



AZIENDA OSPEDALIERO UNIVERSITARIA DI SASSARI
Viale San Pietro, 10 – 07100 Sassari

*Organismo Indipendente di Valutazione
dell'Azienda Ospedaliero Universitaria di Sassari*

**RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO
COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI
VALUTAZIONE, TRASPARENZA E
INTEGRITA' DEI CONTROLLI
INTERNI DELLA A.O.U. DI SASSARI**

D.Lgs. 150/2009, art. 14, comma 4, lettera a) e lettera g)

30/04/2020



Premessa

L'Azienda Ospedaliero Universitaria di Sassari (di seguito AOU di Sassari) è un'Azienda sanitaria di alta specializzazione, avente personalità giuridica di diritto pubblico, dotata di autonomia organizzativa, amministrativa, tecnica, patrimoniale, contabile e gestionale.

L'AOU opera nel contesto assistenziale, istituzionale, sociale ed economico del territorio regionale della Sardegna. Dà luogo a processi assistenziali, essenziali anche allo svolgimento delle funzioni istituzionali di didattica e ricerca della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università di Sassari. La programmazione strategica ed operativa delle attività segue valori di riferimento condivisi con detta istituzione universitaria.

L'Organismo Indipendente di Valutazione della AOU di Sassari (di seguito OIV), è stato costituito con deliberazione n. 829 del 18/10/2019 (nomina di Presidente e componenti).

A conclusione del Ciclo di gestione della performance per l'anno 2019, l'OIV elabora la presente Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 14, comma 4, lettere a) e g) del D.lgs. n. 150/2009 e dalle linee guida Funzione Pubblica.

Per tale attività l'OIV ha esaminato i seguenti documenti:

- 1. Programma della Performance triennio 2019/2021 - Approvazione del Direttore Generale dell'AOU di Sassari con Deliberazione n. 42 del 30.01.2019;*
- 2. Atti successivi dell'Amministrazione in materia di Performance;*
- 3. Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale del personale dirigente e del comparto (Regolamento ex Deliberazione n. 282 del 11/04/2020);*
- 4. Relazione sullo stato di attuazione Piano per la prevenzione della corruzione anno 2020/2022 e Programma per la trasparenza e l'integrità al 30/04/2020.*

Le considerazioni che seguono prendono anche atto della situazione emergenziale sanitaria indotta sui processi della AOU di Sassari, inclusi quelli della performance, per il COVID19.

I - FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE (SMVP)

Il contesto strategico e operativo in cui opera l'AOU di Sassari si caratterizza per:

- l'attribuzione di obiettivi strategici al Direttore Generale, con indirizzi, priorità ed il riferimento ad atti di controllo da parte della Giunta Regionale;
- l'adozione del Bilancio preventivo economico. Per gli anni 2019/2020/2021 ciò è avvenuto con Delibera n. 888 del 15.11.2018 e successive Delibere n. 998 del 19.12.2018 e n. 35 del 25.01.2019 (rettifica allegato 1 - Piano Investimenti) e dalle ulteriori risorse stanziare con deliberazioni della Giunta Regionale nel corso del 2019 (Bilancio Preventivo Economico anni 2019/2020/2021 - presa d'atto DGR del 23.07.2019 n. 27/23 V.2);
- la definizione di un assetto di risorse umane programmato annualmente ed approvato dalla giunta Regionale mediante un documento denominato "Piano Triennale di Fabbisogno del Personale
- la programmazione dell'assetto degli investimenti formalizzato nel "Piano degli Investimenti";
- l'evoluzione del quadro normativo e disciplinare, con incremento di attività e funzioni.

L'OIV, ha verificato il Programma delle Performance 2019/2021.

Il Piano è stato predisposto conformemente alle indicazioni fornite dal D.Lgs. 150/2009 e dalle Delibere della Funzione Pubblica e di quelle CIVIT/ANAC.

