

Partenariato Pubblico-Privato – PPP come proposta innovativa per le aziende sanitarie: la gestione attività sanitaria dell'Ospedale Madonna del Popolo di Omegna (VCO)

Francesco Cattel, Mauro Carducci*

La ASL VCO (all'epoca dei fatti ASL 14 VCO) nel corso dell'anno 2001 propose un progetto di sperimentazione gestionale che si inquadra nella realtà territoriale delle 3 aree geografiche Verbania, Cusio e Ossola con l'ambizione di costituire una società per azioni a capitale misto pubblico privato, a maggioranza pubblica (51% partecipazione societaria) e con soggetti qualificati nel settore Ortopedia e Riabilitazione Funzionale per far gestire il presidio Madonna del Popolo di Omegna (Cusio) per due principali motivazioni: "Ortopedia" costituiva una grossa parte del capitolo mobilità passiva extraregionale, soprattutto verso la Lombardia, ed era facilmente separabile dal contesto degli altri due ospedali pubblici (Verbania e Domodossola) e concentrabile in un'unica struttura fisica. La Giunta Regionale con atto n. 52-3036 del 21/05/2001 approvò il

progetto. L'iter procedimentale è stato il seguente:

- licitazione privata accelerata: preselezione/selezione (2001);
- individuazione del socio;
- definizione degli atti societari;
- sottoscrizione atti societari e contratto di Gestione sperimentale (2002);
- approvazione atti societari e contratto di gestione e avvio della sperimentazione gestionale;
- proroghe varie sperimentazione con successive deliberazioni;
- presa d'atto, autorizzazione e accreditamento per la conversione della gestione sperimentale del COQ S.p.A. in gestione ordinaria, con conseguente avvio alla fase di sottoscrizione degli atti societari (2019);
- adeguamenti vari correlati alla gestione della specificità;
- sottoscrizione atti societari (2022);
- sottoscrizione nuovo Statuto per prolungamento durata della società (2025);
- durata della società fino al 2061.

S O M M A R I O

1. Contenuto degli accordi societari originari
2. La governance
3. Conclusioni
4. Il punto di vista degli stakeholder

* Francesco Cattel, Direttore Generale ASL VCO.

Mauro Carducci, Direttore Generale Centro Ortopedico di Quadrante di Omegna.

1. Contenuto degli accordi societari originari

ASL 14 VCO (51% partecipazione societaria) si obbligava a:

- cedere in comodato d'uso alla Società COQ l'immobile denominato Ospedale Madonna del Popolo con le attrezzature/arredi presenti al momento della cessione;
- mettere a disposizione tutti i fondi e contributi di volta in volta provenienti dalla Regione Piemonte per la messa a norma degli impianti e della Struttura Ospedaliera di Omegna, ammontanti all'epoca a euro 1.807.000,00;
- mettere a disposizione in comando il personale dipendente ASL e assegnato all'Ospedale Madonna del Popolo per un periodo di almeno due anni.

Il socio privato (49% partecipazione societaria) Generale de Santé Italia oggi Ramsay-Santé si impegnava a versare nella società, in conto capitale, la somma complessiva di euro 2.582.284,60 durante i primi cinque anni di esercizio della stessa.

Nella formulazione rivista degli atti societari, inoltre COQ si è accollata il finanziamento di ogni intervento manutentivo sull'immobile conferito, ordinario e straordinario, purché non di carattere strutturale a eccezione degli interventi di adeguamento alla normativa in materia di sicurezza antincendio, i cui oneri economici sono stati sostenuti interamente dalla società COQ.

Nel 2022 Regione Piemonte ha approvato il documento di programmazione triennale sulla base del "Piano di sviluppo COQ-ASL VCO per il triennio

2022-2024" elaborato di concerto dai due soci:

- assegnando alla struttura un budget annuale indistinto di euro 22.307.668,00, uguale a quello degli anni 2020 e 2021, incrementabile in misura complessivamente non superiore al 10% (euro 2.230.767,00) per gli anni 2023 e 2024;
- autorizzando ASL VCO, in virtù del suo ruolo all'interno della compagine sociale, a poter stipulare, per specifiche finalità d'interesse dell'azienda, accordi con COQ S.p.A. anche oltre il budget assegnato allo stesso, fermo restando l'equilibrio di bilancio per ASL VCO.

Per la specifica natura di ospedale pubblico dell'Ospedale Madonna del Popolo, ai fini di integrazione delle modalità operative con gli altri presidi ospedalieri e di uniformità di trattamento dei pazienti all'interno degli stessi, ASL VCO ha richiesto e ottenuto l'estensione al presidio delle regole vigenti per le altre strutture aziendali: l'adesione al progetto "fascicolo elettronico", la condivisione delle agende di prenotazione e monitoraggio delle prestazioni sul Centro Unico di Prenotazione regionale e l'utilizzo della ricetta dematerializzata.

2. La governance

Dal punto di vista formale la compagine pubblica ha la maggioranza sia nel capitale sociale sia nel CDA, quindi mantiene la possibilità di incidere nelle scelte gestionali.

