



RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DELLA VALUTAZIONE, DELLA TRASPARENZA E INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI

ANNO 2020

a cura dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Fondazione Policlinico Tor Vergata

La relazione che segue è redatta dall'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) del Policlinico Tor Vergata, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs 150/2009 che così recita: «[l'OIV] 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».

Nei paragrafi successivi, si fa riferimento prevalentemente all'annualità 2020 del ciclo 2020-2022, anche se al momento della redazione la fase della valutazione non si è conclusa.

L'anno 2020 è stato interessato da alcuni eventi di rilievo che hanno condizionato il corretto funzionamento delle fasi del ciclo della performance ricadenti nell'anno.

Per quanto attiene agli eventi di rilievo, si ricordano:

- La pandemia da Covid-19 che ha inciso in maniera determinante sulle modalità di funzionamento del Policlinico comportando rallentamenti e sconvolgimenti operativi (il Policlinico è divenuto ospedale Covid per diversi periodi) che hanno inciso pesantemente anche sulle fasi del ciclo della performance sia in termini di pianificazione, che di monitoraggio di controllo e valutazione.
- Il cambio di governance annunciato a fine 2020, che ha visto l'avvicendamento della dott.ssa Frittelli con il dott. Quintavalle (poi avvenuto a marzo 2021).

Nel corso del 2020 si segnalano inoltre i seguenti elementi che rappresentano criticità o aree di miglioramento nell'ottica del funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni.

Il primo elemento di criticità è rappresentato dalle carenze del Sistema in merito alla misurazione e valutazione della performance organizzativa e, dalla non correttezza della misurazione e valutazione della performance individuale rispetto agli ambiti di valutazione definiti dall'art. 9 del d.lgs 150/2009 smi e dalle indicazioni delle Linee Guida della Funzione Pubblica.

La valutazione della performance individuale è attualmente disciplinata sulla base di regolamenti per il comparto e la dirigenza datati (DDG 412/2010 e successivi accordi) che sono stati ricompresi nel Sistema di Misurazione e Valutazione del 2019 approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 31/01/2019. Nonostante l'OIV abbia più volte sollecitato l'urgenza di adottare un Sistema di Misurazione e Valutazione più coerente, aggiornato e allineato con le previsioni normative e le indicazioni nazionali, il processo di adozione ha subito e continua a subire rinvii applicativi:

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

- nel 2019, è stato dall'OIV reso parere positivo su una proposta di SMVP, che, pur se non ottimale, aveva il vantaggio di integrare i regolamenti precedenti in un unico documento e permetteva di avviare un periodo transitorio in preparazione di un Sistema più solido; questo documento risulta approvato e pubblicato;
- all'inizio del 2020 è stato formulato dall'OIV un parere su una nuova proposta di SMVP; questo documento non è stato approvato, e il relativo parere vincolante reso dall'OIV non risulta pubblicato; in una nota del direttore generale si fa riferimento al nuovo sistema, allora in corso di approvazione, che però è stato rinviato al 2021 in ragione dell'impossibilità di introdurre i cambiamenti durante l'emergenza; pertanto per il 2020 rimane vigente il precedente Sistema approvato nel 2019.
- per il 2021 l'OIV ha reso ulteriore parere per il nuovo Sistema che risulta approvato con delibera del Cda il 30/12/2020 ma che una successiva nota del direttore generale ha sospeso nella sua applicazione.

In generale, nell'attuale regolamentazione, ciò che risulta poco funzionale al processo di misurazione e valutazione, è l'impostazione improntata all'utilizzo dei risultati della valutazione stessa solo in termini di erogazione premiale. Il tutto risulta vincolato a questa finalità esclusiva a scapito di una prospettiva più ampia di rendicontazione del lavoro e del valore pubblico generato dall'attività dell'Azienda e di sviluppo del personale. Non si intravedono infatti processi che promuovano i risultati della valutazione in chiave miglioramento organizzativo, formazione e sviluppo professionale.

