

### **Confronto dei modelli organizzativi dipartimentali nelle Aziende Ospedaliere e individuazione delle «best practice» ai fini di identificare un modello organizzativo ottimale**

Il modello dipartimentale, sebbene sia stato per la prima volta teorizzato nel 1969 come possibile struttura organizzativa degli ospedali, solo dal 1999 è diventato il modello ordinario di gestione operativa di tutte le attività nelle aziende sanitarie.

Il dipartimento è una struttura di coordinamento e di direzione per lo svolgimento di attività complesse con compiti di orientamento, consulenza e supervisione per le funzioni cui è preposto. A seconda della sua tipologia, è costituito da aree e strutture organizzative, semplici e complesse, che per omogeneità, affinità e complementarità hanno comuni finalità. I dipartimenti, indipendentemente dalla loro definizione (strutturali, funzionali, integrati, interaziendali) svolgono attività professionali e gestionali mediche, tecnico-sanitarie e tecnico-amministrative. A essi sono assegnate le risorse necessarie all'assolvimento delle funzioni attribuite.

Attualmente l'organizzazione dipartimentale è predeterminata solo in casi specificatamente previsti dalla legge o dalle indicazioni regionali (ad esempio i dipartimenti di prevenzione o di salute mentale), mentre, in tutti gli altri casi, è l'Azienda Ospedaliera (A.O.) stessa a individuare i dipartimenti in cui aggregare specifiche strutture complesse. La ricerca ha fornito una panoramica generale sullo sviluppo dei dipartimenti sanitari in alcune A.O. della Regione Lombardia nel quinquennio 2003-2007.

Nelle aziende ospedaliere lombarde, esistono essenzialmente due tipologie di dipartimento, quello gestionale e quello funzionale. Il primo tipo è basato sull'integrazione verticale di unità organizzative specialistiche, con lo scopo di facilitare il sistema delle relazioni gestionali e quindi direttamente il sistema di governo. Il dipartimento funzionale è invece costituito da professionisti che partecipano in un percorso di attività specialistiche diagnostico-terapeutiche e assistenziali in maniera trasversale e indipendente da dove essi afferiscono gerarchicamente. L'ambiente logico-organizzativo nel quale i dipartimenti possono garantire le migliori performance sembrerebbe essere il modello «a matrice». Quest'ultimo modello, articolato in dipartimenti gestionali e funzionali e caratterizzato dal fatto che l'Unità organizzativa afferisce sempre a un dipartimento gestionale (ma può al contempo essere chiamata attraverso i suoi professionisti a dare contributi tecnico-scientifici e clinico-assistenziale) sembra cogliere meglio la complessità organizzativa dell'A.O. Si tratta di un modello complesso e articolato che necessita di un'elevata maturità da parte dell'Azienda che, all'interno del modello ottimale, dovrà personalizzare la propria struttura organizzativa.

I criteri per misurare le performance dei diversi modelli organizzativi dipartimentali delle A.O. devono essere distinti in funzione delle finalità dipartimentali e delle aggregazioni scelte. I criteri per i dipartimenti gestionali dovrebbero essere orientati alla valutazione delle attività clinico-assistenziali effettuate all'interno e dalle unità organizzative componenti il dipartimento (indicatori economici, di produttività delle risorse umane, di gestione della capacità produttiva, di produzione, di qualità assistenziale, di sicurezza, di gestione della qualità delle cartelle cliniche). Nei dipartimenti funzionali, invece, i criteri di misurazione delle performance dovrebbero essere rivolti alla valutazione dei processi trasversali, indirizzandosi verso la determinazione delle performance di processo in grado di cogliere l'evoluzione dei processi trasversali oggetto del loro lavoro (omogeneità di gestione clinica del paziente, tempi complessivi di ospedalizzazione, omogeneità dei criteri assistenziali, efficienza in termini di razionalizzazione del contributo dei diversi fattori produttivi che contribuiscono alla creazione del «prodotto» sanitario).