L'OIV ha dovuto provvedere anche alla verifica del raggiungimento degli obiettivi per l'anno 2018 poiché, a seguito della propria nomina (novembre 2019), gli atti erano in attesa di valutazione e di apposita Relazione sulla performance, con il precedente OIV, competente per processo e metodologia, che da tempo aveva terminato la propria operatività per scadenza del mandato.

Occorre inoltre specificare che tutti i tempi tecnici previsti per la Relazione (30 giugno 2019), oltre a tutti i tempi tecnici di processo, sono stati ampiamente superati dall'amministrazione a causa del momento contingente gestionale vissuto dall'Azienda. L'AOU di Sassari infatti ha attraversato una fase di dimissioni del Direttore Generale (avvenute in data 21/03/2019) e del Direttore Amministrativo (in data 11/07/2019).

L'AOU di Sassari è stata pertanto gestita da marzo 2019 dal Direttore Sanitario in qualità di Direttore Generale f.f. (Dott. Nicolò Orrù), dal Direttore Sanitario f.f. (Dott. Bruno Contu) e dal Direttore Amministrativo f.f. (Dr.ssa Chiara Seazzu).

In data 26.03.2020, con Deliberazione della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna n. 16/4, è stato da ultimo nominato il Commissario Straordinario della "Azienda Ospedaliera Universitaria di Sassari (Dott. Giovanni Maria Soro).

In data 10/04/2020 sono stati infine nominati il Direttore Sanitario f.f. (Dott. Bruno Contu) ed il Direttore Amministrativo (Dott. Antonio Lorenzo Spano);

Considerata tale situazione, la bozza di Relazione sulla performance 2018 è stata formalmente adottata, a seguito di specifiche richieste dell'OIV, in data 02/03/2020. In particolare è stato necessario attendere il completamento delle valutazioni delle risorse umane. L'Organismo ha validato la medesima con il verbale n. 3 di pari data.

L'OIV ha inoltre effettuato un controllo a campione sulle schede di valutazione individuali dei dirigenti, da cui è emersa una discreta differenziazione delle valutazioni sui parametri comportamentali.

Tutti i processi della performance hanno risentito e risentono tuttora di questa fase di riorganizzazione dei vertici aziendali pertanto, sebbene ben condotti da un punto di vista metodologico, sono di fatto in ritardo, anche a causa dell'emergenza COVID19 emersa nel corrente anno.

L'OIV ha infine esaminato, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. n. 150/2009, il funzionamento complessivo del Sistema implementato nel corso del 2019, sulla base del "Regolamento di misurazione e valutazione della performance" della AOU di Sassari (Deliberazione n. 282 del 11/04/2018), traendo conclusioni che vengono di seguito illustrate per capitoli.

II - PERFORMANCE ORGANIZZATIVA

La "performance organizzativa" dell'AOU di Sassari rappresenta l'esito del Ciclo e del Programma triennale della performance, ovvero la somma dei risultati di gestione conseguiti dalle Unità Operative in ambito sanitario, tecnico e amministrativo.

L'Azienda impiega un sistema di "schede di budget" per effettuare una programmazione per singoli centri di responsabilità.

Il processo di budget attende l'attribuzione degli obiettivi regionali, per calarli (mediante un processo di negoziazione) sulle strutture, in coerenza con quanto stabilito nel Piano della performance.

La valutazione della performance organizzativa pertanto verte su quanto formalizzato nella scheda di budget e si concretizza nella misurazione dei risultati pesati a consuntivo, a fronte di un sistema di indicatori, pesi e target stabiliti dall'Azienda in fase di pianificazione triennale.

La valutazione della performance organizzativa rappresenta, a sua volta, la principale componente del risultato dei direttori di struttura, a fine di rafforzare l'aspetto della responsabilizzazione.

Sistema degli obiettivi della AOU di Sassari.

