

BILANCIO DI MISSIONE

Un po' di storia

Nel corso degli ultimi anni le Aziende Sanitarie hanno acquisito un ruolo sempre più importante nella realizzazione delle politiche per la salute e nei meccanismi di governance interni al Sistema Sanitario Regionale. Di qui la necessità, maturata già nel corso del 2003 in Emilia-Romagna, di dotarsi di uno strumento di rendicontazione istituzionale che non fosse solo espressione dei risultati economici delle Aziende stesse, ma che consentisse anche di verificare pubblicamente il grado di realizzazione degli obiettivi assegnati alle Aziende dalla Regione alla luce del disegno strategico stabilito dalle Direzioni aziendali.

Risale al 2004 l'insediamento di un Gruppo di progetto, coordinato dall'Agenzia Sanitaria Regionale, composto da professionisti e dirigenti dell'Agenzia e della Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali, dai Direttori Generali delle cinque AUSL (Piacenza, Reggio Emilia, Ferrara, Imola e Rimini) disponibili per la prima fase di sperimentazione, da un consulente esterno esperto in materia e da altri professionisti e dirigenti regionali e delle Aziende Sanitarie, che potevano essere interpellati per approfondimenti connessi a tematiche specifiche.

Obiettivo del Gruppo di progetto era predisporre le linee guida per la redazione del documento "bilancio di missione" e avviare la sperimentazione secondo quanto formalmente stabilito con la legge regionale n. 29 "Norme regionali sull'organizzazione e il funzionamento del Servizio Sanitario Regionale" approvata il 23 dicembre 2004, art. 6: "Il bilancio di missione, presentato unitamente al bilancio di esercizio, rende conto del perseguimento degli obiettivi di salute assegnati alle Aziende Sanitarie dalla Regione e dalle Conferenze Territoriali Sociali e Sanitarie".

La sperimentazione, iniziata nel 2004 con le cinque Aziende USL pilota, si è poi estesa dal 2005 a tutte le undici Aziende

USL della Regione e si è completata nel 2008 con la redazione del primo bilancio di missione anche da parte delle quattro Aziende Ospedaliero-Universitarie, dell'Azienda Ospedaliera di Reggio Emilia e dell'IRCCS 'Istituto Ortopedico Rizzoli'. Si apre la strada ora al consolidamento e al proseguimento del cammino intrapreso con i continui adattamenti alle nuove condizioni di contesto che si renderanno necessarie.

Lo stesso Assessore alle Politiche per la Salute, in occasione dell'approvazione da parte della Giunta regionale dei bilanci d'esercizio 2007 delle Aziende Sanitarie regionali il 15 settembre 2008, ha sancito anche formalmente la fine della fase sperimentale dichiarando che "con la diffusione a tutto il sistema del bilancio di missione [...] la trasparenza dell'operato del Servizio Sanitario Regionale, sia in termini finanziari che per quanto riguarda gli obiettivi di salute, è pienamente raggiunta, così come ci eravamo impegnati con la legge 29".

Le caratteristiche

Il bilancio di missione è un documento:

- pubblico, consultabile da tutti i cittadini sul sito web della stessa Azienda Sanitaria;
- obbligatorio, in quanto previsto per legge dal dicembre 2004;
- annuale, la cui pubblicazione è coordinata con quella del bilancio di esercizio;
- tecnico, ma fruibile, in quanto le informazioni devono essere comprensibili anche ai non specialisti;
- autonomo, nel senso che deve consentire il formarsi di un giudizio sulle performance istituzionali conseguite anche in relazione alla situazione economico-finanziario-patrimoniale che caratterizza l'Azienda;
- completo, ma selettivo nel senso che se da un lato contiene un'ampia messe di informazioni, dall'altro ogni Azienda può selezionare quelle più rilevanti per gli interlocutori e l'Azienda stessa;
- aperto, nel senso che al di là di un set minimo di indicatori comuni per tutte le Aziende, ognuna può poi inserire ogni altra informazione ritenuta utile allo scopo di illustrare meglio l'azione istituzionale dell'Azienda.

Questa parola chiave è una breve anticipazione di quanto il lettore potrà leggere, esposto in modo più ampio e accompagnato dalle testimonianze degli attori coinvolti, nel libro **Bilancio di missione. La sperimentazione in Emilia-Romagna tra il 2004 e il 2008** a cura di Marco Biocca e di prossima pubblicazione da parte della nostra casa editrice.