La ricerca ha infine evidenziato l'apertura degli operatori sanitari verso la logica dipartimentale, ma per lo sviluppo ulteriore occorrerà anche la presenza di contesto esterno favorevole. Ci si riferisce al contributo che possono fornire i Ministeri, le Università e gli altri Enti preposti a facilitare il percorso in oggetto. (Cod IRER 2007B039 – p.v.)

marzo 2008

# L A V O R I I N C O R S O

## Famiglie e assistenti familiari. Analisi dei bisogni e delle risposte nell'incontro domanda/offerta

Per affrontare il problema dell'assistenza a domicilio di persone anziane e/o disabili in condizione di fragilità, una delle strategie sempre più adottate in questi anni dalle famiglie lombarde, come nel resto del Paese, è stata quella di ricorrere a collaboratori, prevalentemente donne straniere, – solitamente definite «badanti» o «assistenti familiari».

Si tratta di un fenomeno, che ha trovato terreno fertile per l'incontro di due bisogni diversi: da un lato quello delle famiglie, impegnate a ricercare per la cura dei propri malati soluzioni a costo accettabile ma che al tempo stesso offrissero garanzia di continuità e affidabilità; dall'altro l'ingresso sul mercato di immigrate disponibili al lavoro generico di cura, non qualificate e spesso non in regola con il permesso di soggiorno, per lo più prive di alloggio, e quindi disposte anche a un rapporto di lavoro non formalizzato e poco remunerativo.

Secondo stime recenti, in Lombardia le assistenti familiari ammontano a circa 126.000. Sono in massima parte persone provenienti dall'Est europeo, o extracomunitari, con modelli di vita, abitudini e vissuti culturali molto differenti dai nostri, e quindi ancor più distanti dai modelli culturali degli anziani. Il rapporto fra le famiglie e le assistenti familiari, è un rapporto che molto spesso nasce sulla base di una ricerca spontanea, sul passaparola, e porta con sé le difficoltà di un'intesa fra due mondi diversi, le problematicità di un rapporto di lavoro in cui la famiglia diventa datore di lavoro senza averne

competenza, percorsi non sempre facili per trovare corrispondenza ai bisogni e alle aspettative reciproche.

Per rispondere a questi bisogni si sono sviluppati di recente interventi diversi, a carattere spesso sperimentale, promossi dal Terzo Settore, ma anche dagli Enti Locali, sia sul versante dell'agevolazione dell'incontro fra domanda e offerta, sia sul versante della formazione delle assistenti familiari.

Regione Lombardia, in una logica sussidiaria e in coerenza con gli obiettivi sanciti dal Programma Regionale di Sviluppo della VIII legislatura, che riconosce alla famiglia un ruolo centrale di soggetto attivo ma al tempo stesso non la lascia sola, si è mossa in questi anni promuovendo o partecipando a iniziative innovative e sperimentali.

È in questo quadro che matura l'esigenza della D.G. Famiglia e Solidarietà Sociale di Regione Lombardia di approfondire tante attività avviate da diversi soggetti sul territorio regionale, di confrontare le esperienze e di valutarne l'efficacia, la rispondenza ai bisogni delle famiglie da un lato e ai percorsi di inserimento sociale delle assistenti familiari dall'altro.

Questo al fine di individuare quali siano le politiche più adeguate a sostenere le famiglie sul piano relazionale e su quello economico, a promuovere la competenza delle assistenti familiari, a garantirne i processi di inserimento lavorativo, a promuovere l'emersione del lavoro sommerso.

Oggetto della ricerca sono le iniziative anche a carattere sperimentale promosse e attive sul territorio regionale finalizzate

a facilitare l'incontro domanda/offerta nel lavoro privato di cura e di assistenza alle persone fragili, in primo luogo anziani, disabili, malati. In particolare lo studio è articolato in due parti.

La prima parte ha esaminato iniziative meno conosciute di volontariato e/o mutuo aiuto fra famiglie, per approfondire i bisogni di chi chiede e di chi offre assistenza, le relazioni che si generano in questo incontro, il ruolo di accompagnamento del volontariato. Attraverso un'indagine sul campo si è cercato di evidenziare i rapporti che si instaurano tra «assistenti familiari» da un lato, e «assistiti» e «familiari di assistiti» dall'altro, secondo il punto di vista di entrambi, con lo scopo di comprendere i bisogni di entrambi, i tipi di rapporti instaurati e le relative criticità. Come ambiente di studio per questa prima parte si è scelta l'Associazione «Risorse per la Famiglia – F.Ili Mancini», per il carattere di innovatività e per l'esperienza maturata ormai da parecchi anni.

