

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CCVIII
n. 23

RELAZIONE

SULLO STATO DELLA SPESA, SULL'EFFICACIA
NELL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE E SUL GRADO DI
EFFICIENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA SVOLTA
DAL MINISTERO DELLA SALUTE

(Anno 2009)

(Articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni)

Presentata dal Ministro della salute

(FAZIO)

Trasmessa alla Presidenza il 17 giugno 2010

PAGINA BIANCA

INDICE

SOMMARIO

1. SCOPO DEL DOCUMENTO E DESTINATARI	<i>Pag.</i>	5
2. CONTESTO NORMATIVO	»	5
3. PRIORITÀ POLITICHE PER L'ANNO 2009	»	6
4. ANALISI DELLE PERFORMANCE 2009	»	9
4.1 Dipartimento della Qualità	»	9
4.2 Dipartimento dell'innovazione	»	10
4.3 Dipartimento della prevenzione e della comunicazione	»	12
4.4 Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	»	13
5. RISORSE IMPIEGATE	»	14
6. ANALISI DEGLI SCOSTAMENTI	»	17
6.1 Dipartimento della Qualità	»	17
6.2 Dipartimento dell'innovazione	»	18
6.3 Dipartimento della prevenzione e della comunicazione	»	19
6.4 Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	»	19
7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	20
7.1 Significatività degli indicatori	»	20
7.2 Raccordo tra obiettivi strategici / operativi e risorse impiegate	»	21
7.3 Raccordo tra controllo strategico e controllo di gestione	»	21
7.4 Raccordo obiettivi / strutture / missioni-programmi del bilancio	»	21

PAGINA BIANCA

*Ministero della Salute**Organismo Indipendente per la Valutazione*

1. Scopo del documento e destinatari

Obiettivo del presente documento è fornire una rappresentazione delle performance realizzate dal Ministero della Salute nel corso del 2009, ai sensi dell'art. 3 comma 68 della legge n. 244/2007.

Misurare e valutare la performance, infatti, costituisce la premessa imprescindibile per migliorare la qualità dei servizi offerti e consente al contempo di garantire la massima trasparenza nella rappresentazione dei risultati e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

Il documento è rivolto alle Camere per l'esame da parte delle Commissioni competenti per materia.

2. Contesto normativo

Preliminarmente è utile ripercorrere l'evoluzione normativa intercorsa durante l'esercizio 2009 in merito all'assetto istituzionale del Ministero della Salute. La struttura organizzativa dell'ex Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, infatti, derivante dal d.l. n. 85 del 2008, convertito con legge n. 121 del 2008 è stata profondamente rivista in conseguenza dell'emanazione della legge n. 172 del 2009, che ha istituito, modificando l'art. 2 comma 1 del d. lgs. n. 300 del 1999, il "Ministero della salute" e il "Ministero del lavoro e delle politiche sociali".

A tale nuovo profilo istituzionale dovranno far seguito rinnovati assetti organizzativi basati su diversi centri di responsabilità amministrativa di cui dovranno definirsi le specifiche sfere di competenze e i relativi organici.

Va evidenziato, tuttavia, come risulta dalla Nota preliminare al consuntivo 2009, che la relazione sullo stato della spesa, sull'utilizzo delle risorse finanziarie gestite nel corso del 2009, debba tenere conto del fatto che la variazione, a livello strutturale, è intervenuta solo a far data dal 13 dicembre 2009.

La rappresentazione finanziaria, pertanto, viene ad essere esplicitata secondo una ripartizione formale in cinque centri di responsabilità, di natura dipartimentale, in linea con quanto previsto nella Nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali per l'anno finanziario 2009.

Tale modello istituzionale aveva trovato il suo fondamento in un provvedimento di riorganizzazione il cui iter non è stato portato a termine a seguito della presentazione e successiva approvazione della legge n. 172 del 2009.

Non essendo stato emanato il predetto regolamento di riorganizzazione, nel corso dell'esercizio finanziario 2009 hanno continuato a produrre i loro effetti i precedenti regolamenti di organizzazione (per il Ministero della salute, d.p.r. n. 129 del 2003). Si è pertanto verificato un disallineamento in fase di rendicontazione in conseguenza della difficoltà operativa a livello contabile determinata dalla previsione di cinque centri di responsabilità amministrativa

secondo un modello organizzativo dipartimentale a fronte di una struttura organizzativa reale basata sui precedenti regolamenti, la cui operatività è stata comunque garantita attraverso lo strumento del decreto di assegnazione delle risorse del 23 gennaio 2009.

Sulla base di un'azione di monitoraggio delle attività poste in essere dai centri di responsabilità in attuazione del predetto decreto di assegnazione delle risorse, l'Amministrazione ha verificato la coerenza delle attività suddette con le finalità indicate nella legge di bilancio e nella Nota preliminare.

