanzia ed adolescenza, sulla famiglia e sulle dipendenze.

Chi rimarrà in quotidiano contatto con loro e le comunità locali e con quali strumenti efficaci?

Per queste ragioni difendono la figura soppressa nel Progetto di Legge n. 23 del direttore dei servizi sociali e della funzione territoriale, che dovrebbe essere sostituita dalla figura del direttore sanitario coadiuvato nel ruolo dal coordinatore dei servizi sociali.

Riteniamo che queste esigenze devono trovare un loro interprete attuativo in una specifica figura, che dovrà comunque sempre operare in stretta correlazione con il direttore sanitario nel caso possano sussistere concomitanti implicazioni sanitarie territoriali.

CONCLUSIONI E PROPOSTE

ESPRIMIAMO, quindi, nel merito PREOCCUPAZIONI E TIMORI sul Progetto di legge n. 23 che riteniamo molto pericoloso e rischioso nella sua ideazione, determinazione ed eventuale attuazione da parte della politica regionale se non cambiato o modificato o addirittura sostituito, poiché a nostro giudizio non emendabile.

ESPRIMIAMO UN GIUDIZIO NEGATIVO sulla proposta di creazione dell’Azienda Zero (strumento di attuazione previsto dal Progetto di legge n.23) e la metodologia attuativa ipotizzata.

PROPONIAMO IN ALTERNATIVA la creazione di una nuova Agenzia Regionale Socio - Sanitaria potenziata nelle sue funzioni, che sia compatibile con la normativa nazionale e regionale vigente, con compiti di servizio nei riguardi degli organismi politici e di governo regionali e delle Aziende Sanitarie, nel rispetto delle rispettive competenze e prerogative.

ESPRIMIAMO UN GIUDIZIO NEGATIVO sulla proposta di riduzione del numero delle Aziende ULSS per la limitatezza ed inappropriatezza dei criteri utilizzati, solamente di tipo territoriale con grossolana coincidenza con l’ambito provinciale.

PROPONIAMO IN ALTERNATIVA una riduzione del numero delle Aziende ULSS ed una contestuale revisione degli ambiti territoriali basata prioritariamente sulle reali esigenze sanitarie e socio-sanitarie della popolazione e sul rispetto dei requisiti minimi di sicurezza e di efficacia delle dotazioni tecnologiche, strutturali ed organizzative degli ospedali in rapporto al ruolo loro affidato.

ALLEGATO

RELAZIONE DI PRESENTAZIONE DEL PROGETTO LEGGE N 23

NECESSITA' ed OBIETTIVI

Necessità di un ripensamento complessivo del sistema di management della sanità regionale dinnanzi alla crescente esigenza della piena sostenibilità del nostro Sistema socio- sanitario a fronte del contestuale aumento della domanda assistenziale, anche in conseguenza dell'incremento delle patologie croniche, dell'invecchiamento della popolazione e dell'innovazione tecnologica, per garantire attraverso l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse impiegate, il mantenimento dell'alto livello qualitativo raggiunto dai servizi socio-sanitari erogati agli assistiti nel Veneto

Consolidare e mantenere l'equilibrio economico e finanziario della gestione socio- sanitaria regionale raggiunto nel corso della passata legislatura, nonostante l'attuale riduzione delle risorse da parte del Governo centrale che ci impone oggi di compiere un ulteriore passo ancora più coraggioso.

E' ormai indispensabile portare a compimento la transizione che abbiamo iniziato verso un sistema assolutamente moderno, competitivo e al passo con le più avanzate realtà europee, attraverso una nuova organizzazione dell'intero Sistema sanitario che risponda sia ai principi di efficientamento mediante la riduzione di ogni duplicazione di costo, che di governance, attraverso il contestuale rafforzamento delle attività di coordinamento, monitoraggio e vigilanza sulle Aziende ULSS.

L'obiettivo non è spendere meno riducendo i servizi, bensì spendere meglio, incrementandoli: vogliamo continuare ad assicurare agli assistiti nel Veneto una sanità di eccellenza, altamente qualificata e specializzata, che non costi ai contribuenti un euro più del necessario.

SCELTE STRATEGICHE

La decisione di creare un nuovo ente denominato "Azienda Zero", per il governo della Sanità della nostra Regione, risponde esattamente a queste finalità: unificare e centralizzare in capo ad un solo soggetto le funzioni di programmazione, di attuazione sanitaria e socio sanitaria, nonché di coordinamento e governance del SSR, riconducendo a esso le attività di gestione tecnico-amministrativa su scala regionale.

La strada che si intende percorrere, tuttavia, non si limita al rafforzamento della programmazione regionale, pur importante, ma si spinge oltre: alla creazione dell'Azienda Zero si accompagna infatti una considerevole riduzione del numero delle Aziende ULSS, che passeranno dalle attuali 21 a 7, ciascuna delle quali riferita ad un singolo territorio delle attuali province.

AZIONI e RISULTATI ATTESI

Questa nuova distribuzione di funzioni, oltre a rappresentare un'evidente garanzia di coordinamento e di efficienza, consente una indubbia razionalizzazione delle risorse assegnate, determinando altresì un significativo risparmio nelle spese collegate all'amministrazione del SSR.

Il coordinamento degli acquisti sanitari permetterà un forte contenimento dei tempi e dei costi collegati all'espletamento delle procedure di gara pubbliche per l'approvvigionamento di beni e servizi nelle Aziende ULSS, ma parallelamente garantirà una maggiore efficacia ed appropriatezza dei prodotti acquistati, frutto della comparazione tra le caratteristiche tecniche e i costi dei diversi beni impiegati per utilizzi analoghi in ambito sanitario.

Parimenti l'omogeneizzazione delle procedure tra le Aziende del SSR, i cui standard saranno definiti e monitorati dall'Azienda Zero, consentirà il raggiungimento di livelli di qualità, di risultato, di servizio e di efficienza, secondo le migliori pratiche ed eccellenze già presenti in Veneto e che necessitano di diventare standard diffusi su tutto il territorio.

Inoltre, la gestione della Sanità che si intende realizzare con la proposta di legge regionale consentirà una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa e permetterà un controllo più agevole sull'efficienza e sull'efficacia delle decisioni adottate: si tratta di esigenze che è imprescindibile considerare, nel tentativo di porre un freno a fenomeni che, oltre ad impoverire le istituzioni, le squalificano agli occhi dei cittadini

Tali trasformazioni determineranno, fermo il livello dei servizi sul territorio che non verrà minimamente intaccato, una riduzione della spesa che in prima battuta sarà riferibile principalmente ai compensi per le direzioni strategiche e per gli organi aziendali, e progressivamente sarà collegata all'aggregazione di sedi e unità operative tecnico-amministrative.