

Relazione illustrativa accompagnatoria

Relazione di accompagnamento alla domanda e al curriculum vitae di Luca Del Bene volta ad illustrare le precedenti esperienze professionali ritenute significative in relazione al compito da svolgere, nonché attività e obiettivi che l'OIV dovrebbe perseguire e le modalità per perseguirli

1. Esperienze significative

Dal punto di vista della ricerca l'attività del candidato ha portato alle pubblicazioni evidenziate nel curriculum in tema di management delle aziende sanitarie ed alle partecipazioni a convegni nazionali ed internazionali evidenziate nello stesso.

L'attività svolta dal candidato, con riferimento all'ambito di pertinenza del bando, ha riguardato anche progetti di formazione e/o supporto all'introduzione dei sistemi di controllo manageriale presso enti ed aziende pubbliche come indicato nel curriculum vitae, maturando rilevanti esperienze professionali. Con riferimento particolare al comparto sanitario, si segnalano in particolare i rapporti di collaborazione mirati all'introduzione di strumenti di programmazione, controllo e valutazione con la ASL n. 5 di Pisa, con l'Azienda ospedaliero universitaria pisana, con la ASL n. 3 di Nuoro, con l'azienda Ospedaliera Marche nord, con l'Ospedale Fatebenefratelli di Roma, con la Fondazione Santa Lucia di Roma, con il gruppo IDI di Roma, con l'Asur Marche, con l'azienda Ospedaliera universitaria Ospedali Riuniti di Ancona, con l'IRCSS Giannina Gaslini di Genova. Ha svolto, inoltre, attività di formazione manageriale presso numerose aziende sanitarie finalizzata all'introduzione degli strumenti manageriali introdotti dalla riforma con particolare riferimento al passaggio dal sistema di contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale, per poi orientarsi verso la predisposizione e l'implementazione del sistema di controllo manageriale.

Gli interventi sono riconducibili sostanzialmente a due filoni: quello relativo al supporto per l'introduzione dei sistemi di pianificazione e controllo con i relativi strumenti con interventi di formazione e di supporto operativi direttamente funzionali a questo scopo e quello relativo invece alla valutazione che verrà più avanti analizzata. Rientra nel primo ambito anche la formazione non direttamente ed immediatamente collegata ad interventi operativi di supporto ma anch'essa finalizzata a facilitare lo svolgimento dell'attività manageriale sia mediante l'analisi della strumentazione tecnica, sia mediante lo studio delle condizioni abilitanti (ed al fronteggiamento di quelle vincolanti) al suo efficace utilizzo. Come detto, più avanti verrà illustrato l'approccio metodologico dell'attività valutativa, interpretata come meccanismo operativo di analisi, stimolo e facilitazione al miglioramento delle performance ai diversi livelli dell'organizzazione.

Il denominatore comune che lega, invece, gli interventi di supporto e formativi sopra indicati è rappresentato dal riferimento ad alcuni principi riguardanti: il riferimento costante a consolidati, ancorché innovativi, principi teorici e normativi di carattere nazionale ed internazionale; l'analisi delle peculiarità del contesto organizzativo e di quelli territoriale, politico e sociale; dalla contiguità tra attività specialistica ed attività manageriale le quali costituiscono aspetti integrati e non contrapposti della più ampia funzione svolta dai responsabili; l'esigenza di contemperare, in un'organizzazione con elevata autonomia professionale, le esigenze particolari con quelle di equilibrio complessivo nella molteplicità delle prospettive mediante cui è osservabile l'attività di un'azienda sanitaria, rispetto anche al ruolo da questa svolto nel contesto regionale e nazionale. In questa ottica, gli interventi di supporto correlati alla dimensione strategica delle aziende sono stati utilizzati come momento di riflessione circa la missione delle aziende stesse e l'orientamento strategico perseguito al fine di apprezzarne la validità nell'ambito del sistema sanitario regionale e nazionale. In tale ambito e, più in generale, si pone l'analisi critica degli strumenti e del processo di pianificazione e controllo per verificarne l'efficacia come supporto per l'attività pianificatoria/programmatoria, gestionale, di controllo e valutativa sia dal punto di vista dei criteri di progettazione, sia da quello della capacità di rappresentare adeguatamente, per i responsabili, gli andamenti gestionali. In questo senso tali strumenti potranno costituire reali fattori di descrizione dell'attività e di attivazione di un circuito virtuoso di cambiamento degli aspetti economico e finanziario.