Le maggiori criticità riscontrate hanno riguardato la rendicontazione delle risorse finanziarie dei centri di responsabilità amministrativa 1 e 5 (Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione; Dipartimento Servizi e Affari generali) chiamati alla gestione delle spese di funzionamento delle due Amministrazioni in ragione della condivisione delle missioni e programmi di riferimento (32.1/2/3).

Si è, pertanto, in conformità alle previsioni della circolare del Ministero dell'Economia e Finanze - RGS n. 16 del 2010, proceduto in sede di consuntivo a rappresentare l'andamento finanziario di ciascuna missione, ripartita per i singoli programmi, fino a giungere agli obiettivi strategici connessi, al fine di una descrizione analitica delle poste di bilancio.

Un altro elemento significativo in termini di criticità è stato rilevato con riferimento all'attività di programmazione strategica, in quanto non pienamente collegata alla programmazione finanziaria, in ragione della distanza tra modello formale delineato nella Nota preliminare al bilancio di previsione e la concreta declinazione del sistema degli obiettivi contenuta nella direttiva generale annuale per l'azione amministrativa e la gestione.

3. Priorità politiche per l'anno 2009

Con l'Atto di indirizzo del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 25 luglio 2008 sono state individuate le seguenti priorità politiche per il settore salute: Prevenzione e sicurezza; Qualità ed efficienza dei servizi sanitari; Ricerca e innovazione; Il territorio: medicina generale e farmacie; Politiche intersettoriali.

Con riferimento alla priorità "Prevenzione e sicurezza" è stato previsto quanto segue:

<Lo sviluppo e la crescita del Paese è finalità da perseguire in coerenza con politiche di prevenzione atte ad incrementare e sviluppare più idonei livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro e non solo. Per questo è necessaria una politica volta a diffondere, già a livello scolastico, una cultura della sicurezza

e della prevenzione sul lavoro, attraverso una maggiore informazione e formazione dei lavoratori. Al riguardo, l'azione ministeriale sarà indirizzata principalmente alla verifica ed alla eventuale revisione, anche di concerto con le parti sociali, del Testo Unico in materia di sicurezza (decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008), al fine di semplificare gli adempimenti ivi previsti e di ridurre le sanzioni collegate alle relative violazioni formali. Inoltre, sarà rafforzato il ruolo degli enti bilaterali, come luogo di condivisione delle esperienze, competenze e risorse in materia di formazione, informazione e prevenzione, nell'ottica di un costante

dialogo sociale. La valorizzazione della collaborazione tra le parti sociali consentirà un uso più efficiente ed efficace degli apparati ispettivi che dovranno fronteggiare prevalentemente le situazioni di sommerso più gravemente esposte al rischio di elusione totale delle norme di legge. In tale prospettiva, si deve procedere ad intensificare ogni forma di coordinamento interdisciplinare in materia ispettiva, rendendo sinergica e più incisiva la funzione di vigilanza svolta dagli enti competenti>.

Con riguardo alla priorità "Qualità ed efficienza dei servizi sanitari" sono state individuate le seguenti finalità:

<Si procederà all'adeguamento dell'attuale Piano nazionale per la prevenzione, per il quale occorre l'adozione di regole volte a scoraggiare scelte dal forte impatto sulla spesa sanitaria, in particolare con riferimento alle malattie croniche, agli incidenti nei luoghi di lavoro, di vita e di cura, al disturbo mentale, al rischio infettivo e alla salute orale. Il Ministero sarà impegnato nella creazione di una cabina di regia di livello nazionale, che preveda la stretta collaborazione tra Governo e Regioni e che si avvalga di un benchmark, costituito dai LEA (con il loro continuo aggiornamento) e da modalità di controllo di carattere qualitativo (verificando lo scostamento, rispetto ai LEA, della situazione attuale dei servizi sanitari nelle diverse aziende) e quantitativo (rilevazione delle dinamiche della spesa). I profili dell'efficienza di tale governance richiedono un'accurata azione di riscontro volta a migliorare il funzionamento del sistema attraverso il ricorso a meccanismi virtuosi nella gestione dei fondi sanitari e, parimenti, a prevedere nuove soluzioni deterrenti per i casi di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti nei piani di rientro per la compensazione del deficit sanitario. D'altra parte, per rispondere ad un'esigenza di contenimento della spesa e nella prospettiva di razionalizzare le competenze di taluni organismi ed enti vigilati, è opportuno un ripensamento delle funzioni dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (ASSR), allo scopo di sviluppare una gestione più integrata e condivisa tra Stato e Regioni ed una revisione degli aspetti funzionali ed organizzativi dell'Agenzia Nazionale del farmaco (AIFA).

