

Osservatorio sui sistemi sanitari

L'attuazione della missione n. 6 nella

Provincia autonoma di Trento*

Vincenzo Desantis**

La nuova sanità territoriale: realtà o illusione?

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli strumenti di attuazione. – 3. C1, Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale. – 4. Componente 2, un'articolazione più complessa. – 5. Cenni conclusivi.

1. Introduzione

In piena aderenza agli obiettivi della strategia nazionale di ripresa e resilienza, la Provincia autonoma di Trento si è dotata di un ambizioso programma di attuazione della Missione 6 del PNRR. La pianificazione degli interventi, tenuto conto degli *standard* organizzativi e strutturali individuati da *Agenas* e dal Ministero della Salute¹, è oggi scandito negli *action plan* e nell'Allegato 2 del *Piano operativo provinciale*². Osservando le pertinenti indicazioni ministeriali e allineandosi al piano di finanziamenti disposto con d.m. 20 gennaio 2022³, la Provincia ha, infatti, completato la procedure informatiche da effettuarsi sulla piatta-

* Lo scritto costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto dall'Autore nella Giornata di studio "La nuova sanità territoriale: realtà o illusione?" (Milano, 26 aprile 2023), promossa dall'Università Cattolica del Sacro Cuore a conclusione della seconda edizione del Corso di perfezionamento in "Organizzazione e gestione delle Case della Comunità" e nell'ambito del PRIN 2020 "Il diritto costituzionale della salute e dell'organizzazione sanitaria dopo l'emergenza della pandemia".

** Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Trento.

¹ Per una sintesi degli obiettivi del piano, è possibile rinviare all'indirizzo: <https://www.pnrr.salute.gov.it/portale/pnrrsalute/dettaglioContenutiPNRRSalute.jsp?lingua=italiano&id=5898&area=PNRR-Salute&menu=riforme> (ultima consultazione d.d. 5 maggio 2023).

² Il *Piano operativo provinciale* è stato approvato, in un primo momento, con la delibera della Giunta provinciale n. 6 del 22 aprile 2022 e, in una sua seconda e definitiva versione, unitamente allo schema di contratto istituzionale di sviluppo (CIS) dalla delibera dello stesso organo n. 972/2022 del 27 maggio 2022.

³ Il decreto è stato pubblicato in G.U. n. 57 (S.G. del 9 marzo 2022)

forma di *Agenas*, predisponendo dettagliate schede di intervento per tutti gli investimenti delle Componenti 1 e 2 della Missione n. 6.

2. Gli strumenti di attuazione

Con delibera della Giunta provinciale del 22 aprile 2022 (la n. 696 del 2022⁴), la Provincia autonoma di Trento ha approvato il POP – Il *Piano operativo territoriale*: un documento programmatico che individua gli interventi di competenza provinciale da realizzare nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (il PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR⁵. Nel maggio dello stesso anno, con un'altra delibera di Giunta (la n. 972/2022⁶), la Provincia ha, inoltre, approvato lo schema di contratto istituzionale di sviluppo (CIS), siglato tra la Provincia e il Ministero della Salute, riapprovando, contestualmente, il Piano operativo provinciale, nella sua versione definitiva. La conclusione del contratto istituzionale di sviluppo riscontra efficacemente la previsione, già contenuta nel PNRR⁷, ai sensi della quale, entro il primo trimestre del 2022, sarebbe stato definito uno strumento di programmazione negoziata con il coinvolgimento del Ministero della Salute, dei suoi enti vigilati, delle autorità responsabili dell'implementazione del piano e, soprattutto, delle amministrazioni regionali coinvolte.

Il *POP* costituisce il documento di riferimento per indagare lo stato di attuazione della missione n. 6 nel territorio del Trentino: si tratta di un documento che si presenta, allo stesso tempo, articolato, ma accessibile, oltre che di facile lettura. Premessi brevi cenni sulle ragioni degli interventi previsti nel piano e dato rapidamente conto della cornice normativa nella quale si inquadrano le attività programmate al livello nazionale, il documento predispose il cronoprogramma degli interventi da adottare su base provinciale, predisponendo, per ciascuna linea di investimento, dettagliate schede tecniche.

