

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE
PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

**RELAZIONE ANNUALE DI MONITORAGGIO
SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI
NELL'AMBITO DI ENTI E AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E DELL'ARPA
(DGR.334/2014 – Allegato A, art.3, c.1, lett.c)
Periodo: 1.10.2014-30.9.2015**

1. Premessa: un inquadramento preliminare

La presente relazione ha lo scopo di illustrare alla Giunta Regionale, conformemente con quanto previsto dalla DGR 334/2014, le attività svolte dall'Organismo Indipendente di Valutazione per gli Enti e Aziende del SSR e per ARPA della Regione Emilia-Romagna¹, in merito al monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni, ed anche, più in generale, alle attività svolte nel periodo considerato.

1.1 Riferimenti ed ambito di attività dell'OIV-SSR

Preliminarmente è opportuno ricordare che la scelta effettuata dalla RER di istituire un OIV unico per gli enti ed aziende del SSR, disciplinandone autonomamente finalità e funzioni (L.R. n. 26/2013, DGR n. 334/2014, Nota Direzione Generale Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e telematica PG/2014/385293, DGR n. 705/2015), ha definito l'ambito delle competenze dell'OIV per le Aziende con una disciplina innovativa e modificativa rispetto a quanto previsto dall'art. 14 del D.Lgs. 150/2009. Si ricorda che la facoltà attribuita alle Regioni di adeguare autonomamente i propri ordinamenti ai principi contenuti nel D.Lgs. 150/2009 è espressamente prevista dagli articoli 16, 31 e 74 comma 2 del decreto stesso.

Le funzioni assegnate all'OIV-SSR dalla DGR 334/2014 (poi integrate dalla DGR 705/2015) sono le seguenti:

- la valutazione della correttezza metodologica dei sistemi di misurazione e valutazione delle attività e delle prestazioni individuali, ivi compresa quella relativa ai Direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale;
- la promozione e l'attestazione della trasparenza e dell'integrità dei sistemi di programmazione, valutazione e misurazione delle attività e delle prestazioni organizzative e individuali applicati nell'ente;
- il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni e la presentazione alla Giunta regionale, per le rispettive competenze, di una relazione annuale sullo stato dello stesso;

¹ Nel presente documento, per brevità, l'Organismo Indipendente di Valutazione sarà indicato come OIV-SSR, mentre gli Enti/Aziende del SSR e l'ARPA saranno indicati complessivamente come Aziende.

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

- le funzioni attribuite agli organismi di cui all'articolo 14 del d.lgs. n.150/2009 da successive leggi statali.

1.2 Monitoraggio dei controlli interni: ambito di applicazione

Ad integrazione della normativa regionale sopra richiamata, con Nota della Direzione Generale Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e telematica PG/2015/491450 del 10/07/2015 è stata approfondita e puntualmente specificata la portata delle funzioni attribuite all'OIV-SSR riguardo al "sistema dei controlli interni", anche al fine di superare alcuni dubbi interpretativi sulle stesse emersi nel frattempo.

Il D.Lgs. 286/1999 prevede quattro distinte tipologie di controllo interno, tese da un lato a valutare la legittimità, regolarità e la correttezza dell'attività amministrativa (controllo interno di regolarità amministrativa e contabile), dall'altro ad assicurare la razionalità economica e l'attuazione dei risultati e degli obiettivi indicati dagli organi di vertice dell'ente, ovvero il controllo di gestione, il controllo strategico e la valutazione del personale con incarico dirigenziale. È lo stesso decreto in esame a marcare la differenza fra le due tipologie, prevedendo che le funzioni di controllo di gestione, di valutazione della dirigenza e di valutazione strategica sono esercitate in modo distinto, anche se integrato, senza alcun riferimento alle verifiche di regolarità amministrativa e contabile dell'azione amministrativa. È altresì prevista l'esclusività dei soggetti cui compete il controllo di regolarità amministrativa e contabile: infatti le strutture preposte al controllo di gestione e al controllo strategico non possono occuparsi di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Il D.Lgs 150/1999, all'art. 14, nel richiamare i controlli previsti dal D.Lgs 286/1999, pone tuttavia l'accento sul cosiddetto "ciclo di gestione della performance", nel quale confluiscono il controllo di gestione, la valutazione dirigenziale e il controllo strategico. I controlli di conformità, ovvero il controllo di regolarità amministrativa-contabile, pur non esclusi espressamente, non ricevono alcun approfondimento o specificazione nel decreto in esame, lasciando implicitamente la disciplina di riferimento invariata.

