

Postfazione

di Francesco Ripa di Meana, presidente FIASO

Il Rapporto 2020 si presenta in apparente continuità con i precedenti, e così infatti era stato pianificato fin dai primi mesi dell'anno. Ma il testo qui presentato risente del contesto straordinario nel quale ha preso forma, per i continui riferimenti alle esperienze aziendali nel corso della prima ondata della pandemia e, quindi, con continui rinvii al presente. La necessità avvertita era di evitare di raccontare un passato, il 2019, che benché vicino sarebbe sembrato sideralmente lontano senza i continui collegamenti allo straordinario stress al quale le Aziende e le loro direzioni sono state sottoposte in questi mesi. La qualità e la quantità delle decisioni assunte in quest'ultimo anno hanno cambiato non solo la nostra vita di manager, ma anche molti punti di riferimento che ci sembravano inamovibili.

Già dal primo capitolo si percepisce che non si può fare a meno di parlare della straordinaria esperienza del management sanitario nel fronteggiare l'emergenza COVID-19, a partire dalla declinazione del paradigma responsabilità/autonomia nel gestire i radicali e repentini cambiamenti della organizzazione e dei setting assistenziali, e dalla acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie, la cui carenza sul mercato ha richiesto l'uso di procedure di emergenza, messe spesso sotto accusa per eccesso di discrezionalità. Interessante, in tal senso, il richiamo nelle prime pagine del volume ai numerosi interventi della magistratura che sembrano non tenere conto della situazione di necessità nella quale sono maturate alcune scelte aziendali, rendendo a volte impossibile l'utilizzo delle procedure comparative, e di un contesto produttivo che a livello mondiale e nazionale si è dimostrato impreparato, sia in termini quantitativi che di esperienza e capacità di partnership nel campo della ricerca, a rendere disponibili sul mercato nuovi strumenti, farmaci, dispositivi e reagenti via via sempre più specifici per la diagnosi e la terapia del COVID-19.

In questa postfazione dobbiamo quindi affermare ad alta voce che tutta questa necessità di innovazione si è sviluppata ricavandosi spazi all'interno di un insieme di norme farraginose e spesso contraddittorie, inadatte a decisioni indif-

feribili, e senza interventi normativi che riconoscessero le caratteristiche dello 'stato di necessità' del contesto nel quale quelle stesse decisioni maturavano. Proprio per queste ragioni FIASO aveva proposto un intervento normativo che rendesse obbligatorio di tener conto di questo stato di necessità, nella fase inquirente e nel giudizio sulle responsabilità, non solo penali ma anche civili e amministrativo-contabili, superando le proposte di una sorta di sanatoria generalizzata, peraltro limitata ai professionisti, presentate da più parti e, in particolare, dalle rappresentanze sindacali dei medici.

Ho voluto sottolineare questo aspetto dell'emergenza COVID-19, tracciando un ponte fra le prime e le ultime pagine di questo volume, perché è giusto questa volta partire, forse in modo non perfettamente *politically correct*, proprio da questa preoccupazione diffusa del management di doversi far carico di gran parte dei rischi derivanti da decisioni necessarie senza poter contare su tutele sufficienti. Una preoccupazione che si accompagna, però, alla percezione della centralità del management nell'attuale processo di continua scomposizione/ricomposizione, scongelamento/risolidificazione del sistema dei servizi che stiamo affrontando nel corso delle ondate della pandemia. Occorre ripartire proprio da questa esperienza, rintracciando prima di tutto le opportunità che si sono create, per procedere ad un passo decisivo verso un sistema basato sulla responsabilità, sulla competenza e sul coraggio di scelte di rottura, che si potranno sistematizzare nei prossimi mesi e anni per dotarsi di un SSN più snello, orientato ai bisogni di salute e, specialmente, dotato di una capacità decisionale tempestiva ed efficace.

E muovendo proprio da questa considerazione che sembrerebbe conclusiva, ma che invece deve servire a cambiare il nostro punto di vista, che possiamo percorrere in grandi linee i capitoli di Oasi 2020, che quest'anno associano ai metodi e agli oggetti tradizionali di analisi retrospettive del 2019, nella serie ventennale del Rapporto, nuove modalità di attualizzazione e contestualizzazione dei risultati alla straordinarietà della situazione del 2020, anche attraverso nuovi strumenti. Cito, tra gli altri, i focus group che hanno visto coinvolti numerosi DG di Aziende aderenti a FIASO, i cui contenuti sono riportati in tre dei capitoli dedicati a temi a noi molto cari: la Governance aziendale, la gestione del personale e le norme anticorruzione.