Tale attività è stata anche svolta nei confronti di numerosi enti locali.

ha collaborato in qualità di docente, con le seguenti Scuole, anche in tema di management sanitario:

Luiss – Scuola di Management
Scuola di Pubblica Amministrazione – Lucca
Consorzio S.D.I.P.A. (Scuola di direzione per le imprese e la Pubblica Amministrazione) – Cosenza
IEMSS (Istituto Europeo di Management socio-sanitario) Firenze
Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (oggi Scuola Nazionale dell'Amministrazione)
Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze

Si ritiene opportuno evidenziare in particolare i seguenti incarichi in ambito sanitario:

Vicedirettore del Master in Management delle aziende sanitarie organizzato dal Dipartimento di Economia e Management dell'università di Pisa.

Coordinatore del gruppo di ricerca su: *“Governare e rendiconto dei costi sulle sperimentazioni cliniche”*. (Formas-Regione Toscana).

Responsabile ricerca su: *“Valorizzazione economica delle prestazioni di alta specialità neuro riabilitativa e riabilitazione motoria”* (Luiss Business School).

Responsabile ricerca su: *“Valorizzazione economica delle prestazioni di riabilitazione ambulatoriale”* (Luiss Business School).

Componente del gruppo di lavoro per la redazione del piano strategico per l'ospedale Fatebenefratelli di Roma.

Membro del gruppo di lavoro per la redazione del piano strategico dell'azienda ospedaliera universitaria Ospedali Riuniti di Ancona.

Responsabile del gruppo di lavoro esterno per la redazione del piano di riorganizzazione ed efficientamento dell'IRCSS Giannina Gaslini.

Membro del consiglio scientifico del CRISS Centro di Ricerca Interdipartimentale per l'Assistenza socio-sanitaria dell'Università Politecnica delle Marche

Membro del Comitato Editoriale della rivista Mecosan (Management ed economia sanitaria).

Membro del comitato editoriale della rivista Azienda Pubblica.

Membro del comitato editoriale della rivista Economia Pubblica

Membro del comitato scientifico della rivista Management & Control.

Presidente del corso di laurea specialistica in Management Pubblico e sistemi socio-sanitari dell'Università Politecnica delle Marche

Con riferimento più specifico all'attività nell'ambito dei nuclei di valutazione o organismi di valutazione si ricordano, tra gli altri, i seguenti incarichi:

Comune di San Vincenzo (LI)

Comune di Fauglia (PI)

Comune di Pontedera (PI)

Provincia di Pisa

Comune di Calcinaia (PI)

Comune di Pomarance (PI)

Comune di Livorno.

Unione Valdera

Comune di Castelfidardo (AN)

Comune di Cecina (LI)

Comune di Potenza Picena (MC)

L'esperienza effettuata ha portato anche alla pubblicazione di un lavoro del 2014 (come da elenco delle pubblicazioni) sulle opportunità ed i rischi nell'applicazione del d.lgs. 150/09.

2. Attività e obiettivi che l'OIV dovrebbe perseguire e le modalità per perseguirli

2.1 Premessa

La riforma manageriale del settore pubblico assegna un ruolo centrale alla valutazione delle performance, individuando in essa un principio ed una condizione fondamentali per la razionalità e la trasparenza nel governo delle risorse orientato ad un difficile bilanciamento tra efficienza nell'utilizzo ed appropriatezza delle risposte ai bisogni. Economicità ed outcome sembrano rappresentare i termini di un complesso trade-off o, perlomeno, dimensioni conciliabili solo mediante un adeguato impegno con il vettore di obiettivi che orienta le decisioni degli organi e degli individui che operano all'interno dei diversi contesti organizzativi.

Nel settore sanitario il tema può essere inquadrato in due prospettive di analisi, strettamente interrelate, che riflettono i principali ambiti di responsabilità all'interno del sistema. La prima attiene alla dimensione istituzionale, ossia alla valutazione delle performance attuata dalle Regioni, che definiscono il bisogno di salute attraverso la pianificazione territoriale e legittimano le aziende al suo soddisfacimento in un'ottica durevole. La seconda riguarda invece la dimensione aziendale, ossia la valutazione della performance delle aziende (nel loro complesso e nelle loro articolazioni organizzative) e degli individui, intesa come grado di raggiungimento dei risultati attesi in relazione alle competenze decisionali e gestionali diffuse nell'organizzazione.

Efficienza, efficacia, economicità e - potremmo aggiungere - equità ed appropriatezza sono divenute dimensioni basilari nella valutazione dei risultati dell'attività di governo e della responsabilità dei manager, nonché, più in generale, delle performance delle unità operanti nelle aziende sanitarie.