L'Azienda articola il proprio sistema di obiettivi su 3 livelli:

1. Livello dell'erogazione dei LEA e della Qualità, (dimensione della "Assistenza Collettiva" e della "Assistenza Ospedaliera");
2. Livello della Sostenibilità economico - finanziaria, declinato a sua volta in "Dimensione della razionalizzazione della spesa", "Dimensione della riqualificazione e potenziamento del patrimonio Immobiliare", "Dimensione della gestione amministrativo-contabile";
3. Livello dei sistemi informativi.

Il raggiungimento del risultato delle unità operative è rapportato ai parametri stabiliti in fase di budget, tenuto conto delle risorse disponibili.

La visualizzazione dei risultati, nel caso degli obiettivi di erogazione LEA e di Qualità, consente di valutare agevolmente ed in termini comparativi il posizionamento dell'Azienda, rispetto alle altre entità sanitarie regionali.

Metodologia e criteri di misurazione e valutazione adottati dalla AOU di Sassari sono da considerarsi idonei a verificare l'andamento della qualità dei servizi erogati dall'Azienda, con una prospettiva indiretta (qualità intrinseca e appropriatezza processi, anche in termini di benchmarking), non ancora supportata da un sistema strutturato di rilevazione della customer satisfaction.

Per la fase della misurazione, l'Azienda utilizza un Sistema Informativo Gestionale dedicato, gestito ottimamente dalla Struttura tecnica permanente, finalizzato a definire uno strumento concreto di supporto strategico al governo dell'Ente.

Il Sistema permette di quantificare le risorse umane, strumentali e, soprattutto, finanziarie, consumate dall'Azienda per lo svolgimento delle diverse attività presso i singoli servizi ed eventualmente di specifiche tipologie di prestazioni.

Si ribadisce pertanto una valutazione positiva del processo implementato per la rilevazione della performance organizzativa, con riferimento sia alla fase di definizione degli obiettivi che alla valutazione finale dei risultati.

Tuttavia una criticità immediatamente rilevata dall'OIV sul processo in argomento, è data dall'impatto delle tempistiche di attribuzione degli obiettivi regionali all'Azienda, con un conseguente slittamento temporale dei processi della performance a tutti i livelli.

Si raccomanda pertanto alla S.T.P. di garantire maggiore celerità ai tempi di processo, in particolare all'attribuzione degli obiettivi alle strutture.

Alla data del 30 aprile non risulta infatti ancora adottato il Piano della Performance 2020-22, anche per le priorità direzionali insorte a seguito dell'emergenza Corona

Virus, che a livello regionale ha toccato in termini assai rilevanti proprio l'AOU di Sassari.

La mancata e tempestiva attribuzione degli obiettivi strategici alle strutture e, a cascata, ai dipendenti, rischia però di inficiare l'utilità manageriale della pianificazione, della misurazione e valutazione della performance.

- *L'OIV propone pertanto di valutare l'adozione di un sistema che, nelle more degli obiettivi regionali, operi comunque in continuità con i tre livelli sopra illustrati, considerando tuttavia i necessari aggiustamenti e aggiornamenti che dovessero emergere in termini di priorità direzionali, in corso d'anno, anche per l'assegnazione di obiettivi regionali.*

L'attribuzione di obiettivi regionali, non essendo prevedibile nelle tempistiche, potrà in ogni caso essere gestita, ove necessario, in termini di aggiornamento del Piano della performance e dei budget, rispetto alle dinamiche rilevanti eventualmente emerse.

L'aggiornamento del Piano è un processo contemplato dalle stesse disposizioni di cui all'art.10, comma 3 del D.Lgs. 150/2009, in base alle quali le eventuali variazioni degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale verificatesi durante l'esercizio, devono essere tempestivamente inserite all'interno del Piano della performance, in modo che questo sia a tutti gli effetti uno strumento flessibile e dinamico che si adatta al contesto.

