



**SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE
REGIONE SICILIANA
AZIENDA SANITARIA PROVINCIALE N.1**

Sede Legale Viale della Vittoria n.321- Agrigento
Tel. 0922 407111 * Fax 0922 401229
P.Iva e C.F. 02570930848
STRUTTURA TECNICA PERMANENTE
MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE

Organismo Indipendente di Valutazione

Relazione sul Funzionamento del Sistema di Valutazione, Trasparenza e Integrità dei Controlli Interni dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance

1. Premessa

L'ASP di Agrigento ha attraversato negli ultimi anni una fase complessa caratterizzata prima dalla pandemia del COVID e successivamente da un'amministrazione straordinaria che si è conclusa tra il giugno ed il settembre 2024 con la nomina della nuova Direzione strategica. Entrambi questi fattori hanno influito sul funzionamento del Sistema di Valutazione, Trasparenza e Integrità dei Controlli Interni; nel caso del COVID con le note ripercussioni sull'attività sanitaria globale, mentre per quanto attiene alla gestione straordinaria, la stessa ha risentito della tardiva assegnazione degli obiettivi annuali da parte della Regione. La tempistica del ciclo della performance ha quindi subito ritardi non dipendenti dall'Amministrazione.

La nomina della nuova Direzione strategica determina oggi condizioni di stabilità sul medio periodo che rappresentano le migliori premesse per il potenziamento del sistema aziendale della performance contribuendo così alla promozione dell'efficienza e dell'efficacia dell'ente e, in ultima analisi, della salute dei cittadini. Per tale motivo l'OIV ritiene che, nella attuale fase, sia particolarmente importante per l'Organismo dare concretezza alla funzione di formulazione di *"proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi"*, prevista dal D.Lgs. n.150/2009, alla quale è dedicata una specifica sezione della presente Relazione.

2. Introduzione

L'articolo 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. n.150/2009, come modificato dall'art.11, comma 1, lettera c) del D.Lgs. n.74/2017, dispone che l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance: "monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi".

Con la delibera n.4/2012, la CIVIT (ora Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC) ha fornito le linee guida per la redazione della relazione degli OIV sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni ai sensi del citato art 14 D.Lgs. n.150/2009 nonché relative all'Attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità ai sensi dell'art. 14 c. 4 lettera g) del suddetto Decreto.

L'elaborazione della relazione è rilevante per garantire che l'ente pubblico non solo rispetti i criteri di efficienza ed efficacia, ma che si impegni altresì ad un miglioramento continuo delle proprie prestazioni, nel rispetto delle norme vigenti. In particolare, l'Azienda Sanitaria Provinciale di Agrigento, come ogni altro ente pubblico che soggiace al disposto del D.Lgs. n.150/2009, è soggetta al ciclo della performance che comprende la pianificazione degli obiettivi, la misurazione dei risultati e la valutazione finale. La relazione permette di analizzare lo stato attuale del ciclo, evidenziando i punti di forza e le criticità riscontrate. Inoltre, consente di formulare proposte per il miglioramento e per l'integrazione dell'intero processo valutativo.

Nel contesto delle Aziende sanitarie pubbliche, il funzionamento del ciclo della performance ha un impatto diretto sulla qualità dei servizi sanitari erogati, sulla gestione delle risorse umane e finanziarie, e sulla capacità dell'ente di rispondere alle esigenze della popolazione. Il monitoraggio continuo della performance va inteso come strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi declinati nella sezione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO dedicata al Piano della Performance, documento programmatico che stabilisce le priorità strategiche annuali e pluriennali dell'ente.

In questo quadro l'adeguatezza ed il funzionamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance - SMVP riveste un'importanza fondamentale ai fini del miglioramento della qualità delle prestazioni fornite dalla ASP in favore dei cittadini. In ultima analisi questo processo determina il valore pubblico dell'attività complessiva dell'ente inteso come impatto medio generato dalle sue politiche sul livello di benessere complessivo (multidimensionale, e cioè sia economico, sia sociale, sia ambientale, sia sanitario, etc.) degli utenti.

3. Significato e Finalità della Relazione

Il significato della relazione redatta dall'OIV risiede nella sua funzione di monitoraggio sull'efficacia del ciclo della performance. In altre parole, la relazione consente di verificare come l'Amministrazione stia attuando il ciclo della performance. Questo processo, introdotto dal D.Lgs. n.150/2009, ha lo scopo di promuovere la cultura della performance all'interno della Pubblica Amministrazione, migliorando il livello di trasparenza, efficienza ed efficacia nella gestione delle risorse pubbliche.