In coerenza con quanto specificato nella citata Nota PG/2015/491450, le competenze attribuite da RER all'OIV-SSR sui controlli interni sono quindi definite nel seguente modo: *"l'OIV-SSR, in piena autonomia, monitora il funzionamento complessivo dei controlli interni, individuabili nel **controllo di gestione**, nella **valutazione dirigenziale** e nel **controllo strategico**, in quanto rientranti nel ciclo di gestione della performance"*.

Come accennato in premessa, al fine di dare maggiore completezza ed organicità alla presente relazione, oltre agli aspetti appena richiamati, viene presentato lo stato di attuazione degli altri ambiti di competenza dell'OIV-SSR, ossia quelli attinenti l'anticorruzione e la trasparenza, anche perché risultano oggettivamente correlati con essi.

2. Sintesi delle attività svolte

L'attivazione del nuovo modello di applicazione del D.Lgs.150/2014, come sopra richiamato, ha richiesto una prima fase di impostazione, peraltro ancora in corso di affinamento tenuto conto della delicatezza

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE
PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

delle materie trattate, della complessità del sistema delle Aziende (ciascuna dotata della propria autonomia ed esperienze pregresse) e degli adempimenti comunque previsti da altre norme.

In estrema sintesi il percorso di lavoro attuato dall'OIV-SSR nel primo anno di attività può essere riassunto nel seguente modo:

- 1/10/2014: Attivazione OIV-SSR secondo quanto previsto dalla DGR 334/2014
- 22/10/2014: Nota della DG Organizzazione con una prima definizione di ruoli OIV-SSR e OAS e percorsi:
- 19/12/2014: Delibera 1 dell'OIV-SSR, con indicazione sugli adempimenti relativi a trasparenza ed anticorruzione, con Linee guida sul sistema delle performance (allegato A) e sul sistema di valutazione del personale (allegato B)
- 31/1/2015: Attestazione dell'OIV-SSR sull'assolvimento obblighi di pubblicazione nel sito "Amministrazione trasparente" di ciascuna Azienda (con riferimento al 31/12/2014), secondo la delibera 148/2014 dell'ANAC
- 2° trimestre 2015: Raccolta dei Piani Performance predisposti dalle Aziende secondo le Linee guida, dopo aver prorogato i termini di predisposizione al 31/03/2015 (anche per tenere conto delle nuove nomine in quasi tutte le Aziende)
- 3° trimestre 2015: Validazione dei processi di valutazione attuati dagli OAS per il sistema incentivante 2014
- 15/06/2015: Estensione delle competenze dell'OIV-SSR alla valutazione dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie (DGR 705/2015)
- 1/7/2015: Sostituzione di un componente dell'OIV-SSR a seguito di dimissioni (presentate in data 19/03/2015)
- Luglio - ottobre: Supporto alla DG Sanità nella valutazione dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie

Successivamente rispetto al termine del primo anno di attività, a dicembre 2015, è stata anche predisposta ed inviata alle Aziende la Delibera 2/OIV che, nel confermare l'impianto delineato con la Delibera 1, aggiorna e puntualizza diversi aspetti rilevanti.

3. Monitoraggio del sistema dei Controlli interni

3.1 Controllo di Gestione

Le Aziende hanno consolidato negli anni una significativa esperienza nell'ambito del controllo di gestione, in attuazione di quanto previsto dalla L.Reg.50/94 e dei suoi successivi adeguamenti, per quanto attiene al sistema di programmazione, alla gestione per budget, al controllo di gestione (reporting) ed alla contabilità analitica.

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE
PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Recentemente tale ambito di attività è stato oggetto di una particolare attenzione e rivisitazione nell'ambito del Percorso Attuativo della Certificabilità, avviato ai sensi del DM 1/03/2013 (DGR 865/2013); la DGR 150/2015 ha più recentemente aggiornato il Percorso già definito, indicando anche impegni precisi e tempi per la loro attuazione in ciascuna Azienda. Con specifico riferimento al sistema di budget, alla reportistica ed alla contabilità analitica esso prevede per tutte le Aziende scadenze collocate nel 2015.

