

L'azienda ospedaliera universitaria integrata

**Un modello di integrazione tra
attività di cura, ricerca
e formazione**

A cura di

Chiara Leardini, Giovanni Antonio Sala,
Bettina Campedelli

Con i contributi di: Jacopo Bercelli, Gabriele Leondini,
Sara Moggi, Francesco Monici, Sergio Moro, Ivan
Russo, Rosanna Spanò

ECONOMIA DELLE AZIENDE

FrancoAngeli

E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La nuova Collana *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche* nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e peer reviewing che ormai si sono imposti a livello internazionale.

La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche.

La Collana è aperta a tutti gli studi e le ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline.

Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea.

Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell'orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica.

I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

La Collana, oltre la serie referata, comprende anche una Sezione "Contributi e riflessioni" dove vengono ospitate le opere collettanee e gli atti di convegno, per i quali si è giudicato di non dover procedere alla verifica dei singoli contributi. Non sono invece ammessi in Collana lavori monografici i cui autori non accettino di sottoporsi al giudizio dei referee.

Comitato Direttivo

Luca Anselmi (Università di Pisa, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) - Direttore

Comitato Scientifico

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Carmine Bianchi (Università di Palermo)

Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)

Bettina Campedelli (Università di Verona)

Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)

Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)
Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)
Fabio Donato (Università di Ferrara)
Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)
Luigi Fici (Università della Tuscia)
Andrea Garlatti (Università di Udine)
Lucia Giovannelli (Università di Sassari)
Luciano Hinna ((Università di Roma "Tor Vergata")
Luciano Marchi (Università di Pisa)
Giuseppe Marcon (Università di Venezia "Ca' Foscari")
Antonio Maticena (Università di Bologna)
Marco Meneguzzo (Università di Roma "Tor Vergata")
Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)
Aldo Pavan (Università di Cagliari)
Niccolò Persiani (Università di Firenze)
Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)
Luigi Puddu (Università di Torino)
Paolo Ricci (Università del Sannio di Benevento)
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)
Francesco Vermiglio (Università di Messina)
Antonello Zangrandi (Università di Parma)
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche

- R. Romano, *I servizi idrici italiani. Quale relazione tra performance e modelli di governance* (2012)
- E. Gori, S. Fissi, *Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default* (2012)

Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche *Sezione Contributi e Riflessioni*

- M. Meneguzzo, R. Trequattrini, G. Russo, G. Fiorani (a cura di), *Spending review, trasparenza e qualità dei servizi nelle amministrazioni regionali. La sfida per le Regioni* (2012)
- L. Anselmi, F. Donato, L. Marinò, A. Pavan, M. Zuccardi Merli (a cura di), *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni* (2013)
- A. Garlatti (a cura di), *Autonomia istituzionale e performance aziendale nei sistemi di pubblico impiego. Il caso del Friuli Venezia Giulia* (2014)
- A. Pavan, E. Reginato, I. Fadda, *The implementation gap of Npm reforms in Italian local governments. An empirical analysis* (2014)
- C. Leardini, G. Sala, B. Campedelli (a cura di), *Azienda ospedaliera universitaria integrata. Riflessioni sulle prime applicazioni* (2015)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

L'azienda ospedaliera universitaria integrata

**Un modello di integrazione tra
attività di cura, ricerca
e formazione**

A cura di

Chiara Leardini, Giovanni Antonio Sala,
Bettina Campedelli

Con i contributi di: Jacopo Bercelli, Gabriele Leondini,
Sara Moggi, Francesco Monici, Sergio Moro, Ivan
Russo, Rosanna Spanò