Le informazioni contenute nel piano, contemperando l'indicazione degli obiettivi nazionali con la dimensione provinciale, precisano una serie di aspetti, considerando, tra le altre, le seguenti informazioni: il numero degli interventi da realizzare sul territorio provinciale, lo stato di avanzamento dei processi di intervento, le tempistiche di attuazione dei singoli interventi (tempistiche di volta in volta riportate graficamente in alcuni diagrammi di Gantt), l'indicazione delle poste di finanziamento erogate dal Piano per il singolo obiettivo, e l'aggiunta, dove prevista, delle risorse ulteriori stanziare, secondo i casi, dall'amministrazione locale o dal PNC.

⁴ Il testo della delibera è disponibile all'indirizzo: <https://delibere.provincia.tn.it/scripts/gsearch.asp?Page=Current>.

⁵ Il c.d. P.N.C., approvato con d.l. n. 59/2021 e convertito, con modificazioni, nella l. 1 luglio 2021, n. 101.

⁶ Il testo della delibera è disponibile all'indirizzo: <https://delibere.provincia.tn.it/scripts/gsearch.asp?Page=Current>.

⁷ Cfr. p. 228.

Altri dettagli tecnici sono disponibili negli Allegati al Piano. Ai sensi delle delibere, sia i primi che il secondo costituiscono parte integrante del Contratto istituzionale di sviluppo. In totale, la spesa complessiva prevista dal *POP* ammonta a 68.031.923,20 euro, dei quali 64.655.823,20 euro provengono dalle risorse stanziati dal PNRR.

3. C1, Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale

Con riferimento alla Componente 1 e all'investimento 1.1. (*Case della comunità e presa in carico della persona*), l'*action plan* della Provincia autonoma di Trento, come dettagliato dalla scheda tecnica pertinente, contenuta nel *POP* (il Piano operativo provinciale), individua in *dieci* il numero di case della Comunità oggetto degli interventi finanziati dal PNRR. Di queste dieci, sette saranno ricavate attraverso la ristrutturazione di strutture già esistenti, espressamente definite dalla Provincia come presidi che già ospitano strutture che svolgono attività sostanzialmente assimilabili a quelle che si svolgeranno nelle Case della Comunità. Le restanti tre, invece, saranno edificate *ex novo*. Lo stanziamento previsto per la ristrutturazione e l'edificazione delle Case di Comunità, nella Provincia di Trento, ammonta a 14.996.634,75 euro. Di questa somma, 2.723.400,00 euro saranno erogati dalla PAT, come integrazione del finanziamento⁸.

L'attuazione degli interventi programmati da questa linea di investimento sembrerebbe procedere secondo i piani. Allo stato, l'attuazione del programma, in linea con le previsioni abbinate al terzo trimestre del 2023, si attesta sulla fase di stipula delle obbligazioni giuridicamente vincolanti per la realizzazione delle Case della Comunità. Conformemente a quanto previsto dalla *timeline* della scheda di intervento, la Provincia autonoma di Trento, con due distinte delibere (le nn. 276 e 277/2022) ha, infatti, già siglato i protocolli di intesa con due dei Comuni sui quali sorgeranno le nuove Case della Comunità (Predazzo e Cles). Il contenuto delle delibere prevede la cessione gratuita di terreni, da parte della Provincia al Comune, subordinata all'edificazione delle Case della Comunità. Al termine degli interventi di ristrutturazione e di edificazione, fissati al primo trimestre del 2026, il Trentino dovrebbe essersi dotato di Case della Comunità sui territori dei Comuni di Malè, Sèn Jan di Fassa, Borgo Valsugana, Pergine Valsugana, Riva del Garda, Ala, Rovereto, Cles, Predazzo e Trento.

⁸ Come attestato dalla Delibera della Giunta provinciale del 22 aprile 2022, le risorse aggiuntive, erogate dalla Provincia, si trovano già nella disponibilità dell'Azienda provinciale per i Servizi sanitari (l'APSS) – il trasferimento di queste risorse è, a sua volta, avvenuto con delibera della Giunta provinciale n. 1006 del 17 luglio 2020. Trattasi di poste derivanti da una riserva di fondi del conto investimenti, ricavata attraverso una rettifica dei contributi provinciali in conto esercizio (avvenuta *ex art.* 29, comma 1, lett. b del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.).