L'approccio adottato dall'OIV-SSR si inserisce in tale contesto, cercando di sostenere e valorizzare le attività già in corso presso le Aziende.

Con specifico riferimento al budget, la delibera 1/OIV ha previsto che il Piano della performance delle Aziende avesse una prospettiva strategica triennale, ma rinviasse annualmente ad una programmazione di budget (Master budget) predisposto sulla base delle indicazioni metodologiche presenti nelle linee guida regionali del 20/12/2013 (definite proprio nell'ambito del PAC); esse prevedono i seguenti contenuti:

- **Linee guida di budget per l'anno di riferimento**, che competono alla direzione strategica dell'Azienda, e sono redatte sulla base: delle linee di indirizzo nazionali e regionali, dei documenti di programmazione sanitaria locale, del preconsuntivo dell'anno in corso ed, ovviamente, anche del Piano della Performance, del quale rappresentano di fatto la declinazione annuale.
- **Budget operativi**, che trovano rappresentazione nella scheda di budget per centro di responsabilità aziendale, i cui contenuti minimi sono: a) Obiettivi; b) Costi diretti; c) Risorse umane; d) Attività. Si tratta quindi di schede che rappresentano tipicamente la performance organizzativa dei diversi centri di responsabilità. Dato il necessario collegamento con il Piano della Performance, si suggerisce che gli obiettivi indicati nelle schede di budget rinviino agli obiettivi strategici ed alle dimensioni della performance presenti nel Piano.
- **Budget trasversali**, che comprendono: (a) i budget dei costi comuni, relativi ai servizi di pulizia, riscaldamento, mensa, manutenzioni, ecc.; (b) i budget degli acquisti, riferiti a beni (correnti o a utilità pluriennale), servizi e risorse umane.

Sintesi monitoraggio:

Nel periodo considerato l'OIV-SSR ha raccolto ed analizzato i documenti di budget prodotti dalle Aziende per il 2015, che presentano ancora significative differenze di impostazione, frutto evidentemente delle precedenti esperienze, ma che dimostrano una notevole maturità e diffusione dello strumento.

Dal momento però che l'adeguamento richiesto alle Aziende dalla DGR 150/2015 sui regolamenti interni di budget, sulla reportistica e sul regolamento di contabilità analitica è previsto con varie scadenze nel corso del 2015 (fissati per il 30/06, 30/09 e 31/12), l'OIV-SSR si propone di effettuare uno specifico monitoraggio sugli stessi nel corso del 2016, in collaborazione con la DG Sanità.

3.2 Valutazione del personale

La Delibera 1/OIV (allegato B) ha fornito un primo quadro di riferimento per costruire un modello di funzionamento di un Sistema aziendale di valutazione integrata che possa essere uno strumento di supporto per tutti coloro che, a vario titolo, sono coinvolti nei processi aziendali di valutazione nello spirito di miglioramento del SSR e di orientamento, valorizzazione e sviluppo di tutti gli operatori coinvolti.

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE
PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

L'obiettivo primario dei processi valutativi è migliorare complessivamente i risultati organizzativi e la qualità dei servizi prodotti, in un'ottica di responsabilizzazione del personale verso il pieno soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e dei clienti esterni o interni.

I principi generali cui devono conformarsi i sistemi aziendali di valutazione del personale sono i seguenti:

1. trasparenza dei processi e dei criteri usati e delle valutazioni effettuate;
2. oggettività delle metodologie e degli strumenti utilizzati;
3. esplicitazione delle motivazioni che sono alla base delle valutazioni effettuate;
4. informazioni preparatorie alla valutazione adeguate e partecipazione del valutato anche attraverso l'autovalutazione;
5. diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del valutatore;
6. espressione della valutazione finale secondo modalità che ne rendano il contenuto facilmente comprensibile, semplice e trasparente;
7. periodicità annuale e continuità dei suoi processi attuativi.

Gli strumenti del sistema aziendale di valutazione sono rappresentati da:

1. Guida alla valutazione aziendale del personale
2. Schede di valutazione
3. Dossier curriculari individuali
4. Albo valutatori
5. Cruscotto di monitoraggio processi di valutazione

I processi di valutazione previsti dal Sistema aziendale di valutazione integrata sono quattro:

1. Valutazione annuale dei risultati raggiunti (performance individuale o di team)
2. Valutazione annuale delle competenze possedute
3. Valutazione pluriennale delle attività gestionali e/o degli incarichi professionali e/o delle posizioni organizzative
4. Valutazione dei nuovi inserimenti.