La seconda parte della ricerca si focalizza sugli interventi sperimentati a livello locale, nati con l'obiettivo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di servizi domiciliari. I dati utilizzati per l'analisi derivano da una mappatura dei servizi esistenti ottenuta attraverso il coinvolgimento degli Uffici di Piano e da approfondimenti qualitativi su una selezione di sette Sportelli per l'incontro tra famiglie e assistenti e due Uffici di Piano.  
(Cod. 2007B032 – d.g.)

## L A V O R I I N C O R S O

## Ipotesi di sviluppo per un sistema regionale integrato per la competitività

In linea con la strategia di Lisbona dell'UE, la Regione Lombardia considera tra i suoi principali obiettivi la crescita della competitività del sistema regionale. Il piano strategico individuato dal Manifesto del Comitato strategico per la competitività verte su un sistema di cinque fattori chiave: capitale umano, ricerca e innovazione, internazionalizzazione, liberalizzazione e semplificazione e infrastrutture per il territorio. La ricerca «Ipotesi di sviluppo per un sistema regionale integrato per la competitività» (cod. IReR 2007A012) si è proposta di sistematizzare in un modello una visione di insieme della competitività regionale che tenga in considerazione i cinque fattori e di individuare le policy più efficaci per il consolidamento e l'ulteriore sviluppo della competitività del sistema lombardo.

Un *capitale umano* efficiente e valorizzato implica una maggiore produttività delle imprese, facilita l'internazionalizzazione e rende più orientati alla innovazione. È pertanto importante dedicare innanzitutto sufficiente attenzione alla formazione del capitale umano stesso.

Un secondo fattore irrinunciabile è *l'innovazione*: la leadership economica può essere sostenuta solo tramite la leadership scientifico-tecnologica.

Un'economia basata sulla conoscenza è l'obiettivo principale individuato dalla Commissione Europea nella strategia di Lisbona. L'Unione Europea stessa ha riconosciuto che la dimensione regionale è il livello più appropriato per favorire la creazione delle reti di conoscenza e dei raggruppamenti di aziende e per il collegamento tra il sistema scientifico e l'industria.

In un mercato globale, è poi necessario un atteggiamento proattivo in direzione di una maggiore presenza all'estero delle imprese regionali e al tempo stesso di una maggiore capacità attrattiva degli investimenti esteri.

Il quarto e il quinto fattore si riferiscono alle condizioni in cui le imprese esercitano la propria attività. Sono infatti ormai inderogabili condizioni istituzionali orientate alla *liberalizzazione e semplificazione*, affinché esse possano anche sfruttare al meglio le opportunità offerte dalla maggiore internazionalizzazione dei mercati senza vincoli di natura burocratica; proprio in questa prospettiva si colloca la l.r. 1/2007. Infine, non è più rimandabile lo sviluppo di *infrastrutture fisiche e telematiche*, da attuare con urgenza al fine di garantire a imprese e persone mobilità e quindi possibilità di scelta delle migliori risorse e occasioni. È ormai affermata la consapevolezza che le grandi opere infrastrutturali, pur nascendo da esigenze sovralocali, possano diventare risorse per lo sviluppo e la riqualificazione a livello locale. Il modello utilizzato per descrivere i nessi tra i cinque fattori e la competitività regionale si fonda sulla letteratura sulla crescita endogena. Il pivot del modello è il capitale umano. L'investimento in capitale umano porta innanzitutto a sviluppare una maggiore produttività della forza lavoro, che può trasformare le nozioni acquisite in azioni innovative all'interno del settore di impiego. Parallelamente, questo processo deve essere sostenuto da un innalzamento della qualità del sistema educativo che rafforzi la dotazione di conoscenza nel sistema. Il processo di sviluppo tecnologico può inoltre essere

favorito dagli scambi commerciali e da investimenti diretti esteri.

I benefici si rilevano sia in termini di acquisizione di nuove tecnologie come esternalità positive, sia in termini di crescita della capacità di competere.