I destinatari del bilancio di missione sono in primo luogo:

- la Regione, a cui compete la responsabilità di governo complessivo del sistema;
- le Conferenze Territoriali Sociali e Sanitarie (CTSS), a cui compete la garanzia del soddisfacimento dei bisogni sanitari e socio-assistenziali della comunità di riferimento, attraverso la partecipazione alla programmazione sanitaria e sociale e la verifica dei risultati di salute ottenuti.

Individuare la Conferenza e la Regione come i destinatari principali non significa ritenerli unici. Lo strumento è stato pensato anche per altri soggetti sia interni che esterni all’Azienda. Tra gli interlocutori interni, i professionisti, in quanto attori chiave nella *clinical governance*; tra quelli esterni, le organizzazioni sindacali e datoriali, le associazioni di volontariato, i comitati consultivi misti, fino ai mass media.

Le principali finalità perseguite sono essenzialmente quelle di:

- **trasparenza e accountability:** dare conto, descrivere e spiegare le scelte, le conseguenti azioni ed i risultati raggiunti dall’Azienda, nei termini di gestione e di salute, ai principali soggetti che in ambito regionale e locale hanno

le responsabilità istituzionali in tema di sanità (Regione e CTSS);

- **governance:** sostenere, alimentare, facilitare il sistema di relazioni tra l’Azienda, la CTSS e la Regione.

La struttura

Il modello per redigere il bilancio di missione, approvato dalla Giunta regionale nel 2005, è articolato in sette sezioni rispettivamente precedute e seguite dalla Presentazione e dalle Conclusioni del Direttore generale.

Ogni sezione si compone di una parte introduttiva e di una scheda tecnica che illustra gli indicatori da adottare. In allegato al documento si trova un’appendice in cui, per ogni indicatore, viene presentata la formula di calcolo, il livello di aggregazione, gli anni di riferimento, la fonte, il livello dell’elaborazione (regionale o aziendale) e le modalità di rappresentazione. Gli indicatori per cui è prevista una elaborazione regionale vengono messi a disposizione delle Aziende mediante una pagina web appositamente creata per il bilancio di missione sul sito internet dell’Agenzia Sanitaria e Sociale Regionale. Contiene anche parti descrittive, oltre a quelle di commento e spiegazione ai dati numerici, in quanto essenziali per spiegare aspetti che altrimenti l’Azienda non riuscirebbe a descrivere compiutamente.

Nella “Presentazione” del Direttore generale sono richiamate le finalità perseguite, indicati i soggetti ai quali esso si rivolge in via prioritaria, evidenziate e motivate le principali integrazioni apportate al modello di riferimento regionale e le principali differenze rispetto al documento dell’anno precedente. Nelle “Conclusioni”, in simmetria con la presentazione, il Direttore generale espone una sintesi valutativa sull’azione istituzionale dell’Azienda, che non si limita al commento su ciò che è stato già realizzato, ma offre elementi per un quadro complessivo anche rivolto al futuro.

Le sezioni

1. Contesto di riferimento

È lo sfondo sul quale l’Azienda agisce nel perseguimento degli obiettivi di salute. Comprende sette ambiti: le caratteristiche geografiche del territorio, la salubrità dell’ambiente, le dinamiche demografiche, le condizioni socioeconomiche, la

Struttura del bilancio di missione

Presentazione DG

1. Contesto di riferimento
2. Profilo aziendale
3. Obiettivi istituzionali e strategie aziendali
4. Condizioni di lavoro, competenze del personale ed efficienza dell’organizzazione
5. Sistema delle relazioni e strumenti di comunicazione
6. Ricerca e innovazione
7. Obiettivi specifici di particolare rilevanza istituzionale

Conclusioni DG

frequenza e la distribuzione della mortalità e della morbosità, gli stili di vita, la sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro.