- *Il ritardo nei tempi di pianificazione e negoziazione degli obiettivi di fatto porta all'assenza di una fase di monitoraggio intermedio sul grado di raggiungimento degli obiettivi (attività peraltro prevista dal Regolamento aziendale sulla MVP alla pag. 7), per mancanza di tempi tecnici.*

Anche tale criticità dovrà essere risolta tempestivamente.

III - PERFORMANCE INDIVIDUALE

La Performance individuale, così come definita nel citato Regolamento di misurazione e valutazione della performance (approvato con Deliberazione del Direttore Generale n. 282 del 11/04/2018) – esprime il contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'equipe di appartenenza fornito da un individuo, in termini di risultato e comportamenti.

La performance individuale viene valutata dai responsabili di struttura, sulla base di obiettivi e qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità operativa, dal singolo dipendente.

La performance organizzativa, nell'ambito della valutazione individuale, varia da un massimo di 84 punti (per i direttori di dipartimento) ad un minimo di 30 (per il comparto delle categorie A e B), assicurando di fatto una correlazione proporzionale tra responsabilità di risultato e leve gestionali del singolo dipendente.

La qualità del contributo individuale alla performance organizzativa pesa invece da un minimo di 8 punti (direttori di dipartimento) ad un massimo di 70 (comparto categorie A e B).

La scala di valutazione viene graduata su 5 livelli, da scarso ad ottimo, espressa in termini di raggiungimento degli obiettivi.

Per i valutatori viene considerata la capacità di valutazione dei dipendenti (con un punteggio che va dai 10 ai 5 punti).

Tale dimensione viene valutata mediante la "deviazione standard" sulle valutazioni individuali delle risorse umane assegnate.

- *L'OIV raccomanda, per il caso dei responsabili di unità con meno di 5 dipendenti, di introdurre un correttivo per la mancata valutazione di tale parametro al fine di non creare distorsioni in relazione ai colleghi valutati in tal senso.*

L'assegnazione degli obiettivi di performance individuale è stata effettuata nel corso del 2019 in modo non tempestivo per le considerazioni precedentemente esposte.

L'OIV esprime comunque, nel complesso, una valutazione positiva sul processo di valutazione, sulle sue potenzialità metodologiche ma con la riserva di ribadire l'importanza di attribuire ad inizio anno gli obiettivi a tutte le risorse umane, a seguito dell'attribuzione degli obiettivi organizzativi.

IV - FASI, TEMPI E SOGGETTI DEL CICLO DELLA PERFORMANCE

L'OIV, come precedentemente illustrato, ha dovuto prendere atto del contesto e dell'effettivo funzionamento del processo di pianificazione, programmazione, misurazione e valutazione.

La pianificazione della performance è avvenuta entro i termini nel 2019 mentre nel 2020 è, come precedentemente anticipato, ancora in fase di definizione, posta la citata straordinarietà dell'emergenza sanitaria da COVID19.

L'OIV rileva che l'Azienda si sia attivata con alcune difficoltà nell'attuazione delle varie fasi di gestione del Ciclo della Performance.

La negoziazione degli obiettivi viene completata nel primo semestre per le sole strutture tecnico amministrative, mentre per quelle sanitarie si arriva a completamento nel corso della seconda metà dell'anno.

Esaminate le modalità di attuazione e considerato il processo di funzionamento del Sistema di Valutazione così come avviato in Azienda, si ritiene di poter esprimere un parere positivo in ordine alla sua conformità al modello teorico previsto dalla normativa vigente, ribadendo tuttavia fortemente la necessità di un miglioramento della tempestività dei processi.

L'OIV auspica infine che il Sistema di Misurazione e Valutazione adottato dall'Azienda (Regolamento SMVP), sia sempre ed ordinariamente sottoposto a revisione annuale al fine di formalizzare gli eventuali e necessari aggiornamenti operativi, emersi in corso d'anno.