Hanno cercato di andare in questa direzione gli interventi normativi che, con alterni successi, hanno disegnato il "percorso aziendale" delle pubbliche amministrazioni anche attraverso l'introduzione di tecniche di analisi multidimensionale della performance per la valutazione dei risultati, accompagnate alla ricerca di una maggiore trasparenza negli strumenti di rendicontazione e di comunicazione sia interna che esterna, sempre più orientati a soddisfare crescenti esigenze di accountability.

2.2 Obiettivi dell'OIV

Alla luce delle considerazioni esposte si ritiene che l'OIV, nell'ambito delle funzioni attribuite dall'art. 14 del d.lgs 150 del 2009 e del decreto 74/2017, debba basilarmente occuparsi degli aspetti metodologici e del monitoraggio costante del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni per promuovere il miglioramento continuo delle performance dell'azienda sanitaria e contribuire a creare una visione aziendale orientata all'innovazione e al merito.

Nella letteratura manageriale, ma anche nella normativa e nella prassi amministrativa, si osserva un'enfasi crescente in ordine alla necessità di misurazione delle performance e di valutazione dei dirigenti, ritenute innovazioni fondamentali dirette ad accrescere il grado di razionalità nei processi decisionali al fine di ottenere auspicabili miglioramenti nell'efficienza e nell'efficacia per il raggiungimento delle missioni istituzionali.

I sistemi di valutazione, come la dottrina ha riconosciuto da tempo, costituiscono infatti parte integrante della funzione direzionale, in quanto accrescono la razionalità dell'organo politico e simultaneamente orientano i comportamenti delle strutture e degli individui verso gli obiettivi aziendali. D'altra parte, i cambiamenti intervenuti nel settore sanitario e l'impostazione in diversi contesti regionali di assetti a rete inducono a valutare le performance a diversi livelli, al fine di considerare una pluralità di elementi quali l'ottimale allocazione delle risorse pubbliche, il miglioramento dell'efficienza operativa e l'efficacia delle attività attraverso le quali le aziende assolvono alle proprie finalità istituzionali.

Se, infatti, a livello di gruppo regionale alla valutazione è legato lo sviluppo di meccanismi di allocazione delle risorse collegate ai risultati e sistemi meritocratici di nomina e valutazione dei direttori, a livello aziendale, in linea con le prescrizioni normative e regolamentari, alla valutazione sono legati appropriati sistemi incentivanti e retribuzioni connesse ai risultati.

In linea con le prescrizioni della recente Legge n. 190 del 6 novembre 2012, l'OIV svolge inoltre una funzione fondamentale quale presidio che garantisce l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e che promuove la separazione e la reciproca autonomia tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi nelle aziende ed amministrazioni pubbliche. L'OIV, a tal riguardo, funge da tramite tra le amministrazioni ed il Dipartimento della funzione pubblica, cui è tenuto a segnalare e trasmettere i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alle amministrazioni, individuate in via discrezionale dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione (art. 1, comma 39). Ancora, l'OIV è incaricato di

fornire un parere obbligatorio nella definizione del codice di comportamento di ciascuna amministrazione, che integra e specifica il codice di comportamento generale adottato dal Governo al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico (si vedano, in tal senso, le modifiche apportate all'articolo 54 del decreto legislativo n. 165/2001, dall'art. 1, comma 44, della Legge n. 190/2012 e quelle del decreto 75/2017).

2.3 Modalità per perseguire gli obiettivi

Di pari passo agli interrogativi emersi in letteratura e nella prassi in merito alla concreta possibilità di applicare nelle amministrazioni ed aziende pubbliche modelli manageriali, sono stati sottolineati negli ultimi anni una serie di elementi di forte criticità dei sistemi di valutazione sviluppati. Si fa riferimento, anzitutto, a modelli operativi basati talvolta su approcci adempimentali e "ingegneristici", o ancora alle difficoltà di collegare compiutamente gli obiettivi strategici di lungo periodo con le attività di breve, e individuare pertanto nessi causali misurabili tra performance gestionali e strategiche. L'OIV, pertanto, dopo l'insediamento dovrebbe procedere rapidamente a mappare le criticità emerse e a correggere in conseguenza il funzionamento del sistema di valutazione. Un nodo cruciale investe, infine, l'aspetto culturale dell'organizzazione, collegato al profilo etico della funzione, nell'ottica di favorire la trasparenza e l'attitudine a rendicontare i risultati raggiunti a prescindere dagli obblighi normativi o regolamentari.