Avendo, invece, riguardo alla seconda linea di investimento (*Casa come primo luogo di cura e telemedicina* – implementazione delle Centrali operative territoriali, COT), l'*action plan* del POP, riferito ai soli interventi relativi alla costruzione delle centrali operative territoriali⁹, riferisce che la PAT abbia concluso, già nel 2021, l'attività di ricognizione delle localizzazioni e dei siti idonei alla realizzazione delle centrali operative, oltre che degli interventi necessari ai fini dell'indizione delle gare per la realizzazione delle stesse. La consultazione del documento consente di rilevare che il fabbisogno di Centrali operative dichiarato dalla Provincia autonoma ammonta a cinque e che le cinque centrali, precisamente individuate dal combinato disposto del *Piano* e dei suoi allegati, avranno sede a Trento, Rovereto, Riva del Garda, Cles e Pergine Valsugana. Le risorse stanziare per la realizzazione dell'investimento ammontano a 1.704.313,23 euro¹⁰.

Venendo alla linea di investimento (1.3) e relativa al *Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture*, l'*action plan* della Provincia autonoma di Trento riferisce che la stessa abbia concluso, già nel 2021, l'attività di ricognizione delle localizzazioni e dei siti idonei alla realizzazione degli Ospedali di Comunità. Allo stesso modo, come avvenuto per le centrali, l'amministrazione avrebbe, inoltre, individuato gli interventi necessari ai fini dell'indizione delle gare per l'attivazione degli Ospedali di Comunità. In Trentino, la Provincia si prefigge la realizzazione di tre Ospedali di Comunità: due saranno ricavati dalla riconversione di strutture già esistenti; uno sarà, invece, da edificare. Consultando l'allegato alla scheda tecnica del piano di intervento, si apprende che gli Ospedali di Comunità sorgeranno nei Comuni di Mezzolombardo ed Ala, nei cui territori è, appunto, prevista la riconversione di spazi disponibili già esistenti e funzionali all'intervento, e a Pergine Valsugana (il nuovo Ospedale costerà intorno ai quattro milioni di euro, gli interventi di ristrutturazione previsti a Mezzolombardo e ad Ala verranno, invece, rispettivamente, a costare mezzo milione di euro e tre milioni di euro e mezza circa).

L'importo assegnato alla Provincia per questo investimento ammonta a 8.179.982,59 euro. Entro il primo trimestre dell'anno in corso, la Provincia ha provveduto all'assegnazione dei Codici identificativi di gara. Entro il terzo trimestre del 2023, invece, la stessa dovrebbe, invece, concludere la fase di stipulazione degli accordi necessari alla realizzazione degli Ospedali.

⁹ Non si riscontrano particolari informazioni sui sub-investimenti, previsti dallo stesso PNRR e afferenti, rispettivamente, l'assistenza domiciliare e la telemedicina.

¹⁰ Di questa posta, ben 865.375 euro sono destinati alla realizzazione delle centrali; 355.357,29 euro sono destinati agli interventi per l'interconnessione aziendale e 483.580,94 euro sono, invece, destinati all'acquisto di *device*. In base al cronoprogramma della pertinente scheda tecnica del POP, entro il secondo trimestre del 2023, la Provincia dovrebbe concludere i contratti relativi sia alla realizzazione delle Centrali operative, sia all'interconnessione aziendale.

4. Componente 2, un'articolazione più complessa

Venendo, infine, alla Componente 2 della Missione 6, bisogna, preliminarmente, dare conto del fatto che la stessa riproduce l'articolazione in due linee di investimento, ciascuna delle quali, pur realizzando la medesima *riforma* prevista dal PNRR (ossia la *riorganizzazione degli IRCCS*, vale a dire gli *Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico*), contempla, a sua volta, più sub-investimenti. Avendo riguardo alla prima linea di investimento, finalizzata all'aggiornamento tecnologico e digitale, i tre sub-investimenti da prendere in considerazione sono: (1) quello relativo all'ammodernamento del parco tecnologico in dotazione alle strutture sanitarie provinciali; (2) quello finalizzato all'adeguamento anti-sismico delle strutture ospedaliere provinciali; (3) quello finalizzato a potenziare le infrastrutture tecnologiche del sistema sanitario provinciale.