2. Profilo aziendale

È la carta di identità dell'Azienda. In questa sezione si descrive: il rapporto dell'Azienda con i vincoli di sostenibilità economica, finanziaria e patrimoniale posti al suo agire istituzionale; il suo impatto economico, sociale e culturale; le prestazioni ed i servizi resi secondo i livelli essenziali di assistenza con i dati di costo, di struttura, di attività, di consumo e di qualità dell'assistenza;

3. Obiettivi istituzionali e strategie aziendali

È il cuore del documento. In esso sono contenuti gli obiettivi che l'Azienda deve indicare e rispetto ai quali è tenuta a fornire i risultati perseguiti. Gli obiettivi vanno organizzati secondo i quattro cardini del Servizio Sanitario Regionale espressi nella legge 29/2004: la trasparenza e la partecipazione dei cittadini, degli utenti e delle loro organizzazioni; la partecipazione degli Enti locali nella programmazione delle azioni e nella verifica dei risultati di salute; l'universalità ed equità, soprattutto relativamente ai gruppi di popolazione più vulnerabili (anziani, migranti, etc.); la qualità ed efficienza nell'assistenza, intesa come capacità di offrire un'assistenza appropriata e di elevata qualità tecnica, professionale e relazionale, nel rispetto dell'utilizzo razionale delle risorse.

4. Condizioni di lavoro, competenze del personale ed efficienza dell'organizzazione

Vengono descritte le scelte aziendali per la valorizzazione della principale risorsa a disposizione: gli operatori sanitari e le loro competenze professionali.

5. Sistema di relazioni e strumenti di comunicazione

Sono illustrate le tecnologie, le competenze e le modalità operative dedicate alla comunicazione nei confronti delle comunità, dei cittadini e degli operatori dell'Azienda.

6. Ricerca e innovazione

In questa sezione vengono descritte le iniziative promosse per l'esercizio di una piena responsabilità da parte del sistema sanitario pubblico nel campo del governo della ricerca e, in particolare, per creare una struttura organizzata, per sviluppare un ambiente culturale favorevole (per esempio,

formazione, accessibilità alla documentazione scientifica) e per garantire la trasparenza, in particolare attraverso il ruolo del Comitato Etico.

7. Obiettivi specifici di particolare rilevanza istituzionale

È una sezione libera, non predefinita. In essa si cerca di cogliere, ogni anno, gli elementi salienti e le situazioni critiche di interesse regionale - comune a tutte le Aziende - o per la singola Azienda e la singola CTSS rispetto a tematiche di carattere sanitario, sociale e sociosanitario.

Differenze tra il bilancio di missione della Regione Emilia-Romagna e i bilanci sociali

Nella situazione attuale si rinvengono sia bilanci sociali che continuano ad essere l'esito di decisioni autonome, assunte unicamente a livello aziendale, sia bilanci sociali o bilanci di missione che le Aziende sanitarie hanno adottato a fronte di specifici progetti regionali.

Negli ultimi anni sono stati avviati almeno sette progetti (in Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto), direttamente o indirettamente finalizzati alla valutazione delle performance delle Aziende componenti i rispettivi sistemi sanitari regionali. Si tratta di progetti autonomi, che si differenziano fra loro per finalità specifiche e per modelli di riferimento, ma che sono accomunabili dallo sforzo di cercare di cogliere e raffrontare gli esiti generati dall'azione delle Aziende Sanitarie (e talvolta del complessivo sistema sanitario regionale) in un'ottica più ampia rispetto a quella tradizionalmente rappresentata dai flussi economico-finanziari e dai volumi di attività.

Il bilancio di missione delle Aziende Sanitarie dell'Emilia-Romagna si discosta dai bilanci sociali in particolare perché:

- è predisposto dall'Azienda in ottemperanza ad uno specifico obbligo normativo e non su base volontaria;
- la struttura ed il contenuto minimo sono stati disciplinati da apposite linee guida regionali;
- non è concepito unicamente come strumento di accountability, ma soprattutto come strumento di governance;
- di conseguenza, pur essendo pubblico, e quindi potenzialmente accessibile da parte di tutti coloro che sono interessati a conoscere gli esiti delle attività poste in essere dall'Azienda, è stato progettato per supportare il

sistema di relazioni intercorrente fra i tre soggetti che hanno precisi compiti istituzionali: la Regione, le Conferenze e l'Azienda;

- non può essere un documento di tipo divulgativo, bensì uno strumento tecnico, che contiene un'ampia messe di informazioni, fra cui numerosi indicatori, attraverso cui si cerca di cogliere in un'ottica multidimensionale il profilo dell'azienda e gli esiti della sua attività, rispetto ad un dato contesto di riferimento e agli obiettivi di sistema e locali attribuiti alla stessa.