A buona parte delle problematiche evidenziate hanno cercato di porre rimedio le prescrizioni del d.lgs. 150/2009 e le disposizioni interpretative emanate nel tempo dalla CIVIT. In quest'ottica, nel definire le modalità attuative dell'OIV occorre adottare metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e organizzativa, sviluppando – coerentemente con il ciclo della pianificazione/programmazione – un ciclo di gestione, articolato per fasi, che parta dalla definizione e assegnazione degli obiettivi, con individuazione di azioni, valori attesi (anche in riferimento a benchmark) e indicatori, pervenendo in ultimo alla fase della rendicontazione dei risultati. Detti obiettivi devono risultare rilevanti, pertinenti e misurabili, tali da determinare miglioramenti nella qualità dei servizi, commisurati a standard comparabili con altri enti e correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili.

Nel contempo l'OIV dovrebbe divenire volano di diffusione di una cultura della trasparenza, della legalità e della rendicontazione finalizzata al miglioramento dei risultati individuali, di struttura ed aziendali.

Alla luce delle considerazioni esposte, si ritiene in conclusione che l'OIV debba svolgere le proprie funzioni basilari nella prospettiva di orientare i comportamenti degli individui e delle strutture verso la realizzazione degli obiettivi aziendali, in coerenza con le linee di indirizzo regionali, per promuovere il miglioramento continuo delle performance dell'Ates e contribuire a rafforzare una visione orientata all'innovazione e al merito.

Può risultare opportuno anche far riferimento ai risultati ottenuti a seguito dell'attività svolta nelle precedenti esperienze di valutazione. A tale fine è utile delineare l'impostazione metodologica adottata con riferimento particolare all'attività di valutazione, ma che, per alcuni elementi, è comune anche agli interventi riguardanti i sistemi di pianificazione e controllo.

Innanzitutto l'adozione di un'idea di fondo della valutazione non come momento di formulazione di un giudizio sui contenuti oggetto di analisi, quanto piuttosto come confronto utile per effettuare un'analisi critica delle situazioni e stimolare al miglioramento (o mantenimento se il livello è ritenuto soddisfacente) della gestione.

In conseguenza di questa impostazione, il passaggio della considerazione della valutazione da evento isolato a processo che, avendo ricevuto adeguata attenzione nella fase di immissione degli input e del suo svolgimento, consente un'applicazione coerente del metodo, acquisendo in tal modo anche una maggior legittimazione nella struttura. Ciò implica allora un'attenzione alla costruzione della materia oggetto di valutazione ed in particolare al processo di pianificazione e controllo.

Alla luce di quanto premesso, l'attenzione deve essere rivolta all'analisi del sistema informativo a supporto del processo di pianificazione, controllo e valutazione ed al processo stesso.

Dal primo punto di vista, il primo passo è l'accertamento dell'efficacia del sistema informativo di supportare la misurazione degli obiettivi. A tal fine è opportuno partire dagli obiettivi strategici e dalle variabili-chiave, definire

la loro declinazione operativa e verificare se il sistema produce o può produrre i parametri che ne supportino la misurazione.

Tale approccio è coerente sia con il principio secondo cui la base di riferimento per l'elaborazione delle misure di performance è costituita dall'orientamento strategico seguito e, conseguentemente, dall'individuazione della (o delle), variabili-chiave e dei parametri che ne rappresentano l'andamento, sia con le esigenze poste dalla norma e dalle indicazioni CiVIT (ora Anac) relativamente alla misurabilità degli obiettivi.

Dal secondo punto di vista l'attenzione al processo di pianificazione e controllo può essere analizzata sotto due prospettive tra loro strettamente interrelate: da un lato quella della partecipazione degli attori coinvolti e dall'altro quella dei suoi contenuti.

Dal punto di vista della partecipazione degli attori coinvolti, politici e responsabili, il coinvolgimento del livello politico, com'è noto, costituisce il punto di partenza del processo manageriale ed in secondo luogo rappresenta lo sponsor fondamentale per l'efficacia di progetti di questo tipo. Tale coinvolgimento è auspicabile sotto diverse prospettive: innanzitutto quella di partecipare il sistema di misurazione e valutazione delle performance nonché le finalità e le linee d'azione che l'OV propone e che vada al di là del semplice atto formale di approvazione, ma che ne condivida lo spirito, le finalità e quindi ne supporti l'applicazione; un secondo ambito, che è attribuzione propria del livello politico, è quello di "tradurre" in un linguaggio funzionale ai sistemi di pianificazione e controllo, gli orientamenti strategici, fornendo così un riferimento realistico e basilare per l'impostazione delle scelte dei dirigenti, sia dal punto di vista della tipologia, sia riguardo alle priorità nell'ambito del programma di mandato, secondo modalità funzionali ad un efficace svolgimento in un'ottica complessiva e formalizzata, mediante un messaggio trasparente circa la direzione verso cui indirizzare l'attività.