La finalità ultima della relazione, dunque, è duplice: da un lato, garantire che l'ASP si muova in direzione del raggiungimento degli obiettivi prefissati, dall'altro, offrire proposte di miglioramento per il ciclo della performance, evidenziando le aree in cui è possibile fare progressi. Il documento fornisce quindi agli organi di governo dell'Ente, ai cittadini e agli altri stakeholder, uno strumento di trasparenza e accountability, rafforzando la fiducia nel sistema pubblico.

4. Normativa di Riferimento

La valutazione delle performance all'interno delle Pubbliche Amministrazioni italiane è disciplinata da una serie di normative che, negli ultimi anni, hanno contribuito a costruire un sistema organico di gestione della performance. Il quadro normativo principale che regola questa materia è il D.Lgs. n.150/2009, noto come 'Riforma Brunetta'.

L'art. 14 di tale decreto è uno dei pilastri del sistema di valutazione, poiché istituisce l'Organismo Indipendente di Valutazione come soggetto responsabile della verifica del ciclo della performance. In particolare, il comma 4, lettera a), impone all'OIV di riferire annualmente sull'effettivo funzionamento del ciclo della performance, sottolineando la necessità di garantire un monitoraggio continuo e costante del processo valutativo.

Altre norme di riferimento includono:

- Legge n. 190/2012, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Questa legge introduce meccanismi di prevenzione della corruzione che devono essere integrati con i controlli interni e le attività di valutazione della performance. In particolare, l'art. 1, comma 5, impone che le Pubbliche Amministrazioni adottino misure per prevenire fenomeni corruttivi, il che include la gestione trasparente e corretta del ciclo della performance.

- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che disciplina gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni. L'art. 10 di questo decreto impone di pubblicare sul proprio sito istituzionale il 'Programma triennale per la trasparenza e l'integrità', il quale deve essere coordinato con il Piano della Performance. Questa disposizione rafforza il legame tra trasparenza e valutazione, richiedendo che gli obiettivi e i risultati del ciclo della performance siano pubblicamente accessibili.

- In aggiunta, il quadro normativo ha integrato il D.Lgs. n.150/2009 con ulteriori disposizioni finalizzate a migliorare la trasparenza e la gestione delle performance, tra cui modifiche alla Legge n. 241/1990 ('Nuove norme in materia di procedimento amministrativo') e al D.Lgs. n. 165/2001 ('Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche'). Queste normative sono volte a rafforzare l'accountability e l'efficienza delle Amministrazioni Pubbliche, in particolare nel contesto della valutazione delle performance.

Vanno inoltre menzionate, con riferimento alla materia della misurazione e valutazione della performance le Linee Guida n. 2 del dicembre 2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica che, pur essendo dirette ai Ministero contengono interessanti indicazioni applicabili anche agli enti sanitari.

Particolare rilievo infine rivestono le norme regionali sulla valutazione della performance individuale: *Linee di indirizzo regionali in materia di verifica e valutazione del personale dipendente del SSR*, approvate con il DA Salute 26.06.2011, oggi applicabili per la parte non in contrasto con il successivo DA 1231/2024;

DA Salute n.1563 del 14.12.2023 *Approvazione della proposta di sperimentazione degli strumenti di valutazione di prima istanza della Dirigenza sanitaria medica nella Regione siciliana*;

DA Salute n.1231 del 21.10.2024 *Estensione della sperimentazione degli strumenti di valutazione di prima istanza della Dirigenza sanitaria medica nella Regione siciliana. Adozione linee guida*.

5. Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance – SMVP

L'SMVP è sinteticamente descritto dal Portale della performance del Ministero della Pubblica Amministrazione nei seguenti termini: *Il sistema di misurazione e valutazione della performance (art. 7 c. 1 d.lgs. 150/2009) descrive le “regole del gioco” che l'amministrazione ha definito ai fini dell'implementazione del ciclo della performance in coerenza con gli indirizzi emanati dal Dipartimento della Funzione Pubblica (Linee guida n. 2/2017).*

Tale documento dettaglia le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema, le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

L'art. 7 del D.Lgs. n.150/2009, così come modificato dal D.Lgs. n. 74/2017, stabilisce che le Amministrazioni Pubbliche valutano la performance organizzativa e individuale, adottando e aggiornando annualmente, previo parere vincolante dell'OIV, il sistema di misurazione e valutazione della performance.