Dei tre sub-investimenti appena elencati, i nn. 1 e 3 presentano, inoltre, delle sotto-voci, di cui ci occuperemo solo succintamente. In particolare, il primo *sub-investimento* contempla: 1.1) la digitalizzazione dei dipartimenti di emergenza e accettazione (i c.d. DEA, di primo e secondo livello); 1.2) L'acquisto di grandi apparecchiature sanitarie; 1.3) Il potenziamento del pronto soccorso e della disponibilità di posti-letto in terapia intensiva e sub-intensiva.

Il terzo, dedicato al rafforzamento della struttura tecnologica, suddivide le somme a disposizione tra quelle finalizzate alla diffusione dell'FSE (il fascicolo sanitario elettronico, 3.1) e quelle destinate alla raccolta dei dati per il Nuovo Sistema Informatico Sanitario (l'NSIS). Con riguardo alla prima linea di investimento, primo sub-investimento, ossia l'*Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero*, sottovoce *Digitalizzazione dei DEA*, in base alle previsioni del Piano, si evince che la Provincia autonoma disporrà di risorse per 11.861.874,55 euro. L'allegato 2 del piano contiene il dettaglio della localizzazione degli interventi, rivelando che gli stessi riguarderanno il presidio ospedaliero di Trento, che è un dipartimento di emergenza e accettazione (DEA) di secondo livello.

Sempre restando nella Componente 2, ma, avuto riguardo, all'acquisto delle *Grandi apparecchiature sanitarie*, la consultazione del Piano, abbinata alla lettura delle informazioni dettagliatamente riportate sulle tabelle dell'Allegato 2, rivela che Provincia abbia previsto l'acquisto di ventisei grandi apparecchiature sanitarie¹¹.

I fondi PNRR a disposizione per la realizzazione di questo intervento ammontano a 9.727.267,20 euro e saranno integrati dalla somma di 652.700,00 euro, stanziata dalla Provincia a integrazione del finanziamento. Le risorse aggiuntive sono già allocate presso l'Azienda provinciale per i Servizi sanitari (lo stanziamento è avvenuto con delibera di

¹¹ Gli acquisti saranno così suddivisi: 1) cinque macchinari per la Tac a 128 strati; un acceleratore lineare; una gamma-camera; due macchinari per l'angiografia, dodici ecotomografi, cinque sistemi radiologici fissi, divise tra varie unità operative, sparse su sette Comuni.

Giunta n. 1006 del 17 luglio 2020). In base alle risultanze del cronoprogramma, le nuove apparecchiature sanitarie dovrebbero entrare in funzione nel quarto trimestre del 2024.

Venendo, infine, all'ultimo *sub-investimento* delle iniziative dedicate all'ammodernamento del parco tecnologico, in linea con quanto prescritto dal PNRR (cfr. p. 233) e con il prospetto relativo alla distribuzione regionale di posti letto supplementari di terapia intensiva e semi-intensiva, la Provincia autonoma di Trento ha previsto di dotarsi di ulteriori 46 posti letto di terapia intensiva, di ulteriori 38 posti letto per la terapia sub-intensiva, oltre che di predisporre ben cinque interventi di ristrutturazione dei percorsi interni ai pronto soccorso.

Particolarità di questo investimento è che lo stesso, pur essendo previsto dal PNRR, *non* sarà finanziato da fondi del PNRR, ma solo in base agli stanziamenti effettuati dal d.l. n. 34/2020 (precisamente per l'ammontare di 16.269.428,00 euro), come integrati da quasi due milioni di euro di risorse aggiuntive, stanziati dalla Provincia (e pari, precisamente, a 1.960.788,26 euro).

Proseguendo la rassegna, avendo riguardo al secondo sub-investimento della prima linea di investimento della Componente n. 2 (*Verso un nuovo ospedale sicuro e sostenibile*), il Piano operativo provinciale, in vista dell'allineamento delle strutture ospedaliere alle normative antisismiche, individua il fabbisogno di interventi da finanziare con il PNRR in uno solo, che sarà effettuato su uno dei corpi edificati dell'Ospedale di Santa Maria del Carmine di Rovereto.