Lo sviluppo (o il mantenimento, a seconda della situazione dell'ente) del coinvolgimento dei responsabili, invece, si basa sulla convinzione che una maggiore condivisione possa incrementare la propensione ad utilizzare il sistema di misurazione e valutazione delle performance per migliorare la propria attività ed a stimolare contributi per il superamento delle criticità. Pur essendo un principio ampiamente consolidato, quello del coinvolgimento e dei benefici da esso ritraibili, non sempre viene adeguatamente curato, finendo per accrescere la distanza tra progettisti/gestori del sistema e utilizzatori. In tal senso, la partecipazione dei responsabili è auspicabile nella progettazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance, ricevendone indicazioni, ma soprattutto per chiarire quali siano le "regole del gioco" che informano i processi.

Un secondo momento è quello dell'elaborazione della proposta di obiettivi, che è oggetto di analisi nell'ambito di incontri a cui partecipano i singoli responsabili, l'OV e l'ufficio interno di riferimento. Durante il corso dell'esercizio poi, gli incontri con i responsabili sono finalizzati all'analisi della gestione basata su report periodici, con lo scopo di monitorare lo stato di avanzamento e valutare le possibilità d'azione. Infine, alla chiusura dell'esercizio, vengono analizzati gli esiti finali e discusse le risultanze della valutazione. La frequenza degli incontri tra OV e responsabili permette anche di: ricostruire efficacemente e tempestivamente le condizioni che hanno determinato certe performance; acquisire un know how metodologico utile a sviluppare il sistema di misurazione e valutazione delle performance mediante l'affiancamento e la socializzazione delle criticità per la ricerca di soluzioni condivise.

Dal punto di vista dei contenuti, l'intento dovrebbe essere quello di superare l'ottica dell'obiettivo come semplice indicazione dell'entità dell'attività svolta per orientarsi, secondo prescrizioni consolidate e riportate anche nelle norme, verso l'indicazione dei risultati e cioè dell'impatto sui bisogni individuali (di utenti esterni o interni) o collettivi.

Un approccio utilizzabile è quello di seguire una prospettiva esterna ed una interna alle unità organizzative, intendendo con questi attributi, nel primo caso obiettivi derivanti dal programma politico, che richiedono una declinazione dal punto di vista operativo e l'impostazione di nuovi programmi di attività oppure che rientrano nell'alveo delle attività già svolte; nel secondo caso, focalizzando l'attenzione su ciò viene svolto nelle unità organizzative ed individuando due categorie di attività: quelle ordinarie (o correnti) e quelle relative ad iniziative definite speciali, cioè con una propria individualità, ancorché la loro presenza possa essere diventata ormai consolidata nella gestione dell'ente.

Per quanto concerne le attività ordinarie, esse possono essere selezionate in base alla loro rilevanza nell'ambito della complessiva gestione dell'ente, da valutarsi rispetto alle risorse impiegate per la loro

effettuazione, all'aspetto tecnico (relativamente al ruolo per l'ottenimento dei risultati) o all'esistenza di possibili spazi di miglioramento. L'attenzione può così concentrarsi su un numero relativamente limitato di attività per le quali sono stati individuati i fattori-chiave o le criticità. Tale ripartizione consente di mettere nelle stesse condizioni, ai fini dell'elaborazione degli obiettivi, unità organizzative che strutturalmente, per il tipo di funzioni affidate, possono trovarsi maggiormente in difficoltà o più facilitati nell'individuazione di obiettivi.

I risultati ottenuti si riferiscono a: maggiore selettività del sistema informativo, anche ai fini della soddisfazione degli obblighi imposti dagli adempimenti normativi; sistema di pianificazione più aderente alle esigenze dei responsabili e non semplice formalità da espletare; focalizzazione sugli elementi critici; migliore allineamento tra obiettivi strategici ed operativi; miglioramento dei servizi. Per l'ottenimento di questi risultati è condizione essenziale una mobilitazione diffusa delle risorse, avendo cura di individuare obiettivi di sviluppo che possano costituire punti di riferimento costanti verso cui tendere.

In questo contesto, è anche importante il ruolo di guida da parte del top management, mediante un'attenzione costante e coerente con i valori tipici di questo approccio, che consente di legittimare il ruolo nell'ambito dei processi gestionali.

4 agosto 2017

Firma
Luca Del Bene