Il Sistema aziendale di valutazione integra quindi due grandi "aree" su cui rivolgere l'analisi della valutazione: l'area del "cosa" si è fatto e l'area del "come" lo si è fatto.

Rispetto all'impianto proposto, nel corso del 2015 le Aziende hanno iniziato un percorso di progressivo adeguamento, come peraltro suggerito dalla Delibera stessa tenuto conto della delicatezza e complessità della materia.

Sintesi monitoraggio:

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE
PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Il primo confronto tra i sistemi presenti nelle varie Aziende ha evidenziato differenze molto significative di approccio, finalizzate fortemente all'erogazione periodica degli incentivi (retribuzione di risultato o produttività collettiva) e comunque all'assolvimento di adempimenti derivanti dai contratti nazionali di lavoro e da accordi integrativi locali (anche per quanto attiene alle valutazioni sugli incarichi).

Va peraltro segnalata l'importante iniziativa promossa dalla DG Sanità relativa all'implementazione del Software Unico per la Gestione delle Risorse Umane (GRU) nelle Aziende sanitarie della Regione; al suo interno è previsto anche un modulo relativo alla valutazione del personale: in questo ambito l'OIV-SSR sta assicurando (assieme agli Organismi Aziendali di Supporto previsti dalla DGR 334/2014) il proprio supporto metodologico, in quanto rappresenta evidentemente un'opportunità straordinaria per supportare le Aziende nella concreta attuazione di quanto previsto dalla Delibera 1/OIV (ad esempio la prevista omogeneizzazione strutturale delle varie tipologie di schede di valutazione, l'attivazione del dossier individuale e la disponibilità di un cruscotto di monitoraggio delle valutazioni). Si ricorda peraltro che l'attivazione di tale strumento è attualmente calendarizzato per il 1/1/2017 (AUSL Romagna e Aziende AVEC) e per il 1/1/2018 (Aziende AVEN). Ciò consentirà all'OIV-SSR un miglior monitoraggio dell'evoluzione dei sistemi di valutazione, attraverso un impianto informativo-informatico uniforme che assicura inevitabilmente una leggibilità trasversale (anche) delle modalità di valutazione del personale.

I principi sopra richiamati sono stati applicati dall'OIV-SSR anche con riferimento alla **valutazione dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie relativa all'anno 2014**, attuata in collaborazione con la DG Sanità (per effetto della già citata DGR 705/2015). Il percorso ed i criteri di valutazione adottati, una volta resi noti alle Aziende, potranno costituire un ulteriore spunto per il progressivo miglioramento dei loro sistemi aziendali di valutazione del personale (in particolare per quanto attiene alla performance annuali).

3.3 Controllo strategico

Il controllo strategico previsto dal D.Lgs.286/1999 è stato successivamente aggiornato dal Ciclo di gestione della performance previsto dal D.Lgs.150/2009.

Per quanto riguarda questo ambito, nella delibera 1/OIV è stato richiesto alle Aziende e degli Organismi Aziendali di Supporto (OAS), già a partire dall'esercizio 2015, di attivarsi gradualmente per predisporre il Piano della Performance (tenendo anche presente che da alcuni anni le Aziende non predisponavano più il Piano Programmatico ex art.5 L.Reg.50/94 e smi, in coerenza con le indicazioni regionali). Il Ciclo di gestione delle performance delle Aziende, che consente di realizzare l'attività di programmazione e controllo strategici e la rendicontazione verso la Regione e verso gli stakeholders esterni, si avvia internamente con la definizione di un Piano delle Performance (PdP), articolato secondo una struttura ed una serie di indicatori definiti. Il PdP potrà rimandare ai documenti relativi alla declinazione degli obiettivi annuali di performance organizzativa (schede di budget) e di performance individuale (schede di valutazione individuali).

Successivamente alla fase di pianificazione del Ciclo delle performance, l'OIV-SSR nella delibera 1/OIV ha previsto una specifica fase di rendicontazione dei risultati conseguiti, che consiste nella predisposizione del Bilancio di Missione in ottemperanza a quanto già previsto dalla normativa regionale (art. 6, c. 1, L.Reg.