L'intervento di adeguamento antisismico, l'unico finanziato con i fondi del PNRR, determinerà una spesa stimata di 5.225.791,00 euro e si inquadrerà nel più ampio complesso di interventi di adeguamento antisismici da operare sulle strutture sanitarie del Trentino, in larga parte finanziate dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (il c.d. PNC). Complessivamente, la rete degli interventi previsti per il raggiungimento di questo obiettivo del piano prevedrà una spesa di quasi sedici milioni di euro (5.225.791 euro da PNRR e 11.860.974,76 euro da PNC), suddivisi tra le strutture di Rovereto e Borgo Valsugana.

Entro il primo trimestre del 2023, dovrebbero essere pubblicati i documenti relativi alle procedure di gara per gli interventi di adeguamento antisismico, mentre, a tenore del cronoprogramma dei lavori, il completamento degli interventi antisismici delle strutture dovrebbe avvenire entro la metà del 2026.

Da ultimo, il terzo sub-investimento della prima linea di investimento della Componente 2 è, a sua volta, ripartita in due filoni. Il primo di essi, finalizzato al rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica, fa dell'adozione e dell'utilizzo del *fascicolo sanitario elettronico* il suo aspetto più significativo. L'investimento si compone di tre linee di attività (1. Creazione d un *repository centrale*, digitalizzazione dei documenti, creazione di servizi a interfaccia *user-friendly*; 2. Adozione dell'FSE da parte degli enti territoriali – Regioni e Province

autonome; 3. Utilizzo di fondi complementari, già stanziati per progetti di potenziamento nazionali¹²).

L'obiettivo dell'investimento è quello di fare sì che almeno l'85% dei medici di base della PAT utilizzino, in futuro, il fascicolo sanitario elettronico. L'importo complessivo nazionale per l'investimento in parola è di 610.389.999,93 euro. L'*action plan* del POP fissa al quarto trimestre del 2024 il *cutoff* (il limite massimo) temporale per il caricamento in formato digitale di tutti i documenti del fascicolo. Entro il quarto trimestre del 2025, dovrebbe, invece, essere raggiunto l'obiettivo dell'utilizzo del fascicolo sanitario elettronico nella misura dell'85% dai medici di base.

La seconda linea di investimento, dedicata al potenziamento tecnologico degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione l'analisi dei dati e la simulazione, si prefigge la creazione, su scala nazionale, di quattro nuovi flussi informativi da porre in condivisione tra le strutture del SSN e cerca di realizzare questo obiettivo favorendo l'utilizzo di strumenti tecnologici che adottino tecniche predittive e *software development kit* (SDK). I fondi assegnati a questo sub investimento ammontano a 247.853,47 euro. Entro il primo trimestre del 2025, la Provincia dovrebbe aver provveduto alla reingegnerizzazione del Nuovo Sistema informatico sanitario (l'NSIS) e alla predisposizione dell'infrastruttura necessaria a supportare i flussi informativi adottati dalle 21 Regioni e Province autonome.

Venendo, infine, alla seconda linea di investimento della Componente 2 (relativa allo *Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario*), due sono i *sub-investimenti* previsti dal Piano operativo provinciale: (2.1) l'uno relativo allo stanziamento di fondi per il finanziamento di borse aggiuntive per la formazione in medicina generale; (2.2.) l'altro per il finanziamento di corsi di formazione in infezioni ospedaliere.

Avendo riguardo al primo, il Piano riferisce che la Provincia di Trento beneficerà di fondi idonei all'attivazione di sette borse, per un totale di 264.347,46 euro.

L'assegnazione è avvenuta in base al decreto ministeriale del 2 novembre 2021, che ha provveduto all'assegnazione delle risorse erogate per questo obiettivo tra le Regioni e le Province autonome. L'assegnazione delle borse in parola dovrebbe avvenire entro il secondo trimestre del 2024. Avendo, invece, riguardo ai corsi di formazione in infezioni ospedaliere, il Piano operativo riserva l'erogazione dei corsi a un bacino di utenza di 3.120 beneficiari, prevedendo l'erogazione di dieci corsi, finanziati con la posta PNRR di 851.131,91 euro.