V - INFRASTRUTTURA DI SUPPORTO

I sistemi informativi e informatici a supporto del funzionamento del Ciclo della performance appaiono adeguati alle esigenze di monitoraggio.

La Direzione aziendale potrebbe tuttavia valutare la necessità di un rafforzamento della Struttura Tecnica Permanente, al fine di garantire maggiore celerità ai processi ed al ciclo di gestione della performance.

La Struttura tecnica permanente può infatti, con la collaborazione di altre unità operative, potrebbe divenire un vero e proprio attore del cambiamento.

- *Ciò premesso, all'Organismo pare comunque opportuna una graduale attività di semplificazione dell'assetto strategico, al fine di snellire procedure e adempimenti informativi.*

Tale semplificazione può ad esempio essere ottenuta a partire dalla possibile riduzione della numerosità degli obiettivi assegnati e formalizzati nei budget e nel Piano, limitandoli a quelli significativi e rilevanti in ordine alla creazione di "valore pubblico", sia nei processi interni (interrelazioni organizzative sanitarie, tecniche e amministrative) che in quelli esterni (valutabili in termini di outcome).

VI - DEFINIZIONE E GESTIONE DEGLI STANDARD DI QUALITÀ

L'AOU di Sassari fornisce servizi di qualità al territorio regionale. Questo aspetto può essere evinto indirettamente dall'andamento degli indicatori sull'erogazione dei LEA.

- *L'OIV ritiene che l'Azienda possa ancora meglio evidenziare nel tempo il proprio outcome, anche mediante tecniche di rilevazione diretta della customer satisfaction (utente esterno) ed eventualmente del benessere organizzativo (cliente interno).*

VII - UTILIZZO EFFETTIVO DEI RISULTATI DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

L'Organismo ritiene che lo spirito delle normative relative ai Sistemi di misurazione e valutazione della Performance sia correlato all'opportunità di utilizzare pienamente e quindi in termini non meramente adempimentali, gli strumenti del management strategico.

La possibilità di indirizzare i comportamenti della dirigenza e di tutto il personale, mediante il processo c.d. di *cascading* di obiettivi aventi un concreto significato gestionale, può effettivamente migliorare la performance organizzativa ed individuale di una data organizzazione, portando ad un migliore livello qualitativo dell'outcome.

Ciò è tanto più necessario in un contesto, come quello sardo, caratterizzato più di altri da risorse finanziarie limitate.

Per quanto attiene le pari opportunità, l'OIV rileva che l'Azienda stia adottando gli strumenti più opportuni tuttavia suggerisce l'adozione di strumenti per la rilevazione e gestione del livello di benessere organizzativo all'interno dell'Azienda.

VIII - INTEGRAZIONE CON IL CICLO DEL BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI

Il Piano della performance 2019-22 è stato approvato in coerenza con i seguenti documenti:

- Bilancio Preventivo Economico anni 2019/2020/2021 adottato con Delibera del Direttore Generale n. 998 del 19.12.18;
- Piano Triennale del Fabbisogno di Personale (PTFP) 2019- 2021 della AOU di Sassari, rispondente alle indicazioni operative di cui alla D.G.R. della Sardegna n. 46/14 del 18.09.2018 e redatto nel rispetto dei vincoli finanziari nazionali e regionali in materia di personale;

L'integrazione del ciclo del Bilancio con il Sistema dei controlli interni e con il ciclo della Performance fornisce una correlazione con la programmazione sanitaria d'Azienda.

Il sistema di obiettivi appare pertanto sostenibile e congruo rispetto alle risorse assegnate alla AOU di Sassari.

La contabilità analitica ed il sistema dei budget autorizzativi, per centri di costo e/o responsabilità, consentono di verificare la correlazione tra risorse e andamento della gestione, a fronte degli indirizzi strategici adottati dall'Azienda.

IX - OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E TRASPARENZA

I Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza ed il rispetto degli obblighi di pubblicazione appaiono ben strutturati.