Ad aggravare il non corretto funzionamento del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni è la mancanza di un sistema informatico di supporto ai processi di valutazione che renda possibile la corretta gestione del ciclo delle performance. Tale criticità si osserva non tanto nell'area clinica dove il controllo di gestione presidia e monitora i relativi indicatori, ma soprattutto nell'area tecnico-amministrativa e per ciò che concerne la performance individuale in generale. Nonostante gli sforzi di digitalizzare alcune parti del processo, la valutazione del personale di comparto e della dirigenza è ancora gestita su supporto cartaceo o, al massimo su scambi di file di testo o fogli di calcolo.

Queste difficoltà rendono, tra l'altro, complesso avviare in tempi brevi un percorso di valutazione partecipata, nonostante siano già presenti alcuni sistemi di customer satisfaction. Un SMVP e un adeguato sistema informativo sono infatti condizioni abilitanti e necessarie affinché possa essere messa a sistema un programma adeguato e organico di valutazione da parte degli stakeholder e dell'utenza.

In definitiva, gli eventi citati e le attuali condizioni di sviluppo di fattori abilitanti rendono complessivamente difficile una gestione fluida, lineare ed efficace e non meramente adempimentale del ciclo della performance, anche se il PTV redige e pubblica annualmente il Piano della Performance e, a consuntivo, la Relazione sulla Performance.

DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DEL MONITORAGGIO DELL'OIV

In questo contesto, l'OIV ha continuato la sua azione di stimolo al cambiamento, attraverso il supporto metodologico e la collaborazione per indirizzare la struttura amministrativa verso il corretto funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni. In questo anno 2020, le riunioni si sono tenute prevalentemente con modalità a distanza, grazie al costante supporto della struttura tecnica permanente che, tra l'altro, ha predisposto tutte le istruttorie e messo a disposizione i documenti necessari nello spazio cloud condiviso al fine di renderli accessibili per le verifiche anche ai componenti dell'Organismo. Si riportano le sedute e gli ordini del giorno con i temi trattati. Per ciascuna seduta è stato predisposto il relativo verbale nel quale vengono dettagliate le modalità di accesso e di verifica adottate dall'OIV.

DATA INCONTRO	PUNTI ALL'ORDINE DEL GIORNO
10/03/2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esiti obiettivi anno 2019 personale comparto – approvazione graduatorie; 2. Valutazione PO Giorgia Levante anno 2018-2019.
08/04/2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analisi delle valutazioni riferite agli obiettivi assegnati al personale di comparto che ha operato a supporto indiretto alle attività dell'ALPI nell'anno 2019.
26/06/2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proposta di valutazione Obiettivi Dirigenti Area Non Clinica anno 2019; 2. Presa atto valutazione obiettivi Dirigenti non Apicali Area non Clinica anno 2019; 3. Valutazione Posizioni Organizzative sanitarie anno 2019-2020; 4. Presa atto valutazione Funzioni di Coordinamento anno 2019-2020; 5. Analisi e valutazione monitoraggi intermedi degli obiettivi assegnati al comparto per l'anno 2020.
06/07/2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Attestazioni OIV sull'assolvimento degli obblighi di comunicazione per l'anno 2019; 2. Validazione della relazione sulla Performance anno 2019.
07/10/2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentazione nuovo componente; 2. Analisi e valutazione monitoraggi intermedi degli obiettivi assegnati al comparto anno 2020 (a n. 2 unità di personale di comparto che non avevano percepito la quota spettante).
15/12/2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valutazione incarichi di posizione organizzativa amministrativa anno 2019-2020; 2. Parere vincolante sul sistema di misurazione e valutazione del PTV ai sensi dell'art. 7 del D.Lg. n. 150/2009 – anno 2021.
25/02/2021	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proposta di valutazione obiettivi Dirigenti Apicali e non Apicali afferenti la Direzione Aziendale - anno 2020; 2. Presa atto valutazione obiettivi Dirigenti non apicali anno 2020; 3. Valutazione Posizione organizzativa sanitaria anno 2019-2020.
11/03/2021	<ol style="list-style-type: none"> 1. Performance 2020 personale di Comparto – Verifica obiettivi e approvazione graduatoria; 2. Performance 2020 Dirigenti Apicali – Proposta di valutazione degli obiettivi di performance assegnati per l'anno 2020 alla Dr.ssa Maria Grazia Celeste – Dirigente farmacista; 3. Performance 2020 dei Dirigenti non apicali – Presa d'atto esiti di valutazione degli obiettivi assegnati per l'anno 2020 ai Dirigenti Sanitari Farmacisti non apicali.