L'importanza del predetto sistema di misurazione e valutazione della performance si evince altresì dall'art. 45 del D. Lgs. n. 165/2001, che nel testo novellato dall'articolo 57, comma 1, lettera b) del D.Lgs. n.150/2009, collega la performance organizzativa “all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione”.

Il SMVP:

- indica fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance;
- definisce gli indicatori funzionali atti a misurare e valutare la performance;
- stabilisce le procedure di conciliazione relative all'applicazione del SMVP;
- specifica gli obblighi dirigenziali in materia di anticorruzione;
- individua le modalità di raccordo e integrazione con la programmazione finanziaria e il bilancio;
- determina la misura e la valutazione della performance individuale.

L'SMVP della ASP di Agrigento è attualmente rappresentato dai regolamenti adottati con la deliberazione n. 1970 del 02.05.2013 ad oggetto “Adozione regolamenti retribuzione di risultato della dirigenza – Verifica e Valutazione del personale dirigenziale area medica e veterinaria – Verifica e valutazione del personale dirigenziale area amministrativa, professionale, tecnica e sanitaria non medica”.

I regolamenti adottati sono rappresentati da:

1. Regolamento Retribuzione di risultato della Dirigenza;
2. Regolamento Verifica e valutazione del personale dirigenziale area medica e veterinaria;
3. Regolamento Verifica e valutazione del personale dirigenziale area amministrativa, professionale, tecnica e sanitaria non medica.

Con la deliberazione n. 1824 del 21.12.2016 ad oggetto “Presa atto accordo decentrato con le OO.SS. del comparto, in materia di erogazione della produttività collettiva” (modificata con deliberazione n. 874 del 10.05.2018) l'Azienda si è dotata del nuovo regolamento per l'erogazione della produttività collettiva del personale dell'area del comparto.

6. Monitoraggio dell'OIV

L'OIV ha svolto le proprie funzioni di verifica attraverso sedute le quali hanno permesso di monitorare il funzionamento del sistema aziendale di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni. Nell'espletamento di tale attività si è avvalso della collaborazione della Struttura Tecnica Permanente e degli altri uffici, con particolare riferimento al Controllo di Gestione.

Nel corso della prima metà del 2024 l'OIV ha svolto le proprie attività di verifica attraverso sedute mediamente mensili ed ha monitorato l'applicazione del sistema di gestione della performance verificando la coerenza e l'allineamento degli strumenti messi attuati dall'Azienda rispetto alle indicazioni regionali e nazionali e con particolare riferimento ai processi di misurazione e valutazione. Nel secondo semestre del 2024, in applicazione del DA Salute n.653/2024 del 12.02.2024, recepito dalla ASP di Agrigento con delibera n.491 del 17.09.2024, ha adeguato la cadenza delle sedute a quanto disposto da tale provvedimento.

L'attività dell'OIV ha consentito, anche grazie alla collaborazione degli uffici, in particolare della STP, della Segreteria e del Co.Ge., di ridurre notevolmente, nel 2024, i tempi della definizione degli esiti della performance 2023, nonostante siano stati effettuati diversi approfondimenti e richieste di chiarimento sui dati pervenuti dalle UUOO, anche con riferimento al rispetto dell'invio da parte delle stesse della documentazione nei termini previsti.

Sulla base della delibera dell'Anac n. 203 del 17 maggio 2023, l'OIV ha inoltre proceduto nel 2024 al rilascio delle previste attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

7. Proposte e raccomandazioni per il miglioramento del SMVP

L'art. 14, comma 4, lettera a), del D.Lgs. n.150/2009 dispone che l'OIV *elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi*. In applicazione e in coerenza con tale norma questa sezione del presente documento intende formulare suggerimenti operativi utili ad aggiornare e migliorare il funzionamento del Sistema di Valutazione, Trasparenza e Integrità dei Controlli Interni della ASP. A tal fine l'OIV ha identificato tre aree prioritarie di miglioramento del sistema e, all'interno di queste, una serie di indicazioni per incrementarne l'efficacia.