Sulla Governance dal Rapporto emerge la prosecuzione del rafforzamento del modello aziendale, pur nella evoluzione dei modelli regionali di Azienda già emersi negli anni precedenti: si confermano gli orientamenti in atto dagli ultimi anni per la creazione di Aziende sempre più grandi, dove di nuovo e più spesso si vedono integrati territorio e ospedale, che rispondono a questi cambiamenti dotandosi di staff e livelli diversi di middle management o di strumenti diffusi di responsabilizzazione. La pandemia ha reso però più evidente le necessità di maggiore tempestività ed efficacia della catena decisionale e ha visto accelerare il processo di riavvicinamento delle Aziende alle strutture regionali, dando

vita a rapporti complessi (a volte anche critici per l'autonomia aziendale, ma in generale orientati ad esperienze di tipo holding), ma ha visto anche nascere nuove relazioni fra le Aziende dei SSR, nel senso della ricerca di sinergie e complementarietà che hanno anche ridisegnato i rapporti intra e interaziendali fra *ospedale e territorio*. Insomma, abbandonato il dibattito sul 'superamento delle Aziende', emergono nuove opportunità di far evolvere il modello aziendale rendendolo più operativo e flessibile, e la sfida post COVID-19 è il vero tavolo di confronto.

Gli altri due item, personale e norme anticorruzione, oggetto di due capitoli nei quali si riportano le opinioni di gruppi di DG, fanno parte del più ampio tema della acquisizione dei fattori produttivi, particolarmente critico dopo che le politiche di contenimento della spesa ci avevano certamente portato a 'fare meglio con meno', ma anche a vedere il parco tecnologico diventare sempre più obsoleto, le risorse umane sempre minori, senza vero turn over generazionale e con politiche di acquisto spesso troppo orientate al prezzo più che alle potenzialità innovative di ciò che si comprava. Anche qui, i timidi tentativi di superare tempi e modi dell'approccio burocratico sono stati travolti dalla necessità imposta dalla pandemia di assumere e comprare subito e bene; le esperienze straordinarie si sono trasformate in preziosi esempi per adottare sistematicamente procedure più snelle e semplificate, per scegliere anche al di fuori di vincoli, alcuni dei quali si sono rivelati più facili da superare, altri meno. Mi riferisco, per esempio, alla ammissione in servizio di personale neolaureato o pensionato, al prevalere delle 'manifestazioni d'interesse' rispetto ai concorsi, agli acquisti sotto soglia che sono risultati adatti a un mercato legato al virus in continuo e tumultuoso cambiamento. Pur ripetendo quanto detto prima riguardo ai rischi che i decisori hanno corso, è innegabile che bisogna sistematizzare queste esperienze proponendo magari anche modifiche della normativa, ma affermando comunque una nuova cultura decisionale, aderente ai tempi e ai modi in cui i bisogni si presentano.

Anche negli altri capitoli del Rapporto è possibile ritrovare questo continuo confronto fra i risultati di sistema raggiunti nel 2019 e gli improvvisi squarci di innovazione scaturiti dalla esperienza COVID-19 che improvvisamente sembrano cambiare tutto, trasformando storiche inerzie e ritardi in logiche completamente *mission driven*. In questo continuo raffronto, tutti gli Autori hanno cercato di identificare i segnali di un futuro possibile, nel quale le esperienze decisionali del periodo COVID-19 diventano driver per modificazioni durature, non solo organizzative ma anche di cultura, e comportamenti di tutti i protagonisti, dai professionisti sanitari al management.

Sembra qui utile riprendere e soffermare l'attenzione su altri temi affrontati dal Rapporto (oltre alla governance e alla gestione del personale) che suggeriscono interessanti evoluzioni per le Aziende e per le loro direzioni strategiche, e sulle quali FIASO intende fornire al sistema idee e suggerimenti per fare del

post COVID-19 un momento di rottura e di costruzione del futuro del SSN, e non di ritorno al passato. A questo scopo voglio soffermarmi sinteticamente su alcuni oggetti sui quali OASI 2020 offre al sistema delle Aziende e a FIASO spunti rilevanti.