Si favorirà, inoltre, l'esportazione delle migliori pratiche e la realizzazione di una maggiore omogeneità, per qualità e quantità, delle prestazioni sanitarie erogate sul territorio nazionale, anche attraverso la revisione dell'esercizio della libera professione dei medici pubblici all'interno delle strutture sanitarie e la rivisitazione del rapporto pubblico-privato sul piano dell'offerta e sul piano della domanda, attraverso lo sviluppo della mutualità e dei fondi sanitari integrativi>.

In relazione alla priorità "Ricerca e innovazione" sono stati fissati i seguenti obiettivi:

<Nella necessità di riqualificare la spesa sanitaria, l'azione dell'Amministrazione sarà indirizzata ad unificare e razionalizzare le risorse assegnate alla ricerca biomedica, al fine di garantire

maggiori risultati, attraverso la gestione unitaria di obiettivi comuni di carattere interistituzionale. Ciò anche attraverso un intervento sulla mission dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e sulle funzioni specifiche riconosciute a tale fondamentale ente di ricerca>.

Finalità da perseguire con riferimento alla priorità "Il territorio: medicina generale e farmacie" sono le seguenti:

<Nell'ambito delle politiche volte ad incrementare i presidi dei servizi socio - sanitari sul territorio, si reputa necessario procedere al riesame delle convenzioni relative alla medicina generale e alle farmacie, per un incremento qualitativo del contenuto delle stesse. Nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Sanitario dovrà prevedersi l'adozione di supporti informatici finalizzati, fra l'altro, ad accompagnare il paziente dal momento del ricovero a quello del follow up.

Sarà, infine, dato un forte impulso per garantire un'assistenza sanitaria più tempestiva anche nei fine settimana>.

Da ultimo, per quanto riguarda la priorità "Politiche intersettoriali" le finalità sono le seguenti:

<Nell'ambito di una pubblica amministrazione avviata ad un processo molto ampio di ammodernamento delle procedure e delle modalità organizzative e funzionali, è necessario che l'azione amministrativa si sviluppi in termini di maggiore efficienza e utilità, attraverso interventi volti ad assicurare una maggiore semplificazione amministrativa, una migliore informatizzazione degli uffici e dei servizi, una razionalizzazione della spesa pubblica e un incremento della qualità dei servizi.

D'altra parte, la reingegnerizzazione dei processi, da un lato, e la dematerializzazione dei documenti, dall'altro, imprimono una decisa accelerazione al processo di sviluppo tecnologico già introdotto nelle amministrazioni (ITC), in un'ottica di potenziamento dei canali comunicativi e delle modalità di interconnessione tra banche dati, a beneficio di una migliore qualità delle procedure e delle metodologie.

Unitamente a ciò, è necessario introdurre più moderne tecniche di gestione e valorizzare ogni procedura che sia finalizzata a valutare risultati e performance dell'azione amministrativa e dei comportamenti organizzativi. In tale ambito, l'implementazione del controllo di gestione rappresenta una necessità ineludibile ed un elemento strategico per la verifica della corretta allocazione delle risorse finanziarie e per l'appropriato impiego del capitale umano>.

4. Analisi delle performance 2009

Sulla base delle priorità politiche sopra riportate sono stati declinati 20 obiettivi strategici e strutturali (di miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa e dell'utilità dei servizi prestati).

Si fornisce di seguito per ciascun Dipartimento un quadro riassuntivo che mette in relazione gli obiettivi del Programma di governo, le priorità politiche fissate dal Ministro, missioni e programmi del bilancio dello Stato ed obiettivi strategici ed operativi.

4.1 Dipartimento della Qualità

Missione del programma di governo:

- o *4.0.0. Modernizzare i servizi ai cittadini (Sanità)*

Obiettivo del programma di governo:

- o *4.1.0. Migliorare l'efficienza nella sanità*

Missione del bilancio dello Stato:

- o *20 Tutela della salute*

Programma del bilancio dello Stato:

- o *20.1 Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia di sanità umana;*
- o *20.3 Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza*

Priorità politica:

- o *Qualità ed efficienza dei servizi sanitari;*
- o *Il territorio: medicina generale e farmacie;*

Obiettivi Strategici e operativi

• **L.1 - Miglioramento delle attività di formazione del personale del Servizio sanitario nazionale**

- o *L.1.1 - Revisione della disciplina normativa in tema di professioni sanitarie ed elaborazione di un progetto di riforma e nuovo status giuridico dei docenti*
- o *L.1.2 - Revisione dei criteri di determinazione dei fabbisogni regionali delle Scuole di Specializzazione*
- o *L.1.3 - Revisione del programma di Educazione Continua in Medicina*

• **L.2 - Completamento dei piani di rientro**

- o *L.2.1 - Attività di monitoraggio degli obiettivi dei piani di rientro dai disavanzi e verifica trimestrale da parte del Comitato permanente dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse, di cui all'Intesa Stato regioni del 23 marzo 2005, in sede congiunta con il tavolo Adempimenti ex art. 12 della stessa Intesa, dei piani di rientro dai disavanzi*