Nell'interpretazione dell'assetto di governance la reale influenza delle due componenti sui diversi livelli gestionali può essere rappresentata come in Tab. 1.

Tab. 1 – La governance

Tipologia di gestione	Socio pubblico	Socio privato	Autonomia aziendale
Gestione operativa			*****
Gestione direzionale	*	*	***
Gestione strategica	***	*	*
Area clinica	**	*	***
Politica investimenti	**		**
Strategie organizzative	**		***

Tab. 2 – Branche correlate all'attività

Branche correlate all'attività
Ricoveri ordinari Ortopedia Neurochirurgia (chirurgia del rachide) Rieducazione funzionale Medicina interna
Day surgery Ortopedia Odontoiatria/Chirurgia ricostruttiva ed estetica maxillo-facciale Chirurgia in day surgery per le seguenti specialità:
<ul style="list-style-type: none"> • chirurgia generale; • oculistica; • dermatologia; • chirurgia vascolare; • ORL; • medicina interna ed epatologia; • pneumologia, neurologia e reumatologia.

Tab. 3 – Posti letto

Discipline ospedaliere	Posti letto gestiti e accreditati RO + DH + DS
Medicina	20 + 3
Ortopedia traumatologia	24
Chirurgia generale	2
Odontostomatologia	2
Urologia	2
Dermatologia	2
Day surgery multidisciplinare	8
Totale posti letto acuzie	52 + 3 + 8 = 63
RRF	28
Totale posti letto post acuzie	80 + 3 + 8 = 91

Sulla base del Piano di sviluppo 2022-2024, le attività svolte nel presidio sono quelle elencate nella Tab. 2 e i

posti letto gestiti e accreditati sono visibili in Tab. 3, dando luogo ai dati di produzione presenti in Tab. 4.

Tab. 4 – Dati di produzione

Ricoveri			Specialistica		
Anno	Casi	Valore €	Anno	Prestazioni	Valore €
2019	5.894	19.438.358	2019	67.473	3.234.647
2020	4.493	15.199.057	2020	45.973	2.233.826
2021	5.614	20.211.608	2021	59.640	3.203.138
2022	5.497	19.087.070	2022	65.313	3.401.423
2023	5.903	20.180.087	2023	68.308	3.584.483
2024	6.080	21.275.462	2024	68.373	3.469.834

Tab. 5 – Risultati d'esercizio

Risultati di esercizio COQ	
2019	1.793.106,00
2020	-1.742.987,00
2021	2.043.726,00
2022	1.321.315,00
2023	1.333.257,00
2024	1.539.462,00

Tab. 6 – Immobilizzazione finanziaria

Movimentazione dell'immobilizzazione finanziaria ASL Valorizzazione della partecipazione a patrimonio netto	
2019	914.484,06
2020	-888.923,37
2021	18.237,60
2022	673.870,65
2023	679.961,07
2024	785.126,13

Tab. 7 – Valore della partecipazione societaria

Valore della partecipazione in patrimonio aziendale e variazioni % vs. anno precedente		
2019	8.827.638,96	11,56%
2020	7.938.715,59	-10,07%
2021	7.956.953,19	0,23%
2022	8.630.823,84	8,47%
2023	9.310.784,91	7,88%
2024	10.095.911,04	8,43%

Le risultanze economiche della gestione sono in linea con le aspettative gestionali di entrambi i soci. Eccezione fatta per il periodo Covid, la rendicontazione ha espresso un risultato d'esercizio (Tab. 5) atto a migliorare l'investimento patrimoniale fatto da parte pubblica: al 31/12/24 il valore della partecipazione societaria è di +8,43% rispetto al 2023 e di +14,4% rispetto al 2019. Per maggiori dettagli si rimanda alle Tabb. 6 e 7.

3. Conclusioni

L'esperienza del COQ di Omegna costituisce un *unicum* nel panorama della sanità piemontese. È possibile analizzarne gli aspetti caratterizzanti come segue.

3.1. Punti di forza

Nella visione originaria, il COQ era stato concepito come un'opportunità di mantenimento di servizi di prossimità alla popolazione omegnese, che aveva contribuito alla sua fondazione conferendo fondi della collettività. Oltre che costituire un valore sociale, quindi, il valore patrimoniale poi confluito nei beni patrimoniali della ASL VCO è stato non solo conservato ma anche valorizzato. I servizi erogati sono evoluti nel tempo e, diversamente dal progetto originario, sta emergendo con evidenza che l'evoluzione dell'offerta ospedaliera attualmente in atto abbia implicato un adattamento con lo spostamento verso servizi sempre più compositi, dove l'offerta di ricovero viene completata dall'offerta di servizi ambulatoriali o di day service e day hospital, alleggerendo la gestione. L'integrazione nella gestione del punto di vista del socio privato, appartenente a un contesto societario internazionale di grande peso, con quello

del socio pubblico, portatore degli interessi di tutela della salute e dello sviluppo di servizi adeguati al fabbisogno della popolazione locale, non ha impedito, anzi ha favorito la definizione di politiche capaci di rispondere ai bisogni contingenti e, al contempo, di proiettare la programmazione verso obiettivi di medio-lungo periodo.