- ▶ *Consolidare il cambiamento organizzativo patient driven.* Dopo le esperienze di riorganizzazione ospedaliera dovute alla applicazione del DM 70, risultano evidenti miglioramenti in termini di reti e di concentrazioni di tecnologie in quasi tutti i contesti regionali, ma permangono chiare incongruenze legate a modelli di servizi territoriali obsoleti (specialmente perché ancora basati su una offerta ambulatoriale con caratteristiche burocratiche), alle quali si associano le criticità dei piccoli ospedali. La pandemia ha portato elementi di chiarezza su questi aspetti, indicando le linee sulle quali dobbiamo sviluppare una nuova organizzazione territoriale disegnata, con un approccio *patient driven*, su tracciamento, presa in carico al domicilio anche per l'acuzie, ampio ricorso alla telemedicina. Ciò comporterà, tuttavia, una rivisitazione del ruolo degli operatori attraverso il riequilibrio del rapporto medici/infermieri (il più basso in Europa), prevedendo un numero maggiore di infermieri di comunità, la revisione delle Convenzioni verso rapporti di dipendenza, l'uso massiccio e definitivamente riconosciuto degli strumenti digitali e del *population health management*. Tutte queste azioni devono essere accompagnate dalla completa revisione dell'offerta di prevenzione (tracing, sistemi informativi, vaccinazioni...) e dalla valorizzazione di una continuità domiciliare gestita anche dall'ospedale. Nel corso dell'epidemia ciò è servito per dare continuità di assistenza ai pazienti COVID-19 e no COVID-19, e rappresenta una agenda di innovazioni che possono concorrere significativamente a rendere immediato il cambiamento e a ripensare il futuro di questo fondamentale ma troppo debole anello del sistema. FIASO, spesso insieme ai ricercatori del Cergas Bocconi, ha consolidato da tempo survey sistematiche su nuovi modelli e nuovi strumenti dell'assistenza territoriale, dal budgeting al community building, ancora di recente con una serie di webinar sull'argomento che hanno visto centinaia di operatori confrontarsi alla luce delle esperienze più innovative.
- ▶ *Spendere bene.* Dopo più di 20 anni di penuria di risorse, con forti tagli al personale e pesanti rischi di obsolescenza tecnologica (ma anche importanti risultati nella tenuta finanziaria del sistema oramai in equilibrio), il COVID-19 ha portato un importante effetto di scongelamento dei processi di acquisizione delle risorse tecnologiche e umane. Ciò è stato possibile anche perché i cordoni della borsa sono stati allentati in maniera significativa sia nell'immediato, con autorizzazioni straordinarie ad assumere e acquistare beni, servizi e logistica legata alla risposta tempestiva alla epidemia, sia nella prospettiva

delle risorse del NGEU (o Recovery Fund) e, forse, del MES. Dalla lettura dei primi capitoli di questo volume e dalle prime analisi dell'allocazione delle risorse messe in campo, finora, dal Governo si evince chiaramente:

- ◀ l'apprezzamento per le performance di acquisto delle centrali di acquisto e di contrattazione delle Aziende, così come anche l'ampio utilizzo di procedure più 'snelle' durante l'emergenza per acquisire risorse indifferibili, non deve trarre in inganno e farci credere che sia sufficiente una buona dose di buona volontà da parte degli amministratori a livello locale. C'è bisogno anche di un cambiamento normativo che ribalti la logica dell'acquisto al massimo ribasso e dia più importanza alla creazione di valore, riconoscendo il merito di chi opera in questa direzione rispetto a chi persegue solo logiche burocratiche;
- ◀ l'assorbimento immediato delle nuove risorse che, al di là dei servizi dedicati al COVID-19, vengono allocate in forma aspecifica nelle Aziende, senza scelte strategiche a sostegno di nuovi set assistenziali, dei mix professionali, dell'uso degli strumenti digitali, rischia di compromettere il loro uso in percorsi di innovazione nella fase successiva all'emergenza, che dovrà investire necessariamente sui servizi territoriali;
- ◀ le scelte di investimento finora messe in campo con i fondi straordinari mostrano scarsa lungimiranza ed eccesso di attenzione per la congiuntura, perché non sembrano prevedere spazi di flessibilità che consentano trasformazioni periodiche della organizzazione e della logistica, a fronte di scenari incerti, che oscilleranno fra emergenza epidemica e "normalità".

A questi rischi sull'utilizzo delle risorse straordinarie per il 2020 si aggiunge la preoccupazione degli autori del volume sulla capacità di dotarsi di un progetto adeguato all'utilizzo efficace dei fondi del NGEU. Concordiamo pienamente con queste preoccupazioni e riteniamo che si debbano destinare le risorse:

- ◀ parte sugli investimenti infrastrutturali e tecnologici, in maniera da segnare il passaggio definitivo del nostro sistema fuori dal rischio di obsolescenza e dal digital divide, come del resto FIASO aveva proposto anni fa proprio su queste pagine;
 - ◀ parte sul capitale umano, che deve uscire prima di tutto dal gap salariale rispetto agli altri paesi europei;
 - ◀ parte per costruire riserve strategiche ricavabili da capacità erogativa flessibile utilizzata in tempi ordinari, per mettere il sistema in condizione di reagire alle prossime emergenze evitando di ripartire da zero.
- *Prestare la massima attenzione alla equità fra territori.* La possibilità di lasciare indietro intere fasce di popolazione o interi sistemi regionali preoccupa molto, e da tempo, anche il management aziendale, tanto da essere stato uno dei focus della 1^a Convention del management della sanità italiana promossa

da FIASO due anni fa. Come descritto magistralmente in molti capitoli, la situazione si è modificata nel corso dell'epidemia con preoccupanti diversità nei differenti territori, nella risposta non solo ai pazienti COVID-19 ma anche ai malati con altre patologie, che spesso si sono sentiti abbandonati o si sono allontanati. A tal proposito, si può segnalare l'interessante approfondimento del Rapporto dedicato al ruolo del privato accreditato nell'affiancare il pubblico per affrontare queste criticità durante la pandemia, con modalità diverse fra Regione e Regione. In parallelo si colloca anche la crisi della gestione della pandemia nelle Residenze protette (RSA), che ha talvolta reso necessari interventi sostitutivi delle aziende sanitarie pubbliche. Questa drammatizzazione di fenomeni, alcuni dei quali noti già prima dell'epidemia, rende evidente la necessità di una forte revisione dei modelli di assistenza socio-sanitaria e, più in generale, della definizione di standard adatti a far emergere iniquità di questo genere, evitando di ricadere nella logica punitiva dei Piani di Rientro, che una applicazione burocratica dei "nuovi Lea" renderebbe inevitabile, dando vita ad una nuova spirale di diseguaglianze delle quali i calabresi sono stati testimoni.

- *Motivare le persone e investire su di esse per costruire un clima favorevole al rilancio del SSN.* La pandemia da un lato ha fatto emergere nei professionisti un grande senso di appartenenza e di adesione *mission driven*, non solo in quelli in prima linea ma anche tra coloro che hanno scoperto, in un quotidiano divenuto tumultuoso, un senso diverso e più appagante del loro lavoro. Ma, dall'altro, ha acuitizzato un malessere già diffuso negli anni, conseguenza della stretta economica e della continua richiesta di cambiamento e autovalutazione, non accompagnata da sufficienti riconoscimenti dello sforzo collettivo e di ciascuno. È innegabile che il blocco dei contratti fosse percepito come un elemento di disattenzione da parte della proprietà pubblica, solo in parte attenuata da iniziative realizzate dalle direzioni aziendali per la valorizzazione delle funzioni professionali e sul clima aziendale, con progetti per il ricambio generazionale. La pandemia ha acuito questi sentimenti, facendo passare gran parte del personale delle Aziende dagli onori degli altari mediatici ad episodi di aggressione. Occorre partire dal riconoscimento di questa situazione di stress per dare vita ad un grande cantiere che coinvolga professionisti e management e che superi gli approcci burocratici, spesso acuitizzati da un cattivo utilizzo degli strumenti di gestione, e ponga così le fondamenta di un nuovo patto per condividere le linee di sviluppo del sistema, orientate dalla evoluzione delle conoscenze e dalla attivazione di risorse che, naturalmente, ritorneranno ad essere di nuovo scarse una volta superata l'emergenza. L'avvio per configurare questo patto deve partire dal Governo, che si appresta, auspicabilmente, a destinare nuove risorse per una più equa remunerazione del personale del settore.

Insomma, c'è sicuramente materiale dirompente e prezioso in questo volume di OASI 2020. Dopo tanti anni di analisi e di indicatori alla ricerca di trend di un sistema certamente vitale ma stressato, questa edizione riporta in ogni capitolo moltissimi spunti caratterizzati dal susseguirsi impetuoso di azioni di rottura e di grande responsabilità che il sistema aziendale, il management e i professionisti sanitari hanno saputo mettere in campo per rispondere alla pandemia.

Nell'esprimere gratitudine ai ricercatori che hanno saputo scavare, in un momento così difficile, nel vissuto delle Aziende per cogliere ogni segnale utile di cambiamento e persino di revisione di alcune certezze incrollabili FIASO, insieme a tutto il mondo rappresentato dal Forum del Middle management della sanità italiana, intende raccogliere la sfida per costruire insieme un percorso partecipato per la realizzazione di OASI 2021, che serva a tanti attori del SSN, persino a quelli più autoreferenziali e con lo sguardo sempre rivolto al passato, ad aprirsi al futuro costruendo una visione strategica sulla base di idee e proposte profondamente radicate nella esperienza dell'“imparare facendo”.