• **L.3 - Monitoraggio attività di telemedicina sul territorio nazionale**

- o *L.3.1 - Valutazione delle buone pratiche della telemedicina domiciliare sotto il profilo organizzativo,*

clinico-assistenziale, tecnologico ed economico nell'ambito del monitoraggio delle attività di telemedicina sul territorio nazionale

- **L.4 - Assicurare la continuità di cura nei diversi ambiti assistenziali**
 - L.4.1 - Verifica, monitoraggio e indirizzi nazionali dei Centri Unici regionali di Prenotazioni
 - L.4.2 - Fascicolo sanitario elettronico multimediale per continuità di cura dall'ospedale al territorio
- **L.5 - Assicurare la qualità ed efficienza dei servizi sanitari**
 - L.5.1 - Revisione dei LEA
 - L.5.2 - Elaborazione delle linee guida in tema di medicina cardiovascolare ed oncologia
 - L.5.3 - Revisione dei criteri di appropriatezza
 - L.5.4 - Revisione del percorso territoriale e nuovi modelli relativi alle cure primarie (H12, H24)
 - L.5.5 - Verifica e programmazione dei costi standard e contenuti strategici del nuovo Patto della salute
 - L.5.6 - Programma nazionale di qualità nel SSN ed omogeneità sul territorio
 - L.5.7 - Elaborazione e gestione del documento programmatico per l'accordo Stato-Regioni per l'utilizzo dei fondi vincolati 2009 per gli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale
- **L.6 - Assicurare il regolare espletamento delle attività di supporto tecnico- scientifico e amministrativo per il funzionamento del Consiglio Superiore di Sanità e delle sue Sezioni e garantire le attività di raccordo del CSS con le Istituzioni**
 - L.6.1 - Supporto tecnico-scientifico e amministrativo al Consiglio Superiore di Sanità
 - L.6.2 - Elaborare un progetto di riordino dell'assetto del CSS e delle procedure operative, alla luce dell'assetto giuridico dello Stato e delle necessità del contesto in tema di efficienza ed efficacia delle azioni
- **L.7 - Assicurare il regolare espletamento dei compiti connessi alla partecipazione ai lavori della struttura tecnica interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale (SISAC)**
 - L.7.1-Supporto per il rinnovo dell'Accordo Collettivo Nazionale del personale convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale.

4.2 Dipartimento dell'innovazione

Missione del programma di governo:

- 4.0.0. *Modernizzare i servizi ai cittadini (Sanità)*

Obiettivo del programma di governo:

- 4.1.0. *Migliorare l'efficienza nella sanità*

Missione del bilancio dello Stato:

- 20 *Tutela della salute;*
- 32 *Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche;*
- 17 *Ricerca e innovazione*

Programma del bilancio dello Stato:

- 20. 4 *Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad*

uso umano;

- 32.3 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza;
- 17.20 Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico ;
- 20. 1 Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia di sanità umana

Priorità politica:

- Qualità ed efficienza dei servizi sanitari;
- Il territorio: medicina generale e farmacie;
- Politiche intersettoriali;
- Ricerca e innovazione;
- Prevenzione e sicurezza

Obiettivi Strategici e operativi

• **M.1 - Riordino del settore delle farmacie**

- M.1.1 - Riordinare il settore delle farmacie per un servizio più efficiente

• **M.2 - Sperimentazione di nuovi strumenti informatici nell'ambito dell'attività istituzionale dell'Amministrazione al fine di imprimere una accelerazione al processo tecnologico già introdotto.**

- M.2.1 - Sviluppo del controllo di gestione.
- M.2.1 - Videoconferenze a fini formativi con gli uffici periferici

• **M.3 - Individuare criteri idonei ad attivare meccanismi virtuosi nella gestione dei fondi sanitari per il settore dei dispositivi medici e migliorare le modalità di rilevazione delle dinamiche di controllo dei consumi**

- M.3.1 - Revisione dei criteri di definizione dei prezzi dei dispositivi medici
- M.3.2 - Monitoraggio consumi dispositivi medici con gruppi di lavoro regionali in collaborazione con DGSI, Regioni, MEF per un decreto interministeriale

• **M.4 - Riunione e razionalizzazione delle risorse assegnate alla ricerca biomedica, al fine di consentire una migliore concentrazione della spesa e, quindi, di garantire maggiori risultati attraverso l'unificazione di obiettivi comuni**

- M.4.1 - Predisposizione di nuovi criteri per i bandi relativi alla Ricerca Biomedica
- M.4.2 - Predisposizioni delle Reti di ricerca (oncologia, cardiovascolare, neuroscienze)
- M.4.3 - Implementazione della ricerca farmaceutica anche attraverso il rafforzamento dei rapporti con l'AIFA
- M.4.4 - Incrementare i rapporti con il MIUR e rendere più efficace la partecipazione italiana al FP7 della Comunità Europea