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione , di <i>V. Alberti</i>	pag.	11
Introduzione , di <i>C. Leardini, G.A. Sala e B. Campedelli</i>	»	15
1. Tutela della salute, ricerca e formazione in campo sanitario: alla ricerca di un modello organizzativo di integrazione , di <i>G. Sala</i>	»	17
1.1. Salute, istruzione e ricerca: diritti della persona e interesse della collettività	»	17
1.2. Il principio di leale collaborazione regola dei rapporti fra le istituzioni pubbliche dedicate all'assistenza sanitaria, ricerca e formazione	»	21
1.3. Gli istituti di collaborazione tra Università e Istituzioni ospedaliere: i diversi modelli negoziali	»	22
1.4. Programmazione dei servizi e omogeneità dell'organizzazione presupposti degli accordi	»	25
1.5. L'acquisizione di una sempre maggiore valenza organizzativa alla collaborazione tra Università e Ospedale	»	29
1.6. Dall'accordo tra soggetti alla creazione di una struttura comune: le Aziende ospedaliere integrate come modello organizzativo dell'integrazione fra tutela della salute, formazione e ricerca	»	31
2. Evoluzione dei rapporti tra SSN e Università, dal modello convenzionale all'Azienda ospedaliera universitaria , di <i>F. Monici</i>	»	34
2.1. Dal 1890 al 1968: lo strumento convenzionale come fondamento del rapporto tra Università ed enti ospedalieri	»	34
2.2. La riforma del 1968 e successivi sviluppi: l'introduzione dello schema-tipo di convenzione	»	38

2.3. L'istituzione del Servizio sanitario nazionale (SSN): la Regione quale organo della programmazione e la permanenza del sistema convenzionale sviluppato secondo due distinti modelli organizzativi	pag.	43
2.4. L'“aziendalizzazione” del Servizio sanitario nazionale con le Riforme <i>bis</i> e <i>ter</i> : il superamento delle convenzioni in favore dei protocolli d'intesa e dei relativi accordi attuativi	»	47
2.5. Il d.lgs. n. 517/1999 e la sua attuazione: i protocolli d'intesa regionali e la creazione delle aziende ospedaliero-universitari	»	48
2.6. Le prospettive di sviluppo della normativa e lo “Schema tipo delle convenzioni al quale devono attenersi Università e Regioni per regolare i rapporti in materia di attività sanitarie svolte per conto del SSN”	»	56
3. Moduli di coordinamento fra l'assistenza sanitaria e l'attività didattico-scientifica nell'ambito dell'Azienda ospedaliera integrata con l'Università (AOUI): spunti ricostruttivi, di S. Moro	»	59
3.1. Oggetto della ricerca	»	59
3.2. Presupposti della ricerca	»	61
3.3. I c.d. protocolli di intesa quale <i>species</i> degli accordi organizzativi	»	63
3.4. Le intese c.d. endoprocedimentali quale esemplificazione della valenza organizzatoria del procedimento	»	71
3.5. L'organo di indirizzo	»	74
3.6. Conclusione	»	76
4. Lo status giuridico dei professori universitari: la necessità e difficile integrazione del rapporto di impiego, di G. Leondini	»	77
4.1. Premessa	»	77
4.2. L'evoluzione della disciplina dei docenti universitari svolgenti attività assistenziale	»	79
4.3. Configurabilità di un rapporto di ufficio tra il docente universitario e l'Azienda ospedaliera presso la quale svolge attività assistenziale	»	88
4.4. Coesistenza con il predetto rapporto di ufficio di un distinto rapporto di ufficio con l'Università e di un rapporto di impiego con lo Stato	»	102

4.5. Sussistenza di un interesse giuridicamente qualificato del docente allo svolgimento di attività assistenziale e suo possibile affievolimento di fronte ai poteri organizzativi dell'autorità amministrativa	pag. 117
4.6. Garanzia del predetto interesse in caso di cessazione dalle ordinarie attività assistenziali anteriormente al collocamento a riposo	» 123
4.7. Esigenza di coordinamento tra le modalità di svolgimento dell'attività assistenziale e i compiti didattici e di ricerca propri del docente universitario	» 127
4.8. Il problema dell'orario di servizio assistenziale dei docenti universitari	» 131
4.9. Possibile distinta rilevanza di determinati fatti nell'ambito del rapporto del docente con l'Azienda e di quello del medesimo docente con l'Università	» 135
5. L'assistenza, la didattica e la ricerca attraverso gli atti aziendali delle aziende ospedaliere universitarie integrate italiane, di C. Leardini e F. Monici	» 138
5.1. La diffusione dell'istituto	» 138
5.2. La denominazione di "Azienda integrata" e la <i>mission</i> aziendale	» 142
5.3. La composizione dell'organo di indirizzo e l'organo paritetico	» 144
5.4. L'integrazione e il ruolo dei Dipartimenti ad attività integrata	» 148
5.5. L'integrazione nella didattica e nella ricerca	» 150
5.6. L'integrazione tra assistenza, didattica e ricerca nella regione Lombardia: il c.d. modello lombardo	» 156
5.7. Prime riflessioni di sintesi	» 161
6. L'integrazione tra assistenza, didattica e ricerca nell'esperienza dell'Azienda ospedaliera universitaria integrata di Verona, di F. Monici	» 166
6.1. Le fonti di regolazione dell'integrazione nel caso dell'Azienda ospedaliera universitaria di Verona	» 166
6.2. I modelli di cooperazione procedimentali e consensuali nell'evoluzione normativa della Regione Veneto	» 167
6.3. La nascita dell'Azienda ospedaliera universitaria integrata di Verona negli atti della Regione Veneto, dell'Azienda ospedaliera e dell'Università degli Studi di Verona	» 170