A sua volta, l'internazionalizzazione costringe le imprese ad aggiornare le dotazioni tecnologiche e a rafforzare le competenze interne. A questo si aggiunge la riduzione degli adempimenti burocratici e la liberalizzazione nella gestione di servizi pubblici che hanno come conseguenza il supporto a nuove iniziative di tipo imprenditoriale, la riduzione di frizioni nel mercato e dunque una maggiore competitività tra operatori nel mercato interno. La configurazione del modello lombardo implica la convergenza dei fattori verso l'obiettivo unico di competitività, da monitorare tramite un sistema di gestione integrato. In tal senso, il Comitato strategico per la competitività promuove l'integrazione della *governance* regionale, coinvolgendo nelle fasi di attuazione del Piano operativo regionale sulla competitività il Sistema camerale e associativo, le imprese e altre parti sociali. L'integrazione del sistema regionale esige la definizione di strategie politiche integrate finalizzate a obiettivi trasversali. Questo significa che ognuno dei cinque fattori va sviluppato per favorire a sua volta lo sviluppo delle altre leve, sfruttando le reciproche interazioni. Il processo di integrazione delle politiche è agevolato dall'adeguamento delle strutture di governo, ancora troppo parcellizzate. In tal senso la sperimentazione avviata con lo strumento della dote e lo stesso Accordo di Programma con il sistema camerale indicano la direzione da seguire. (Cod. 2007A012 – a.s.)

marzo 2008

# L A V O R I I N C O R S O

## Calendario

### Il Piano Territoriale della Lombardia

#### *Un progetto per il Territorio*

27 marzo 2008

Auditorium «Giorgio Gaber»

Palazzo della Regione Lombardia

p.za Duca d'Aosta, 3 Milano

La Regione Lombardia – D.G. Territorio e Urbanistica in collaborazione con IReR ha organizzato il convegno di cui presentiamo il programma

- 09.30 Registrazione dei partecipanti
- 10.00 Saluto di benvenuto  
Mario NOVA  
Direttore Generale Territorio e Urbanistica  
Saluti introduttivi  
Rappresentanti delle Istituzioni della Lombardia
- 10.15 L'azione della Regione per il governo del territorio: dalla riforma legislativa al piano regionale  
Davide BONI  
Assessore Territorio e Urbanistica
- 10.30 Un progetto per il territorio della Lombardia  
Luisa PEDRAZZINI  
D.G. Territorio e Urbanistica – Piani e Programmi Territoriali
- 10.45 Governare il cambiamento: scenari e strategie di sviluppo del territorio  
Lanfranco SENN  
Consulente PTR
- 11.00 Paesaggio: identità, valorizzazione e qualità  
Dario FOSSATI  
D.G. Territorio e Urbanistica – Tutela e valorizzazione del territorio
- 11.15 La conoscenza del territorio: il modello innovativo lombardo  
Roberto LAFFI  
D.G. Territorio e Urbanistica – Infrastrutture per l'innovazione Territoriale
- 11.30 Tavola rotonda  
Coordina  
Gian Angelo BRAVO  
D.G. Territorio e Urbanistica  
Intervengono:  
Alessandro BALDUCCI, Matteo BOLOCAN, Flavio BOSCACCI, Gian Paolo CORDA, Gioachino GAROFOLI Eliot LANIADO, Corinna MORANDI, Marco PONTI, Maria Cristina TREU
- 12.45 Conclusioni  
Roberto FORMIGONI  
Presidente Giunta Regionale della Lombardia

**IReR** Notizie – Periodico mensile – Direttore responsabile: Alessandro Colombo – Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 32 del 23/1/1982 – Stampa: L.V.G. srl, Via Peschiera 25 – 21022 Azzate (Varese)

Notiziario mensile edito e diffuso gratuitamente dall'IReR-Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia.

La redazione dei testi è curata dai ricercatori dell'Istituto.

Segreteria redazionale, impaginazione e cura editoriale: Manuela Bassani

L'IReR garantisce la massima riservatezza dei dati forniti per la spedizione del notiziario nonché la possibilità di richiederne la rettifica o la cancellazione ai sensi dell'art. 7 del D.lgs 196/03 scrivendo a [irer@irer.it](mailto:irer@irer.it)