• **M.5 - Sviluppo delle attività finalizzate alla razionalizzazione dei modelli organizzativi, dei processi nonché delle strutture degli Uffici periferici di sanità, secondo quanto previsto dal Capo II della legge n.133/2008 in particolare dell'art.74**

- M.5.1 - Razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane presso gli uffici periferici per la tutela della salute anche alla luce di quanto disposto in materia dalla legge 133/08

- **N\[M].1 - Obiettivo strategico/strutturale trasversale. Sviluppo delle attività di cooperazione in ambito comunitario ed internazionale nel settore della ricerca in materia sanitaria**
 - N\[M].1.2 - Supporto alla partecipazione italiana al Forum Europeo Strategico per le Infrastrutture di Ricerca ESFRI (EATRIS/ECRIN/Biobanche)
 - N\[M].1.3 - Supporto alla partecipazione italiana ai progetti di ricerca comunitaria: strategie per migliorare il successo delle proposte

4.3 Dipartimento della prevenzione e della comunicazione

Missione del programma di governo:

- 4.0.0. Modernizzare i servizi ai cittadini (Sanità)

Obiettivo del programma di governo:

- 4.1.0. Migliorare l'efficienza nella sanità

Missione del bilancio dello Stato:

- 20 Tutela della salute

Programma del bilancio dello Stato:

- 20. 1 Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia di sanità umana

Priorità politica:

- Qualità ed efficienza dei servizi sanitari;
- Prevenzione e sicurezza

Obiettivi Strategici e operativi

- **N.1--Promuovere e sviluppare, anche in un contesto di cooperazione internazionale, l'attuazione di percorsi territoriali di prevenzione**
 - N.1.1 - Intesa con le Regioni per l'avvio e implementazione del Piano nazionale della prevenzione 2009-2011'
 - N.1.2 - Implementazione e monitoraggio delle attività di preparazione e risposta ad una pandemia, con particolare riguardo alla scelta e all'approvvigionamento di presidi preventivi
 - N.1.3 - Definizione di un Piano di Interventi per migliorare i programmi di trattamento per tossicodipendenti e malati mentali nella popolazione carceraria
 - N.1.4 - Iniziative italiane nell'ambito di EUROMED
 - N.1.5 - Implementazione di attività di comunicazione con le Regioni e le ASL per l'attuazione del Piano nazionale della prevenzione

- N.1.6 - Predisposizione di un piano di comunicazione rivolto ai cittadini, anche on-line, in base alle priorità individuate dal Piano sanitario nazionale, soprattutto in materia di prevenzione
- **N.2 - Adottare iniziative finalizzate alla prevenzione, comunicazione e promozione della salute in un quadro di riferimento nazionale ed internazionale**
 - N.2.1 - Implementazione del Piano di eliminazione del morbillo e della rosolia congenita e miglioramento dell'uniformità di offerta delle vaccinazioni raccomandate dal Piano Nazionale Vaccini
 - N.2.2 - Sviluppo e riorganizzazione delle attività del CCM ed integrazione delle strategie del Centro con il PNP e il Programma "Guadagnare salute"
 - N.2.3 - Raccolta organica, d'intesa con le Regioni, delle disposizioni inerenti la mobilità sanitaria in ambito comunitario e internazionale
 - N.2.4 - Predisposizione di una guida sui diritti e doveri dei cittadini italiani in materia di prestazioni sanitarie fruibili all'estero
 - N.2.5 - Attuazione del Progetto "Mattone Internazionale", d'intesa con le Regioni
 - N.2.6 - Implementazione di un piano di comunicazione rivolto a organismi pubblici e privati operanti in materia sanitaria, comprese le organizzazioni del volontariato e del terzo settore, in base alle priorità del Piano sanitario nazionale
- **[N]\M.1 - Sviluppo delle attività di cooperazione in ambito comunitario ed internazionale nel settore della ricerca in materia sanitaria**
 - [N]\M.1.1 - Ricognizione e creazione di una rete dei ricercatori italiani all'estero.
 - [N]\M.1.2 - Supporto alla partecipazione italiana al Forum Europeo Strategico per le Infrastrutture di Ricerca ESFRI (EATRIS/ECRIN/Biobanche)
 - [N]\M.1.3 - Supporto alla partecipazione italiana ai progetti di ricerca comunitaria: strategie per migliorare il successo delle proposte

4.4 Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti

Missione del programma di governo:

- 4.0.0. *Modernizzare i servizi ai cittadini (Sanità)*

Obiettivo del programma di governo:

- 4.1.0. *Migliorare l'efficienza nella sanità*

Missione del bilancio dello Stato:

- 20 *Tutela della salute;*

Programma del bilancio dello Stato:

- 20.1 *Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia di sanità umana,*
- 20.2 *Prevenzione e assistenza veterinaria*

Priorità politica:

- *Qualità ed efficienza dei servizi sanitari;*
- *Prevenzione e sicurezza*

Obiettivi Strategici e operativi

- **O.1 - Ottimizzazione delle attività di coordinamento finalizzate alla tutela della salute alimentare**
 - O.1.1 - Studio di fattibilità di un piano di monitoraggio nazionale sui contaminanti ambientali nei prodotti di origine animale
 - O.1.2 - Progetto finalizzato al miglioramento della qualità nutrizionale e della sicurezza alimentare nei soggetti ospedalizzati, anziani e/o degenti delle strutture riabilitative
 - O.1.3 - Implementare l'informazione WEB relativa alla valutazione dei rischi nella catena alimentare attraverso un'area dedicata nell'ambito del Portale del Ministero
- **O.2 - Nell'ambito delle attività di assistenza e prevenzione per la salute alimentare e veterinaria, adottare interventi volti a garantire il miglioramento della qualità ed efficienza dei servizi, assicurando meccanismi virtuosi nella gestione dei fondi relativi e svolgendo attività di controllo qualitativo e quantitativo**
 - O.2.1 - Elaborazione di linee guida per la corretta gestione dei canili e delle strutture rifugio, corredate da checklist per l'esecuzione di controlli ispettivi
- **O.3 - Standardizzazione delle attività di valutazione del rischio finalizzate alla tutela della salute alimentare**
 - O.3.1 - Definizione delle procedure operative standard connesse al funzionamento della Consulta delle associazioni dei consumatori e dei produttori
- **O.4 - Implementazione dell'efficacia e dell'efficienza di risposta all'utenza esterna in materia di sanità animale e farmaco veterinario**
 - O.4.1 - Snellimento del procedimento amministrativo connesso all'esercizio del diritto di accesso - Elaborazione modulo ad hoc
 - O.4.2 - Studio di fattibilità per l'implementazione di procedure di tracciabilità informatizzate per il miglioramento delle attività di controllo negli scambi intracomunitari dei mangimi non di origine animale
- **O.5 - Progetto di semplificazione e miglioramento delle procedure autorizzative di controllo nel settore dei Fitofarmaci**
 - O.5.1 - Snellimento delle procedure autorizzative e riduzione dei tempi delle stesse.

5. Risorse impiegate

Per la realizzazione degli obiettivi sopra riportati sono state impiegate al livello centrale le risorse umane di seguito rappresentate sulla base dei dati forniti dalla Direzione generale del personale, organizzazione e bilancio. Si precisa che il totale del personale in servizio includendo le sedi periferiche nel 2008 è pari a 1.590 unità e nel 2009 1.560.

DISTRIBUZIONE 2008 - 2009 DEL PERSONALE DELL'AREA DIRIGENZIALE E DELLE AREE FUNZIONALI PER CENTRO DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA (*)

Area Dirigenziale	Fascia	Dipartimento qualità		Dipartimento innovazione		Dipartimento prevenzione e comunicazione		Dipartimento sanità pubblica, veterinaria nutrizione sicurezza alimentare		Totale	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Area Dirigenziale	DG	6	5	3	4	3	3	3	3	15	15
	D	22	21	17	15	11	10	5	5	55	51
	D2	8	8	14	14	16	17	15	14	53	53
	D1	24	28	40	39	56	50	117	116	237	233
	DSSN	19	21	0	0	0	0	0	0	19	21
Totale		79	83	74	72	86	80	140	138	379	373

Aree funzionali	Fascia retributiva	Dipartimento qualità		Dipartimento innovazione		Dipartimento prevenzione e comunicazione		Dipartimento sanità pubblica, veterinaria nutrizione sicurezza alimentare		Totale	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
III AREA	F5	1	0	0	1	3	3	1	0	5	4
	F4	31	32	18	17	18	17	8	8	75	74
	F3	50	58	75	79	34	35	24	25	183	197
	F2	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0
	F1	60	59	50	47	41	41	17	16	168	163
II AREA	F5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	F4	0	0	1	1	2	2	0	0	3	3
	F3	56	58	117	107	45	44	28	25	246	234
	F2	15	17	61	62	31	30	27	24	134	133
I AREA	F1	10	10	46	44	6	7	4	4	66	65
	F2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	F1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	3
Totale		224	235	368	358	181	180	110	103	883	876

(*) Dati riferiti al personale in servizio al 31/12/2008 e al 31/12/2009

In termini finanziari, le risorse impiegate distinte per missione e programma sono riportate nel prospetto che segue (fonte: Direzione generale del personale, organizzazione e bilancio)