IL FUNZIONAMENTO DEL CICLO DELLE PERFORMANCE

Di seguito vengono riepilogate alcune considerazioni specifiche riguardanti il funzionamento del ciclo delle performance.

- Gli obiettivi indicatori e target sono il frutto di un processo presidiato dalla direzione generale che tramite i comitati di budget individua alla fine dell'anno precedente gli obiettivi per l'annualità successiva; la pianificazione tiene conto sia delle indicazioni provenienti dalla Regione, sia delle condizioni di contesto interno ed esterno, anche se non risulta che tale analisi abbia un suo specifico momento strutturato. Non risulta che gli stakeholder siano coinvolti in modo attivo nella fase di pianificazione e definizione degli obiettivi, così come non ne è coinvolto l'OIV.

- Gli obiettivi sono declinati sono a livello annuale e senza che ci sia una reale distinzione tra la programmazione operativa e quella di medio lungo periodo. Vengono definiti degli ambiti strategici che però non vengono misurati se non tramite la loro traduzione in obiettivi operativi, per i quali nel piano delle performance non vengono evidenziati né i target annuali, né i valori baseline ma solamente il coinvolgimento delle unità operative. Rimane quindi piuttosto indefinita la programmazione strategica di medio lungo periodo.

- La definizione dei target degli obiettivi operativi avviene senza criteri particolari, spesso ci si limita a recepire le informazioni provenienti dai responsabili.

- L'assenza di un sistema informatico per la gestione del ciclo della performance rende impossibile ricostruire il numero di obiettivi, la loro classificazione e di conseguenza non è possibile individuare quale tipologia di indicatori viene prevalentemente utilizzata. In fase di verifica e controllo si riscontra che non sempre tutti gli indicatori sono misurabili o presentano ambiguità che rendono difficile una valutazione puntuale.

- Il processo di misurazione e valutazione degli obiettivi avviene tramite un processo governato in parte dall'area delle risorse umane, in parte dal controllo di gestione che, per l'area clinica, presidia gli indicatori di produzione aggiornati con cadenze ravvicinate e monitoraggi continui. Per tutti, con la richiesta di rendicontazione annuale, viene avviata la compilazione delle schede da parte delle stesse unità organizzative le quali successivamente le consegnano alla struttura tecnica entro tempi convenuti. Si procede così con una prima verifica formale. Tale processo non è supportato dai sistemi informativi e pertanto il recupero di tutti i dossier si rivela particolarmente oneroso sia in termini di tempo che di gestione documentale.

- In corso d'anno vengono eseguiti monitoraggi finalizzati alla definizione dello stato di avanzamento delle attività, in modo da poter procedere con gli anticipi previsti dai regolamenti aziendali del comparto circa la retribuzione di risultato. Gli esiti del monitoraggio vengono validati dall'OIV a seguito delle verifiche e dei relativi controlli. Sono previste verifiche di prima e seconda istanza.