1. Aggiornare e dare una visione globale al SMVP aziendale

L'analisi documentale afferente alla normativa regolamentare attualmente in uso presso l'Azienda per la verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e sanitaria e della gestione agli indirizzi impartiti presenta spazi per il miglioramento, essenzialmente legati alla necessità di un aggiornamento globale. I regolamenti aziendali vigenti, essendo stati adottati nell'anno 2013, non tengono conto delle innovazioni apportate nell'ambito dal CCNL della Dirigenza sanitaria attualmente in vigore sul Sistema degli Incarichi dirigenziali (art 22) e affidamento e revoca degli incarichi dirigenziali diversi dalla direzione di struttura complessa - criteri e procedure (art 23). Il CCNL del Comparto sanità inoltre ha introdotto una revisione e nuova classificazione del personale con diversa articolazione delle aree contrattuali ed esaurimento di un profilo professionale.

Il puntuale rapporto tra normazione ed organizzazione, con una corretta definizione degli incarichi e dei ruoli è caratteristico di un modello organizzativo nel quale le funzioni dirigenziali sono chiamate ad operare perseguendo il miglioramento della qualità dei servizi, della efficacia e della efficienza.

La valutazione delle prestazioni, quindi, non è direttamente finalizzata alla sola ed esclusiva erogazione di premi, ma è necessaria per legare gli obiettivi dell'Azienda ai risultati ottenuti sia a livello individuale che di gruppo. Valutare la prestazione significa allora rilevare la performance e le competenze, delle funzioni dirigenziali e non, per condividere un piano di lavoro che porti innanzitutto ad un miglioramento della qualità delle prestazioni e alla crescita delle competenze professionali. La valutazione delle performance si presenta, quindi decisamente, come uno strumento di sviluppo del personale basata sul riconoscimento delle competenze e dei risultati individuali e sulla possibilità di migliorare le prestazioni ricorrendo alla progettazione di opportuni piani di sviluppo.

In questo quadro si è recentemente inserita la decisione dell'Assessorato regionale della Salute, adottata con il DA n.1231 del 21 ottobre 2024, di estendere all'intero SSR la sperimentazione degli strumenti di valutazione di prima istanza della Dirigenza sanitaria medica avviata, come progetto pilota in alcune Aziende, con il DA n. 1563 del 14 dicembre 2023.

Tale sperimentazione prevede una modifica sostanziale della scheda di valutazione di prima istanza con diversificazione degli item in essa declinati e con una particolare attenzione all'aspetto comportamentale oltre che gestionale. Le relative Linee Guida allegate a tale provvedimento rappresentano pertanto un pilastro fondamentale per l'aggiornamento del SMVP che va effettuato con una visione globale, anche dal punto di vista terminologico, procedendo ad una revisione dei Regolamenti Aziendali alla luce della normativa nazionale e regionale vigente.

2. Affinare e ottimizzare il sistema degli obiettivi, indicatori e target

L'attuale complesso degli obiettivi utilizzati dall'Azienda per la valutazione della performance è stato adottato alcuni anni addietro tenendo conto della necessità di dotarsi di un sistema informativo efficiente ed efficace. Tale necessità comportava l'assegnazione di punteggi elevati, fino al 40 % del totale, all'assolvimento del debito informativo, sia in termini di completezza che di rispetto dei tempi di scadenza. Questa scelta ha comportato una particolare attenzione su aspetti a tal fine rilevanti, ma non direttamente espressione dell'appropriatezza e della qualità dei servizi erogati e quindi del valore pubblico dell'attività della ASP, come: l'invio dei flussi, la trasmissione dei piani e delle relazioni, l'utilizzo di strumenti come la piattaforma gestionale ORMAWEB, il ricorso alla ricetta dematerializzata, etc.

L'impegno degli ultimi anni nella implementazione e nell'efficientamento del sistema informativo del Co.Ge. sembra avere conseguito sufficienti risultati e pertanto il peso degli obiettivi/indicatori relativi a questo ambito (assolvimento degli obblighi informativi, rispetto dei tempi di caricamento, etc.) va percentualmente ridotto a favore di quelli relativi alla produzione e cioè agli output quali-quantitativi e, per quanto possibile, agli outcome sanitari dei Dipartimenti e delle singole UUOO. In questo senso, un contributo decisivo al miglioramento del sistema di obiettivi, indicatori e target può essere garantito da un uso più esteso degli standard offerti dal PNE, dal DM n. 70/2015 e dalle indicazioni che possono trarsi (1) dai documenti delle Società scientifiche riconosciute dal Ministero della Salute, (2) dalla letteratura e (3) da Aziende sanitarie nazionali benchmark. Questo ultimo riferimento può essere particolarmente utile nel caso delle UUOO amministrative per le quali, come per quelle sanitarie, è necessario ridisegnare il sistema assegnando mete che vadano oltre le attività istituzionali routinarie.