6.4. L'atto aziendale dell'Azienda ospedaliero universitaria integrata di Verona: i moduli procedurali e l'organizzazione fra assistenza, didattica e ricerca	pag.	174
6.4.1. Il valore dell'integrazione e il modulo procedimentale dell'intesa	»	175
6.4.2. L'organizzazione dell'AOUI di Verona	»	177
6.4.2.1. I Dipartimenti ad attività integrata (DAI)	»	177
6.4.2.2. Gli organi e gli organismi collegiali: l'organo di indirizzo quale modulo di coordinamento	»	179
6.4.3. Le attività assistenziali, didattiche e di ricerca come funzioni integrate	»	180
6.5. Riflessioni conclusive e di sintesi	»	183
7. I moduli di coordinamento fra assistenza sanitaria, didattica e ricerca scientifica nell'ambito dell'organizzazione delle Aziende ospedaliere universitaria di Bologna, di <i>Jacopo Bercelli</i>	»	185
7.1. L'esigenza del coordinamento e le fonti di disciplina	»	185
7.2. Il coordinamento tra assistenza sanitaria, didattica e ricerca nella legge reg. Emilia Romagna n. 29 del 2004: profili generali	»	187
7.3. La previsione dell'Azienda ospedaliera universitaria di Bologna	»	189
7.4. Gli (altri) istituti giuridici previsti nella Regione Emilia Romagna per il coordinamento tra assistenza, didattica e ricerca	»	190
7.4.1. Gli accordi organizzativi	»	191
7.4.2. Le intese	»	191
7.4.3. Gli organi collegiali	»	192
7.4.4. La Conferenza Regione-Università	»	193
8. La governance dell'Azienda ospedaliera universitaria integrata, di <i>B. Campedelli</i>	»	195
8.1. Il tema della governance	»	195
8.2. Il modello di governo	»	197
8.3. Il governo delle attività integrate	»	201
8.4. Le questioni aperte	»	203
9. L'accountability integrata, di <i>S. Moggi</i>	»	206
9.1. Nuove esigenze informative	»	206
9.2. Gli strumenti tradizionali: contabilità e sistemi di bilancio	»	210

9.3. La rendicontazione integrata: nuovi strumenti di accountability	pag.	214
9.3.1. Il panorama italiano	»	216
9.3.2. Il panorama internazionale	»	221
9.4. La rendicontazione integrata e il coinvolgimento degli stakeholder	»	223
10. Processo e strumenti di gestione della performance nelle aziende ospedaliere universitarie integrate, di R. Spanò	»	227
10.1. L'introduzione dei sistemi di pianificazione e controllo in sanità (cenni)	»	227
10.2. Il fabbisogno informativo dell'alta direzione	»	229
10.3. Resistenze e ruolo del professionista	»	234
10.4. Gli strumenti di pianificazione e controllo	»	236
10.5. La Balanced Scorecard nelle AOU integrate	»	242
11. Il ruolo della logistica ospedaliera per il miglioramento delle performance operative e del livello di servizio al paziente, di I. Russo	»	248
11.1. Il ruolo della logistica e dei fornitori per migliorare l'efficienza	»	248
11.2. La gestione della logistica in Sanità: attività core e non core	»	252
11.3. Il processo logistico nell'Azienda ospedaliera: criticità e opportunità	»	256
Bibliografia	»	263

PREFAZIONE

Nel lungo lasso di tempo trascorso dalla previsione delle Aziende ospedaliere universitarie (d.l. n. 517/1999), e pur in presenza della loro effettiva istituzione in quasi tutte le regioni italiane non vi è stata in questi anni una particolare produzione scientifica rivolta all'analisi e alla valutazione di questa rilevante trasformazione avvenuta nel campo dell'integrazione tra assistenza, didattica e ricerca.