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE
PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

29/2004 – al fine di evitare duplicazioni), accompagnato da una nota integrativa, sintetica, a cura della Direzione Aziendale. Tale nota da un lato commenta il Bilancio di Missione, e contemporaneamente analizza il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici previsti dal PdP e dei target di budget, nonché le ragioni per il mancato o parziale conseguimento. Nell'impostazione fornita dalla delibera 1/OIV, Bilancio di Missione e Nota Integrativa corrispondono e vanno assieme a comporre la "Relazione sulla performance" prevista dalla norma nazionale.

Sintesi monitoraggio:

I Piani predisposti dalle Aziende secondo le nuove indicazioni fornite dall'OIV-SSR sono stati pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente dei rispettivi siti internet. Evidenziano un buon livello di adeguamento all'impostazione fornita, anche se evidentemente scontano la novità dello strumento sui contenuti ed il breve lasso di tempo a disposizione delle nuove Direzioni per elaborare compiutamente una visione strategica in attuazione delle direttive regionali. Va ricordato infatti che l'OIV-SSR ha posticipato i tempi di adozione del documento al 31/3/2015 (rispetto al termine ordinario fissato per il 28/2) per tenere conto del fatto che il 1° marzo 2015 sono state nominate le nuove Direzioni delle Aziende Sanitarie.

Un elemento importante emerso dall'analisi dei Piani (e poi anche dal confronto con le Aziende) è la necessità di individuare obiettivi strategici ed indicatori di monitoraggio comuni, rispetto ai quali le Aziende possano eventualmente integrare aspetti specifici, ma che offrano una visione trasversale della programmazione e dei risultati delle Aziende. La questione è stata condivisa con la DG Sanità, che sta sviluppando specifiche proposte alle quali l'OIV-SSR sta fornendo il proprio contributo al fine di poterle adottare già a parte dal 2016.

4. Ulteriori ambiti di lavoro

4.1 Prevenzione della corruzione

La L.190/2012 ha avviato nella Pubblica Amministrazione un percorso strutturato finalizzato alla prevenzione della corruzione, come peraltro più volte sollecitato dagli organismi internazionali. Da questo punto di partenza si sono sviluppate numerose disposizioni normative e regolamentari con l'obiettivo dichiarato di creare un sistema organico di prevenzione della corruzione, peraltro in un'accezione estesa che include anche la *maladministration*.

Il tema è complesso ed il suo approfondimento esula dagli scopi del presente documento.

Il ruolo assegnato agli Organismi indipendenti di valutazione dalla normativa in questo ambito è stato analizzato, con riferimento alle Aziende, nella già citata delibera 1/OIV; esso si focalizza sostanzialmente sull'espressione di un parere obbligatorio sui codici di comportamento prima dell'adozione (ex comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, così come modificato dall'art. 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012) e, soprattutto, nella verifica della presenza/coerenza delle misure e degli obiettivi indicati nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione anche nel Piano della Performance, negli obiettivi di budget/individuali e nel correlato sistema premiante. Questo secondo aspetto è stato incluso nelle

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE
PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

indicazioni fornite nella delibera 1/OIV sulle modalità di predisposizione del Piano delle Performance e del sistema degli obiettivi aziendali.

Sintesi:

Nel corso del primo anno di attività, l'OIV-SSR ha verificato i piani delle performance delle Aziende, riscontrando la presenza/coerenza tra misure previste dal PTPC e gli obiettivi riportati nel PdP.

Inoltre ha espresso il parere obbligatorio in occasione dell'adozione del nuovo Codice di comportamento dell'unica Azienda che l'ha aggiornato nel 2015 (AOU di Bologna), esprimendo parere favorevole (le Aziende, infatti, hanno di norma approvato il primo Codice di comportamento aziendale ad inizio 2014, secondo quanto previsto dalla normativa).

Tra l'altro, il recente aggiornamento del PNA prevede esplicitamente che entro la fine del 2016 tutti gli Enti aggiornino il proprio codice di comportamento sulla base di ulteriori direttive che l'ANAC dovrà emanare. In quell'occasione sarà possibile effettuare un monitoraggio complessivo delle modalità di applicazione di tale previsione normativa.