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

- I tempi delle azioni di misurazione e valutazione sono sostanzialmente rispettati anche a fronte di un corposo lavoro derivato dalle modalità poco informatizzate di raccolta delle informazioni e dalla mole di obiettivi e relativi indicatori da gestire.
- Come già ribadito, la performance individuale è ancora disciplinata con l'impostazione di regolamenti aziendali ormai datati ma soprattutto non allineati con le indicazioni provenienti dagli ultimi interventi normativi.
- La componente comportamentale è misurata attraverso parametri che vengono definiti "oggettivi" ma del tutto idonei a misurare una performance e certamente non adeguati a valorizzare il contributo delle diverse figure professionali. Non vengono utilizzati dizionari comportamentali, né di valorizzazione delle competenze. In tal modo la valutazione individuale viene sottratta a qualsiasi processo di confronto tra valutato-valutatore, perde qualsiasi finalizzazione al miglioramento e alla crescita, e serve soltanto, nella migliore delle ipotesi, a rilevare la compliance rispetto alle regole organizzative. La difesa della presunta "oggettività" di tali parametri costituisce la principale resistenza e rivela la mancanza di fiducia nelle capacità dei responsabili di assumersi la responsabilità valutativa delle risorse umane a loro assegnate. Senza un cambiamento culturale di questi atteggiamenti nei confronti della valutazione, è molto difficile un'evoluzione verso un sistema di valutazione maturo e in grado di non mortificare il lavoro e l'impegno prestato dai professionisti che a vari livelli operano al PTV.
- Per ciò che concerne la parte collegata ai risultati della performance individuale, la criticità più rilevante è la quantità eccessiva di obiettivi individuali e di equipe che complessivamente vengono assegnati ai diversi livelli. Molti di essi sono registri di mere attività da compiere e non hanno alcuna finalità migliorativa. Sarebbe auspicabile invece concentrare l'attenzione su pochi significativi obiettivi sfidanti e non di mera routine, misurati con indicatori appropriati e qualificanti il lavoro del gruppo.
- Complessivamente, non si può non evidenziare che a consultivo questo sistema produce una scarsissima differenziazione delle valutazioni e un appiattimento pressoché totale ai valori prossimi al 100% soprattutto se si considerano i risultati della valutazione prima che vengano considerati i fattori collegati alla presenza in servizio. Ciò rende, tra le altre cose, inutile di per sé lo sforzo valutativo profuso e non consente di utilizzare in alcun modo le risultanze dell'valutazione individuale se non per l'attribuzione della retribuzione accessoria, che viene conseguentemente distribuita praticamente senza apprezzabili differenze a tutti. A titolo di esempio si evidenzia che nell'anno 2020, per il personale di comparto riferito all'Azienda, 875 persone su 910 valutabili hanno raggiunto il 100% di risultato, le rimanenti 35 si distribuiscono tra l'80% e il 99%. Questo livello di differenziazione può essere giustificato solo per l'anno 2020 interessato dalla pandemia Covid che ha evidentemente indotto a valutare con maggiore elasticità il raggiungimento degli obiettivi programmati e dal fatto che gli stessi obiettivi sono stati fatti coincidere con quelli dell'anno precedente nel momento in cui a febbraio-marzo 2020 è scoppiata l'emergenza.

PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

L'OIV, in considerazione delle criticità evidenziate, ritiene urgente la predisposizione e l'applicazione di un Sistema di Misurazione e Valutazione della performance organizzativa e individuale coerente con le previsioni normative e concretamente gestibile dal PTV. Imprescindibile, date le dimensioni dell'ente, è un sistema informativo che consenta di presidiare le diverse fasi ciclo delle performance.

Per quanto concerne la performance organizzativa va adeguatamente presidiata e migliorata soprattutto nel medio termine, includendo gli ambiti di valutazione previsti dalle linee guida, nonché l'esplicitazione di una migliore integrazione tra il ciclo della performance e il ciclo di bilancio. Per quanto concerne l'allargamento alla valutazione partecipata ai cittadini e stakeholder, è necessario avviare un percorso pluriennale per l'integrazione all'interno del nuovo SMVP.

Per quanto concerne la performance individuale è necessario procedere a una profonda revisione rivedendo la quantità di obiettivi operativi di gruppo e individuali e la loro qualità. È preferibile responsabilizzare le persone su pochi obiettivi sfidanti ben misurati, che tanti obiettivi, ambigui o formulati solo per il mero controllo di attività da svolgere. La componente comportamentale va misurata adeguatamente, con apposite scale comportamentali, come previsto dalle linee guida, in grado di rilevare come vengono svolte le attività. In tal modo sarà possibile finalizzare la valutazione a un corretto processo di confronto feedback tra valutato e valutatore evitando la sterile compilazione di schede non in grado di valorizzare compiutamente il contributo dei professionisti. Va rivista anche la distribuzione tra la componente di risultato e la componente comportamento, da livellare a seconda dei livelli di responsabilità. Per quanto riguarda la dirigenza essa va monitorata anche sulla sua capacità di valutazione, sia in termini di gestione del processo e che di differenziazione dei giudizi.

È indubbio che tale passaggio richiede un cambio culturale sulla valutazione, sulle finalità e sull'utilizzo dei risultati, nonché sui ruoli e le responsabilità. È quindi auspicabile che tale cambiamento avvenga con un elevato investimento da parte dei vertici direttivi dell'amministrazione e che sia accompagnato con adeguata formazione e informazione.

Per l'OIV il Presidente