Eppure il tema è antico (più di un secolo) ancorché affrontato con modalità e strumenti che si sono evoluti nel tempo e, da sempre, è avvertito come strategico sia per lo sviluppo della didattica e della ricerca, finalità prima dell'istituzione universitaria, come per il miglioramento della qualità dell'assistenza garantita dal SSN.

Ciò è probabilmente dovuto all'oggettiva difficoltà di approccio ad un tema di elevata complessità per la molteplicità di significati, sfaccettature e di condizioni preesistenti messe in movimento dal processo di integrazione.

Questo testo colma un vuoto e ha il pregio di tornare sulle questioni nodali, non solo come approfondimento dottrinale ma anche commentando quanto su questi temi hanno prodotto in questi anni alcune Aziende ospedaliere universitarie, individuando buone pratiche di coordinamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Molteplici sono le problematiche trattate dagli autori e, tra queste:

- l'evoluzione dal sistema convenzionale all'azienda integrata riletto nel corso dei decenni come ricerca della migliore modalità, della creazione del miglior contesto possibile per "compenetrare" assistenza, didattica e ricerca;
- gli strumenti giuridici previsti in sede di organizzazione dell'AOU al fine di coordinare le attività di assistenza, didattica e ricerca: i protocolli

d'intesa, le intese endoprocedimentali, l'organo di indirizzo, esaminati nella norma e nell'applicazione di alcune esperienze regionali/aziendali;

- lo status giuridico dei professori universitari nel rapporto con il SSN e la stessa università esaminato nella sua configurazione in relazione alla contestuale effettuazione di compiti assistenziali e di didattica e ricerca e in tale “doppia veste” come e per che cosa risponde al DG da un lato e agli organi universitari dall'altro;
- il rapporto tra personale universitario e del SSR nell'ambito dei dipartimenti ad attività integrata caratterizzato da forte interdipendenza reciproca spesso con analoghe competenze e simili responsabilità da un lato, mentre dall'altro incerto il ruolo del personale del SSR nella didattica e nella ricerca, diverse le procedure di reclutamento, e diverse le dinamiche economiche e di carriera;
- i meccanismi di finanziamento della AOUI ma anche la compartecipazione dell'università ai risultati di gestione, temi questi chiave sia per la sostenibilità economica delle aziende che fondamentali per favorire il processo di responsabilizzazione sull'andamento delle aziende stesse;
- il tema delle aziende integrate pienamente e organicamente inserite nella rete regionale di assistenza, ricerca e formazione;
- i livelli della governance delle AOUI pur nella previsione normativa pensati in modo coerente e organico;
- il tema della accountability delle AOUI con la sua specificità rispetto alle altre aziende sanitarie ospedaliere in relazione alla specifica missione di queste aziende.

Gli approfondimenti sui diversi temi da parte degli autori confortati anche dall'analisi di alcune esperienze specifiche di qualità costituiscono un'importante occasione di riflessione per chi, programmatori nazionali/regionali e dirigenti delle AOUI hanno a che fare con questo tema così complesso.

Queste aziende infatti oltre che essere “nodi” cruciali per l'assistenza di elevata complessità costituiscono nodi strategici per il sistema formativo e per i programmi di ricerca regionali.

Una ulteriore utilità per chi opera in questo tipo di Aziende sia sul versante del SSR che dell'Università è data dal confronto con alcune buone pratiche riportate al fine di migliorare il proprio assetto e la propria attività.

Le difficoltà che permangono nelle Aziende ospedaliere universitarie per il compimento di un processo di integrazione forte tra assistenza, didat-

tica e ricerca che produca quel notevole “valore aggiunto” auspicato dalle norme, induce a riflettere sulle eventuali modifiche normative e innovazioni organizzative che, relativamente ai temi trattati, facilitino la creazione di un contesto maggiormente idoneo per una più efficace integrazione fra assistenza, didattica e ricerca.