A conferma delle attività positivamente sviluppate dalle Aziende della Regione in tale ambito, si segnala che nel recente "Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017", pubblicato dall'ANAC il 16/12/2015 e relativo ai piani predisposti ad inizio 2015, sono presenti in generale forti critiche sulla qualità del lavoro svolto, ma esprime in diversi punti un esplicito apprezzamento (solo) verso le Aziende sanitarie della Regione Emilia-Romagna ed anche per il ruolo di impulso e coordinamento svolto dalla Regione stessa, come evidenziato nei passaggi che si riportano di seguito:

"Anche nel caso delle Aziende sanitarie locali si riscontra l'assenza o l'inadeguatezza dell'analisi del contesto esterno già evidenziata a livello di analisi generale complessiva delle amministrazioni. Anche in questo caso infatti solo un'esigua percentuale del comparto, il 13,98%, ha condotto nei propri Piani un'analisi del contesto esterno sufficiente o buona. Tra queste si segnalano alcune aziende sanitarie che hanno esplicitato le ricadute sulla propria struttura organizzativa delle linee di indirizzo adottate in ambito socio sanitario dalla Regione Emilia Romagna. Tali linee di indirizzo hanno infatti previsto una necessaria integrazione delle funzioni delle Aziende Sanitarie; i Piani in oggetto hanno quindi dato conto dei rapporti intercorrenti con le altre strutture sanitarie del territorio." (cfr. pag. 137 del Rapporto)

"In particolare, alcune Asl dell'Emilia Romagna hanno accolto le già richiamate linee di indirizzo della propria Regione e introdotto nel proprio piano 4 "Aree di rischio Ulteriori": Liste di attesa, Attività libero professionale, Sperimentazione e ricerca e Rapporti con case farmaceutiche." (cfr. pag. 137 del Rapporto)

"I piani degli IRCCS analizzati hanno, nella quasi totalità dei casi, utilizzato esclusivamente la metodologia suggerita dal PNA. Va comunque sottolineato che alcuni Istituti hanno operato dei correttivi rispetto ad essa. Questi, partendo dall'applicazione delle indicazioni dell'Allegato 5 del PNA, hanno evidenziato come l'utilizzo della media aritmetica nel calcolo del livello di rischio produca di fatto una sottostima dello stesso. Si è quindi preferito utilizzare (nel caso specifico, seguendo gli orientamenti assunti in sede del Tavolo tecnico permanente di Area Vasta Emilia Centro per la prevenzione e la trasparenza) il "criterio del valore

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE
PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

massimo" (calcolando la variabile con il valore più alto tra quelle di impatto e probabilità dell'All. 5 del PNA)." (cfr. pag. 159 del Rapporto)

4.2 Trasparenza

La normativa sulla trasparenza della Pubblica Amministrazione è stata fortemente rivista nell'ambito della già citata L.190/2012, quale strumento fondamentale di contrasto ai fenomeni corruttivi, attraverso il D.Lgs.33/2013.

In questo ambito, il ruolo assegnato agli Organismi Indipendenti di Valutazione risulta molto rilevante, in quanto devono attestare il livello di assolvimento agli obblighi di pubblicazione sul sito Amministrazione Trasparente di ogni Ente, sulla base di specifiche delibere CIVIT/ANAC.

In merito alla promozione ed all'attestazione della trasparenza-integrità (con obiettivi correlati al Ciclo di gestione della performance), l'OIV-SSR ha provveduto all'attestazione degli obblighi di pubblicazione in area "Amministrazione Trasparente" come previsto dalle specifiche Delibere ANAC.

L'OIV-SSR, tenendo conto dei risultati e degli elementi emersi dall'attività di controllo sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione svolti dal Responsabile della Trasparenza di ciascuna Azienda, ha formalizzato i documenti di attestazione secondo quanto previsto dalla Delibera 148/2014 dell'ANAC, verificando le griglie di rilevazione al 31 dicembre 2014 inviate dagli enti ed aziende del SSR. I documenti in questione sono stati pubblicati sui siti istituzionali di ciascun Azienda, secondo le indicazioni dell'ANAC.