TABELLE RISORSE FINANZIARIE ANNO 2009 MINISTERO DELLA SALUTE

Missioni	Programmi	Priorità politiche	Stanziamanti (1)				Impegni		Spese di cassa	
			t-1*	t*	t+1**	t+2***	t-1*	t*	t-1*	t*
17. Ricerca e innovazione	17.20 - Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico	Ricerca e innovazione	566.814.127,00	549.812.244,00	538.235.481,00	531.993.883,00	380.232.300,61	530.613.139,07	594.517.833,55	444.532.889,94
	20.01 - Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	Qualità ed efficienza dei servizi sanitari	776.136.244,67	974.403.146,00	598.406.764,00	585.713.576,28	438.784.411,19	975.771.183,63	577.511.534,61	649.996.488,91
20. Tutela della salute	20.02 - Prevenzione e assistenza veterinaria	Prevenzione e sicurezza	86.105.401,75	94.881.067,56	71.228.453,00	62.259.643,00	68.845.432,93	95.712.371,85	84.350.169,07	91.355.519,50
	20.03 - Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	Qualità ed efficienza dei servizi sanitari	103.362.048,94	149.490.585,00	45.058.070,00	39.819.576,80	25.218.066,36	148.331.646,76	99.412.735,82	178.855.366,63
	20.04 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	Il territorio: medicina generale e farmacie	59.204.852,67	59.183.747,00	45.627.529,00	41.490.469,00	50.201.532,18	58.566.993,92	59.421.101,43	50.045.488,09
	20.05 - Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	Prevenzione e sicurezza	6.036.724,00	8.119.751,00	5.552.171,00	5.449.370,00	1.651.957,59	7.817.936,74	1.989.802,22	5.248.068,72
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	32.02 - Indirizzo politico		11.969.159,23	25.269.058,00	9.101.972,00	9.058.612,37	9.667.980,34	20.021.899,88	10.984.062,41	21.736.238,75
	32.03 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	Politiche intersectoriali	72.644.797,44	462.507.493,00	28.420.280,00	27.911.227,15	46.171.521,13	413.708.009,43	72.069.634,22	448.468.044,77

- * dati di consuntivo

- ** stanziamento 2010

- *** i dati relativi al 2011 fanno riferimento al triennale 2010 - 2012

Nota: per i programmi della missione 32 il dato di consuntivo 2009 è quello accorpato salute+lavoro

6. Analisi degli scostamenti

Con riferimento alla previsione di cui alla lettera a) del comma 68 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 si forniscono i seguenti elementi informativi.

Preliminarmente si segnala che per l'esame dello stato di realizzazione degli obiettivi operativi assegnati alle strutture ministeriali per l'attuazione degli obiettivi strategici si è fatto ricorso per la prima volta in via sperimentale ad un sistema di monitoraggio della direttiva fondato su un'applicazione informatizzata web based. Si tratta di un sistema di dialogo telematico tra diversi soggetti coinvolti nel processo di controllo strategico (Secin, Dipartimenti e Direzioni generali) che consente di razionalizzare e semplificare le procedure di inserimento e raccolta dei dati, di originare un flusso continuo e costante di informazioni tempestive sull'attuazione degli obiettivi strategici e di dotare i responsabili delle strutture di uno strumento di gestione e controllo sulle proprie linee di attività.

Nel mese di gennaio 2010 è stata condotta un'indagine di customer satisfaction degli utenti inseritori / validatori con lo scopo di misurare l'adeguatezza dell'applicazione impiegata per il monitoraggio della Direttiva.

Per questo si è deciso di effettuare una rilevazione statistica all'interno dell'Amministrazione e mediante l'elaborazione e interpretazione dei dati rilevati, valutare le principali funzionalità del software (utilizzo, motivazioni, aspetti positivi e negativi, ipotesi di sviluppo).

L'obiettivo è di arrivare, quindi, ad una valutazione di massima dei principali fattori critici e punti di forza, recependo tutti i contributi ricevuti da parte degli intervistati che consentano di migliorare e rendere più fruibile il sistema di rilevazione e gestione dei dati per il monitoraggio della Direttiva.

Con riferimento specifico all'analisi degli scostamenti, il quadro generale che emerge è caratterizzato da un andamento sostanzialmente regolare delle attività poste in essere e da una partecipazione attiva e costante del personale tutto nel promuovere l'avanzamento delle iniziative strategiche e di miglioramento del Ministero.

Di seguito sono sinteticamente rappresentati i risultati di ciascun centro di responsabilità amministrativa (Dipartimento), per i quali sono state formulate alcune osservazioni in sede di monitoraggio della Direttiva e qui richiamate nelle linee generali.

6.1 Dipartimento della Qualità

Nel rappresentare che i 17 obiettivi operativi sono stati raggiunti nei tempi prefissati in Direttiva, si evidenzia la particolare significatività delle attività realizzate concernenti il Centro unico di prenotazioni (CUP), il Fascicolo sanitario elettronico e la Telemedicina.