L'integrazione dei servizi ospedalieri con quelli svolti negli altri presidi ospedalieri a gestione diretta dell'ASL non è mai mancata, anzi è stata sviluppata, secondo le valutazioni di miglior convenienza reciproche, sia in termini di efficienza sia di risultati ottenuti.

Il gradimento della popolazione è massimo.

Un particolare risultato è stato ottenuto in periodo pandemico, nel quale il COQ, unitamente agli altri gestori "privati" convenzionati presenti sul territorio, ha partecipato al tavolo strategico dell'unità di crisi e all'assunzione delle decisioni di gestione conseguenti.

Il ruolo del COQ nella rete erogativa dei servizi ospedalieri del VCO è stato peraltro confermato dalla recente decisione del Consiglio Regionale del Piemonte di mantenere attivi (con conseguente investimento sulla rigenerazione completa) i due altri presidi ospedalieri del territorio, confermando la configurazione della rete e il ruolo di ciascun presidio. Ciò costituisce il presupposto perché, alla scadenza del 2061, la società abbia conferito un nuovo orizzonte strategico di riferimento e, fermo l'interesse del socio gestore, possa proseguire l'attività. La possibilità di accedere a procedure privatistiche nella gestione contrattuale conferisce una snellezza tipica molto favorevole anche per il socio pubblico. L'appartenenza del socio

privato a un gruppo di rilevanza internazionale conferisce una solidità gestionale e di contesto altrettanto favorevole.

3.2. Punti di debolezza

La caratteristica di unicità nel panorama istituzionale attuale implica, periodicamente, difficoltà gestionali sul fronte del monitoraggio e della rendicontazione, dei flussi informativi, della definizione di contratti. Di volta in volta è stato necessario, con i diversi interlocutori istituzionali, chiarire i contenuti e i limiti formali e individuare le soluzioni opportune, che per loro natura sono rigide e tipiche.

L'integrazione delle politiche aziendali, rappresentate dal gestore privato, con le politiche pubbliche è consentita se e in quanto il primo sia affidabile e convintamente aderente agli impegni assunti in sede di stipula del contratto di gestione, il che implica una capacità gestionale di parte pubblica anche rispetto a temi e strumenti giuridici non convenzionali per il sistema pubblico. Il management aziendale è quindi chiamato a un ruolo proattivo di espressione dell'orientamento pubblico nell'ambito dell'Assemblea dei Soci e alla capacità di coniugare i diversi punti di vista e di interesse in modo affidabile e competente.

L'orizzonte temporale, non essendo illimitato, necessita di contestualizzazione mediata rispetto alla programmazione pubblica.

Occorre raccordarsi continuamente con il socio privato, che in funzione di fatti societari esterni potrebbe nel periodo contrattuale maturare scelte strategiche di cambiamento. Occorre conseguentemente formalizzare opportunamente le decisioni societa-

rie e mantenere attivo un tavolo di lavoro congiunto sui diversi temi gestionali.

4. Il punto di vista degli stakeholder

Il progetto COQ è nato in un'ottica di rimedio alla dismissione programmata di un presidio ospedaliero la cui sostenibilità da parte del sistema pubblico era in forte discussione. In tal senso l'opinione degli stakeholder sull'esperienza è molto positiva: non solo il COQ ha dimostrato di saper rappresentare un investimento redditizio per il gestore privato, ma lo è stato anche per il pubblico, che ha potuto conservare i valori patrimoniali valorizzandoli, con il valore aggiunto dei servizi effettivamente erogati alla popolazione. A legislazione del D.M. n. 70 invariata analoghi interventi potrebbero essere sviluppati laddove le caratteristiche dei servizi da erogare e dei presidi siano adattabili a nuove progettualità che trovino interesse da parte di soggetti economici credibili, competenti ed economicamente capaci.

Gli aspetti della comunicazione rispetto al valore di questa cooperazione pubblico-privato non sono irrilevanti e devono essere curati in tutta la storia gestionale della società mista, non solo nei confronti degli stakeholder esterni, ma anche e preliminarmente nei confronti degli stakeholder interni, ovvero i dipendenti dell'Azienda, sia coloro che "vengono conferiti", ancorché volontariamente, sia tutti gli altri. Occorre evitare il crearsi di "noi" e "loro" e la comunità dei servizi va preservata in tutti i modi possibili con attenzione e continuità. La narrazione sociale non può e non deve essere "ci siamo libe-

rati di un peso” e nemmeno “i privati faranno miracoli”. Costituisce un fattore di successo veicolare una comunicazione che rinforzi il valore della cooperazione sociale e degli interessi

legittimi dei soci, dell'integrazione, della continuità e della proiezione comune verso un obiettivo di miglioramento continuo dei servizi ai cittadini utenti.