Sintesi:

Il monitoraggio effettuato al 31/12/2014 sull'applicazione della normativa della trasparenza nelle Aziende, secondo le indicazioni dell'ANAC presenti nella delibera 148/2014, ha evidenziato un ottimo livello di adeguamento delle Aziende alla normativa in questione. Restano presenti alcuni dubbi interpretativi su specifici obblighi di pubblicazione, in termini di concreta applicazione allo specifico ambito di attività delle Aziende, che portano ad impostazioni diversificate da parte delle diverse Aziende. Unico elemento critico è rappresentato dall'esigenza per l'AUSL della Romagna di unificare i 4 preesistenti siti Amministrazione trasparente (cosa avvenuta ad inizio dicembre 2015).

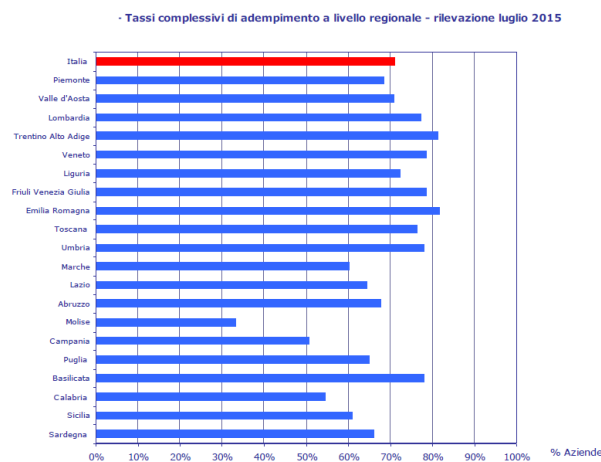
Il giudizio sostanzialmente positivo sopra riportato si riscontra anche dal rapporto recentemente pubblicato dall'AGENAS, disponibile al link seguente:

http://www.agenas.it/images/agenas/In%20primo%20piano/TRASPARENZA/rapporto_trasparenza_aziende_2015.pdf.

Le Aziende sanitarie della Regione Emilia-Romagna risultano tra le più virtuose rispetto ai tassi complessivi di adempimento sulla normativa della trasparenza, come evidenziato dal grafico riportato di seguito e dal fatto che tra le migliori 10 Aziende, ben 5 sono emiliano-romagnole.

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA



Per quanto attiene invece all'esigenza di definire interpretazioni comuni agli obblighi di pubblicazione, si ricorda che la Regione Emilia-Romagna ha fornito alle Aziende nel 2013 e nel 2014 diverse indicazioni in vari ambiti, istituendo un tavolo di coordinamento di cui fanno parte i referenti di AVEN, AVEC, Ausl Romagna e ARPAE (sia per la prevenzione della corruzione, sia per la trasparenza), al quale partecipa anche l'OIV-SSR.

4.3 Benessere organizzativo

Tra i compiti assegnati agli Organismi Indipendenti di Valutazione dal D.Lgs.150/09 (art.14 c.5) vi è anche la realizzazione di indagini di benessere organizzativo, sulla base di modelli forniti dalla CIVIT/ANAC. Tale previsione normativa nazionale non è stata peraltro ripresa dal legislatore regionale, e quindi non si ritrova tra i compiti specificamente assegnati all'OIV-SSR dalla citata DGR 334/2014.

In ogni caso, risulta opportuno richiamare che, in fase di avvio dell'OIV-SSR, stanti le specifiche competenze professionali presenti, è stato richiesto uno specifico contributo in materia; esso si è tradotto in un documento per l'avvio di un Osservatorio regionale per il benessere organizzativo, attraverso una lista di indicatori oggettivi e rilevabili quasi completamente dai sistemi informatici di gestione del personale (e, da quando sarà attivo, dal già citato GRU). L'approccio suggerito si affianca, integrandole con un approccio maggiormente oggettivo e sistematico, alle rilevazioni basate su questionari somministrati ai dipendenti, su cui peraltro è in corso uno specifico progetto a cura della DG Sanità.

Esso inoltre consentirebbe alle Aziende di rispondere anche a quanto previsto dal D.Lgs.81/2008 (art.6 comma 8 lettera m-quater e art.28 comma 1-bis secondo quanto specificato successivamente dalla circolare n°23692 del 18 nov 2010 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali), assolvendo all'obbligo di svolgere la valutazione preventiva del rischio stress lavoro-correlato e rinviando, solo a quando effettivamente necessario, la valutazione approfondita della percezione soggettiva dei lavoratori.