Una conferma indiretta della necessità di migliorare il SMVP aziendale è data, del resto, dalla osservazione che le poche UUOO con performance al di sotto del 90 % sono quelle per le quali indicatori e target sono sostanzialmente determinati a livello nazionale dal PNE e quindi poco modificabili.

È importante che nella scelta degli indicatori si crei una stretta correlazione tra gli obiettivi strategici ed operativi, sforzandosi di individuare per ognuno di questi dei valori target appropriati, non riferiti a meri compiti ordinari. Occorre cioè dotarsi un sistema di obiettivi e di target sfidanti che siano, secondo l'approccio metodologico oggi più condiviso:

- a) specifici,
 - b) misurabili,
 - c) raggiungibili,
 - d) pertinenti,
 - e) basati sul tempo
- (con le iniziali in inglese: SMART).

Quello metodologico è un aspetto centrale dell'individuazione di obiettivi, indicatori e target che spesso presuppone anche un'analisi del contesto clinico. Nel caso, ad es., dell'abbattimento delle liste di attesa, tema oggi assolutamente centrale e prioritario per il SSR, occorre utilizzare indicatori capaci di misurare la variazione quantitativa e qualitativa delle prestazioni andando oltre alla semplice osservanza del rapporto 1:1 ALPI / prestazioni istituzionali.

Ciò che si vuole sottolineare è che gli obiettivi operativi e i relativi target devono essere fissati con formulazioni chiare e che è necessario identificare indicatori pertinenti, esplicitando le precise modalità di interpretazione dei dati a consuntivo semplificando così la verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati.

3. Razionalizzare la tempistica delle fasi del ciclo della performance

Il monitoraggio autunnale intermedio va effettuato in modo completo, cioè con l'invio della situazione precisa dei dati ad ogni singola UO in modo da rendere possibile l'eventuale rimodulazione o sterilizzazione di obiettivi non raggiungibili entro la fine dell'anno per cause esterne alla struttura. È necessario inoltre anticipare i tempi di predisposizione dei documenti di avvio della programmazione; tale azione, da un lato faciliterebbe una maggiore integrazione e coordinamento del ciclo della performance con quello di bilancio e, dall'altro, agevolerebbe il rispetto delle scadenze imposte con riferimento all'adozione del PIAO.

In generale, sarebbe opportuno per il futuro introdurre dei monitoraggi periodici, cadenzati e possibilmente verbalizzati, al fine di poter attestare che, il processo di valutazione e monitoraggio sia continuo e costante nell'anno, per individuare e gestire precocemente eventuali criticità o elementi impedenti il raggiungimento, essendo così in grado di rimodulare eventualmente gli obiettivi.

A questo fine, gli obiettivi vanno declinati in maniera tale che, questi monitoraggi periodici possano essere effettivamente realizzati in corso d'anno, non risultando, pertanto, come l'esito di un'unica osservazione, possibile solo alla fine del periodo di riferimento.

L'eventuale sterilizzazione di un obiettivo deve comunque essere effettuata entro il monitoraggio intermedio in autunno e non essere considerata uno strumento di sanatoria ex post. Sarebbe probabilmente opportuno anche sviluppare uno strumento aziendale più efficace per il monitoraggio dei dati per i direttori di SC nonché potenziare i sistemi di contabilità analitica e direzionale, per meglio controllare le determinanti del risultato aziendale.

In questo quadro si inserisce anche la necessità di una maggiore responsabilizzazione dei Direttori di SC nella condivisione delle schede, intesa come lettura approfondita delle stesse, prima della loro sottoscrizione al fine di evitare rimodulazioni o sterilizzazioni a consuntivo di obiettivi che apparivano già ex ante poco o del tutto non raggiungibili o non pertinenti. Al riguardo, va osservato che, in un certo numero dei casi di conseguimento parziale dei traguardi fissati, le motivazioni addotte nelle relazioni finali consistono nella riferita impossibilità di implementare i target concordati per cause che erano presenti al momento della negoziazione, cause che nella quasi totalità risiedono in carenze di risorse umane.

Il suggerimento che a tale riguardo questo Organismo ritiene di formulare, pur comprendendo le difficoltà aziendali nel raggiungimento degli obiettivi per cause esterne ossia non imputabili alle UU.OO, quali carenze di risorse umane o difficoltà strutturali, è che venga posto in essere uno sforzo coordinato per migliorare la definizione degli obiettivi negoziati, limitandoli a quelli realmente raggiungibili, ma non limitati ai compiti istituzionali.