Il sistema funziona e definisce, nel rispetto dei tempi, i processi in argomento.

Il PTPC triennio 2020-22 è stato adottato con deliberazione n. 1 del 15/01/2020.

Dal monitoraggio ministeriale "Bussola della trasparenza" emerge che la AOU di Sassari ha adempiuto al 99% degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente (con 83/84 sezioni regolari).

Il dataset appalti 2019 è stato definito entro i termini.

Gli altri adempimenti condotti dall'Ufficio del Responsabile per la Trasparenza e Prevenzione della Corruzione, si evincono dalla Relazione sullo stato di attuazione del Piano per la prevenzione della corruzione anno 2020/2022 e Programma per la trasparenza e l'integrità. Tale documento è del 30/04/2020.

La AOU di Sassari ha costituito il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità (CUG) con Delibera n. 354 del 22/06/2017.

X - DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DEL MONITORAGGIO SVOLTO DALL'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

L'OIV monitora il funzionamento del sistema mediante l'operatività della Struttura Tecnica Permanente ovvero con una eventuale attività di natura ispettiva.

L'Organismo riceve supporto dalla Direzione strategica e da tutte le strutture organizzative di volta in volta interpellate, le quali hanno sempre mostrato grande disponibilità.

XI - PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Dall'analisi operata su ciclo della performance e sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, fermi restando i suggerimenti esposti nel corpo della Relazione, l'OIV ritiene opportuno formalizzare le seguenti proposte migliorative conclusive, da implementare progressivamente, anche nell'auspicio di un rapido superamento della situazione generata dal COVID19:

- Migliorare la tempestività della fase di pianificazione, del processo di budget (negoziazione), della assegnazione di obiettivi individuali, nel rispetto dei termini di processo formalizzati nel regolamento aziendale sulla misurazione e valutazione della performance (SMVP);
- Avviare un conseguente sistema di monitoraggio intermedio sulle performance delle strutture, sempre nel rispetto delle prescrizioni del SMVP vigente (vedasi D.Lgs. 150/2009, art. 4, comma 2) lettera c);
- Valutare e migliorare nel tempo le modalità di rilevazione del feedback degli utenti (ad es. con analisi di customer satisfaction o simili), del cliente interno (ad es. con rilevazioni del benessere organizzativo dei dipendenti o simili) e delle varie partnership sociali (D.Lgs. 150/2009, art. 8 lett. e).

XII – RICHIESTE URGENTI PER IL CICLO DELLA PERFORMANCE 2020

Pur considerando la situazione emergenziale in atto l'Organismo, al fine di non inficiare il Ciclo della performance, chiede l'esecuzione delle seguenti attività:

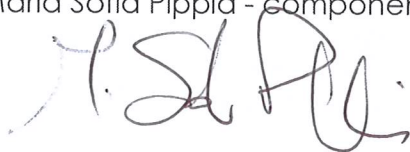
- Approvazione tempestiva del Piano della Performance 2020-22, includendo possibilmente obiettivi sulla gestione COVID19;
- Monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi 2019 al fine di consentire tutti i processi che portano alla misurazione, valutazione e successiva validazione della performance dello scorso anno;
- Approvazione tempestiva dei budget delle strutture (obiettivi di performance organizzativa). Al fine di semplificare i processi, sarebbe comunque opportuno e proficuo eliminare gli obiettivi legati ad attività di natura ordinaria, al fine di valorizzare maggiormente quelli strategici e significativi, snellendo di conseguenza la fase adempimentale a tutti i livelli;
- Richiesta formale a tutti i responsabili che non vi avessero già provveduto, di completare rapidamente l'attribuzione degli obiettivi individuali al personale assegnato.

Sassari, 30/04/2020

Dott. Lorenzo Moretti - Presidente



Dott.ssa Maria Sofia Pippia - componente



Dott. Massimiliano Oppa - componente