Valerio Alberti

Commissario IFO-INMI, past president FIASO

INTRODUZIONE

Il lavoro si propone di affrontare, sotto un profilo multidisciplinare, i principi e le regole che disciplinano la struttura organizzativa e l'attività delle Aziende ospedaliere universitarie italiane, con particolare riguardo al profilo della compenetrazione tra l'attività assistenziale di tutela della salute propria del Servizio sanitario nazionale (SSN) e quella di ricerca e didattica di pertinenza dell'Università.

Lo sviluppo della cooperazione tra il SSN e Università pare oggi aver raggiunto un nuovo assetto, attraverso il passaggio da un sistema di relazioni, convenzionali alla struttura organica prevista dal d.lgs. 517 del 21 dicembre 1999 e costituita per l'appunto dall'Azienda ospedaliera universitaria integrata. Nell'ottica del fondamentale principio, richiamato all'art. 1, di indurre la necessaria integrazione dell'attività assistenziale, formativa e di ricerca, il d.lgs. 517/99 ha previsto che la collaborazione fra SSN e Università, si realizzi, attraverso Aziende ospedaliere universitarie, aventi autonoma personalità giuridica e volte all'esecuzione di attività assistenziali *in unum* con il perseguimento dei compiti di ricerca propri dell'Università.

Tale opera di cooperazione istituzionale impone tuttavia un'attenta verifica dell'idoneità della struttura a conseguire nell'integrazione un maggior grado di efficienza ed efficacia. In tale quadro, il progetto di ricerca si propone di raggiungere due fondamentali obiettivi. Il primo è rappresentato dallo studio dei profili strutturali e delle dinamiche gestionali che caratterizzano l'Azienda ospedaliera universitaria, evidenziando gli aspetti che permettono una sinergica integrazione delle attività assistenziali con le funzioni istituzionali dell'Università e i problemi che risultano ancora oggi aperti. Il secondo attiene, invece, alla verifica comparativa tra le varie espe-

rienze regionali di Aziende ospedaliere universitarie presenti nel territorio nazionale, sottolineandone gli elementi comuni e gli aspetti di diversità.

Chiara Leardini
Giovanni Antonio Sala
Bettina Campedelli

1. TUTELA DELLA SALUTE, RICERCA E FORMAZIONE IN CAMPO SANITARIO: ALLA RICERCA DI UN MODELLO ORGANIZZATIVO DI INTEGRAZIONE

di G. Sala

1.1. Salute, istruzione e ricerca: diritti della persona e interesse della collettività

La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto¹ dell'individuo e interesse della collettività² sancisce l'art. 32 della Costituzione. L'immediatamente successivo art. 33 afferma il principio che la scienza è libera e libero ne è l'insegnamento potendo le Università darsi ordinamenti autonomi³ nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Il diritto alla salute è l'unico diritto nel testo costituzionale qualificato fondamentale.

Peraltro, pur in mancanza di espressa definizione, anche alla libertà di istruzione viene riconosciuto un valore «di fondamentale rilevanza costituzionale»⁴, dovendo essere considerata non più solo, secondo la prospettiva

¹ Il mutamento di prospettiva dell'intervento pubblico per la tutela della salute della popolazione da problema di ordine pubblico a garanzia della fruizione collettiva di un diritto sociale è efficacemente ricostruito da R. Ferrara, *L'ordinamento della sanità*, in *Il sistema del diritto amministrativo italiano*, a cura di F.G. Scoca, F. Roversi Monaco, G. Morbidelli, Milano, 2007, pp. 41 ss. con richiami bibliografici p. 47, n. 14.

² L'idea che la tutela della salute costituisca anche un interesse collettivo, pur ovviamente nella visione condizionata della prospettiva culturale al tempo dominante, già in F. Cammeo, "La sanità pubblica", in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, vol. IV, parte II, Milano, 1908, p. 214 laddove osserva che «lo Stato ha un grande interesse alla conservazione della salute dei singoli» perché «laddove difettano le malattie si ha una popolazione sana e numerosa» e «la sanità ed il numero della popolazione è un presupposto necessario per la potenza dello Stato».

³ Per il dibattito sul significato del riconoscimento in Costituzione dell'autonomia delle Università può rinviarsi alla dottrina ricordata da M.G. Roversi Monaco, *Università e servizio sanitario nazionale: l'azienda ospedaliera universitaria*, Padova, 2011, XI, nota 2.

⁴ Corte Cost., Sent. 21 luglio 2004, n. 256.