Fruibilità

Altro tema che viene continuamente sottolineato è quello della leggibilità e della fruibilità del documento, in altre parole del suo uso come strumento di comunicazione. È evidente che la quantità dei dati presenti lo rende voluminoso e le caratteristiche dei contenuti non si prestano molto per la divulgazione. Il bilancio di missione, infatti, è uno strumento tecnico che deve essere razionalizzato, reso in termini essenziali, curato sotto il profilo editoriale, ma rimane comunque uno strumento complesso di comunicazione istituzionale. La sua trasformazione in versioni più snelle e sintetiche o la sua frammentazione per singole tematiche sono possibili per rispondere a esigenze di comunicazione o di divulgazione. Sono state anche proposte soluzioni che, pur mantenendo la struttura originale del documento, sono adattate a diverse modalità di comunicazione a seconda degli interlocutori, degli obiettivi e dei contesti. L'impegno per facilitarne la fruibilità, tuttavia, non deve far dimenticare che il titolare della comunicazione con i cittadini sui temi della salute non è l'Azienda Sanitaria in prima persona, ma l'ente di governo locale e che il bilancio di missione serve a fornire elementi per lo svolgimento di questa funzione.

Conclusioni

Con il progetto bilancio di missione la Regione Emilia-Romagna ha raggiunto l'obiettivo di strutturare il rapporto fra 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 ad esse attribuiti.

Per tale via è possibile la verifica da parte della Regione e delle CTSS degli esiti prodotti rispetto a quelli previsti e – di conseguenza – la riattivazione di processi di pianificazione e programmazione esterni e 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 dei malati, etc.). Dal punto di vista dei sistemi informativi, sia regionali che aziendali, il bilancio di missione non richiede la costituzione di nuovi flussi, ma si basa su dati già disponibili in banche che vanno, semmai, orientate e messe in sintonia. Il consolidarsi dell'esperienza dirà se il bilancio di missione prodotto corrisponde alle finalità previste dall'art. 6 della LR 29/2004 e quali aggiustamenti si renderanno eventualmente necessari, oltre a quelli già apportati durante la sperimentazione fin qui condotta.

Marco Biocca

*Agenzia sanitaria e sociale regionale
Regione Emilia-Romagna*

PER SAPERNE DI PIÙ

Tutto il materiale relativo al bilancio di missione della Regione Emilia-Romagna è consultabile sul sito dell'Agenzia sanitaria e sociale regionale, che viene costantemente aggiornato: <http://www.regione.emilia-romagna.it/agenziasan/bilmissione/index.htm>. Da lì si può anche accedere ai siti web di tutte le Aziende e consultare direttamente i singoli documenti prodotti.

Per ulteriori dettagli e approfondimenti si consideri che l'Agenzia ha curato la pubblicazione nella *Collana Dossier* di tre volumi, anch'essi disponibili attraverso il sito web:

- n. 107/2005. Il bilancio di missione per il governo della sanità in Emilia-Romagna, in cui sono presentate le finalità del progetto e le linee guida per la stesura del documento delle Aziende USL.
- n. 148/2007. I bilanci di missione 2005 delle Aziende USL dell'Emilia-Romagna, in cui sono schematicamente descritti i bilanci di missione di tutte le Aziende USL della Regione per l'anno 2005, e in cui viene anche proposta un'analisi comparata dei diversi prodotti, soprattutto sotto il profilo formale e metodologico.
- n. 163/2008. Le Aziende USL dell'Emilia-Romagna. Una lettura di sintesi dei bilanci di missione 2005 e 2006, in cui viene proposta una lettura sintetica, e relativa ad un biennio, dei bilanci di missione di ogni Azienda USL con l'intento di cogliere gli elementi di contenuto ritenuti qualificanti, rilevanti anche per un lettore interessato a una dimensione sovraziendale; e in cui vengono anche presentati, per la prima volta sotto forma di grafici e tabelle di confronto su scala regionale, una serie di dati salienti dei profili aziendali con particolare riferimento allo svolgimento delle attività istituzionali.