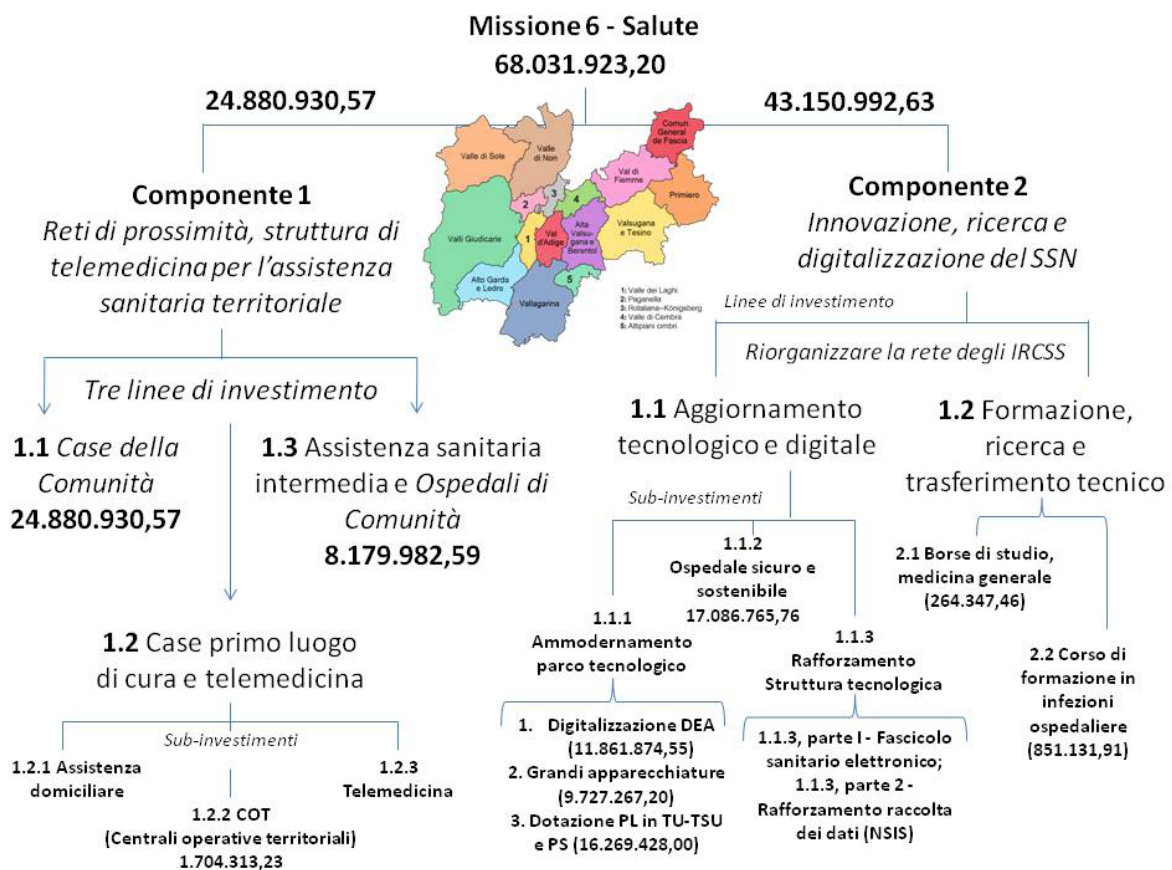
L'obiettivo del piano dovrebbe essere completamente raggiunto entro il secondo trimestre del 2026, quando il numero del personale formato nel campo delle infezioni ospedaliere dovrebbe corrispondere alle unità enunciate dal Piano.

¹² Ci si riferisce, in particolare, al Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale – Tessera Sanitaria Elettronica, che già finanzia progetti in essere.

5. Cenni conclusivi

Un rigido raffronto tra programma degli interventi e adempimenti già realizzati sembrerebbe rivelare che ci sia margine affinché, anche la Provincia di Trento, possa accumulare dei ritardi nella realizzazione del piano, ma la puntualità con la quale i documenti programmatici, poi seguiti dai primi interventi di attuazione, hanno scadenato il prospetto delle incombenze sembra riferire di una sincera predisposizione dell'amministrazione a realizzare gli obiettivi previsti e a sfruttare al meglio le opportunità connesse all'ingente stanziamento di risorse del piano.

Figura n. 1. L'articolazione della missione n. 6 con la distribuzione dei relativi investimenti nella P.A. di Trento¹³.



¹³ Elaborazione dell'Autore.