5. Conclusioni e prospettive

Nella presente relazione è stato evidenziato a più riprese come le attività dell'OIV-SSR nel primo anno di attività siano state finalizzate all'impostazione di un sistema di ruoli e strumenti innovativi e che riguardano

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE
PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

molti ambiti diversi, secondo quanto previsto dalla DGR 334/2014. Il monitoraggio svolto, pertanto, non può che essere ancora fortemente limitato per la novità degli strumenti impostati, ma ha già consentito di evidenziare i numerosi elementi positivi che caratterizzano il sistema delle Aziende ed anche diversi ambiti di lavoro peraltro in parte già avviati.

Infatti, la delibera 2/OIV del dicembre 2015, fornisce una prima risposta ad alcuni temi posti, ma soprattutto il lavoro attivato con le Direzioni regionali e con le Aziende in vari ambiti (definizione di obiettivi/indicatori standard per il Piano della Performance, software regionale GRU, verifica del livello di attuazione del controllo di gestione secondo quanto previsto dal PAC, tavolo anticorruzione-trasparenza, ecc) consentirà di migliorare le impostazioni e gli strumenti di lavoro sui vari settori di competenza dell'OIV-SSR.

Conseguentemente, l'attività di monitoraggio sui sistemi di controllo interni risulterà nei prossimi anni sempre più puntuale ed efficace.

In conclusione, si ritiene opportuno evidenziare alcuni aspetti rilevanti e di prospettiva correlati con gli ambiti di competenza dell'OIV-SSR ed eventualmente da affrontare con determinazioni della Giunta o dell'Assemblea legislativa regionali:

- ARPA (ora ARPAE): l'esperienza del primo anno di attività porta a suggerire alla Giunta Regionale ed alle Direzioni regionali competenti di verificare la coerenza e l'opportunità di mantenere la competenza dell'OIV-SSR sull'ARPAE, tenendo anche conto delle novità introdotte dalla L.Reg.13/2015 che prevedono per tale Ente una disciplina di riferimento differente rispetto alle Aziende sanitarie; al riguardo va evidenziato che diversi settori di attività su cui è impegnato l'OIV-SSR (software GRU, valutazione annuale dei Direttori Generali, collaborazione con la DG Sanità) non riguardano direttamente l'ARPAE, rendendo l'attività svolta poco impattante su di essa.
- PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA: la sempre crescente rilevanza di questi temi e la loro particolare declinazione nelle Aziende sanitarie (si veda anche lo specifico capitolo dedicato alla sanità presente nel recente aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione) suggeriscono l'implementazione di un coordinamento da parte della Regione ancor più forte rispetto a quanto (lodevolmente) fatto finora, eventualmente anche con una prospettiva nazionale (quindi anche con rapporti diretti con ANAC ed Agenas). Infatti in Emilia-Romagna, sia a livello regionale sia a livello aziendale, sono presenti competenze ed esperienze in grado di elaborare proposte e soluzioni più efficaci ed utili rispetto a quelle finora ipotizzate a livello nazionale in ambito sanitario (che possono invece indurre un approccio meramente adempitivo), ponendosi per certi versi come "laboratorio avanzato" in materia, capace di governarla anziché subirla. D'altro canto è stata la stessa ANAC nel proprio rapporto sui Piani per la prevenzione della corruzione 2015/2017 ad avere esplicitamente evidenziato tale situazione positiva (come citato nello specifico paragrafo precedente), che può quindi rappresentare un'opportunità da sfruttare. Questa prospettiva ovviamente va ben oltre rispetto alle competenze dell'OIV-SSR, che comunque si rende disponibile a partecipare e a fornire il proprio supporto nelle forme che saranno eventualmente prospettate.
- BILANCIO DI MISSIONE: tale strumento di rendicontazione delle attività svolte dalle Aziende Sanitarie è previsto dalla L.Reg. 29/2004 ma dovrebbe essere aggiornato e rivisto alla luce delle

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

PER GLI ENTI E LE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E PER L'AGENZIA REGIONALE
PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE (ARPA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

successive evoluzioni normative, rendendolo più snello ed inserendolo in modo più coerente ed integrato nel Ciclo di gestione della performance.

L'Organismo Indipendente di Valutazione