Per quanto concerne l'obiettivo L.4.1 "Verifica, monitoraggio e indirizzi nazionali dei Centri Unici regionali e di prenotazioni (CUP)" è stato predisposto un documento denominato "Sistema CUP Linee guida nazionali" e trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni ai fini della stipula di un Accordo di intesa. La predetta intesa consentirà di armonizzare, su tutto il

territorio nazionale, i diversi Sistemi CUP e di assicurare l'efficiente erogazione delle prestazioni sanitarie.

Con la predisposizione delle linee guida per un modello di riferimento nazionale di Fascicolo sanitario elettronico prevista dall'obiettivo L.4.2 "Fascicolo sanitario elettronico multimediale per continuità di cura dall'ospedale al territorio" sono state stabilite le modalità di alimentazione e consultazione dei dati, i soggetti abilitati, i contenuti informativi minimi, le garanzie e le misure di sicurezza da adottare nel trattamento dei dati personali.

L'individuazione e l'applicazione degli indicatori per la misura dell'efficacia e dell'efficienza delle attività di telemedicina, come previsto dall'obiettivo L.3.1 "Valutazione delle buone pratiche della telemedicina domiciliare sotto il profilo organizzativo, clinico-assistenziale, tecnologico ed economico nell'ambito del monitoraggio delle attività di telemedicina sul territorio nazionale", hanno consentito di predisporre le linee guida per valutare come l'utilizzo delle applicazioni di telemedicina domiciliare per la continuità assistenziale possa migliorare la qualità dell'assistenza sanitaria e la fruizione di cure, di servizi di diagnosi e consulenza medica a distanza.

Per quanto concerne il monitoraggio dell'obiettivo "Revisione dei Lea" si può sottolineare come, in ragione di una leale collaborazione tra Stato e Regioni, sono stati ottenuti risultati positivi.

6.2 Dipartimento dell'innovazione

Il Dipartimento dell'innovazione ha condotto a termine tutti i 12 obiettivi operativi nel rispetto della tempistica fissata in sede di Direttiva.

Per quanto concerne l'obiettivo operativo M.5.1 "Razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane presso gli uffici periferici per la tutela della salute anche alla luce di quanto disposto in materia dalla legge 133/08", si è avuta una rimodulazione dello stesso, a seguito della richiesta del Dipartimento. Ciò si è reso necessario a causa di fattori esterni che hanno reso poco produttivo proseguirne l'attuazione.

In particolare, sono intervenuti vincoli normati quali:

Il disegno di legge di istituzione del Ministero della salute con il blocco dell'approvazione del DPR di riordino;

Il differimento dell'individuazione, da parte del sig. Ministro, dei criteri applicativi dell'istituto della risoluzione al raggiungimento dei 40 anni di servizio, dovuta agli interventi succedutisi nel tempo sull'art. 72 della legge n. 133/08;

Il blocco delle assunzioni e di ogni possibilità di corretta programmazione dei fabbisogni, previsto dall'art. 74, c. 6, legge 133/08 per le amministrazioni non riorganizzate.

Infine particolare rilievo va attribuito alle attività poste in essere per il conseguimento degli obiettivi relativi alla revisione dei criteri di definizione dei prezzi dei dispositivi medici (obiettivo operativo M.3.1).

6.3 Dipartimento della prevenzione e della comunicazione

In linea generale la realizzazione dei 15 obiettivi operativi risulta in linea con le scadenze stabilite nella Direttiva.

Particolare attenzione merita l'obiettivo N.2.4 "Predisposizione di una guida sui diritti e doveri dei cittadini italiani in materia di prestazioni sanitarie fruibili all'estero" che risulta conseguito in anticipo rispetto ai tempi previsti. Ciò si è verificato, come risulta dalla scheda dell'obiettivo, per le seguenti motivazioni: "La conclusione anticipata delle fasi 2.4.2 e 2.4.3 ha obbedito alla opportunità, condivisa anche in sede politica, di elaborare un testo che fosse sì definito ma non definitivo, prima dell'inizio effettivo della stagione estiva, intesa quest'ultima sotto il profilo strettamente turistico. L'idea è stata quella di "sperimentare" il documento presso un campione di cittadini al fine di registrare segnalazioni e suggerimenti per una maggiore fruibilità del documento stesso. In questo modo, si è voluto da voce proprio a coloro i quali rappresentano i principali destinatari del lavoro. Si fa presente che questa fase di "sperimentazione" è da considerarsi ormai conclusa e che, pertanto si è provveduto alla pubblicazione del testo sul portale del Ministero.

Per quanto riguarda le criticità, in alcuni casi (cfr. obiettivi operativi N.1.3 e N.1.5), è stata segnalata la non adeguata collaborazione di altre istituzioni coinvolte: in particolare, è stata evidenziata, da un lato, l'indisponibilità dell'I.P.M. di Nisida (Campania) a collaborare ed i ritardi, da parte degli altri istituti penitenziari, nella restituzione delle schede di rilevazioni compilate (n.1.3); dall'altro, la risposta differente e non omogenea nei contenuti da parte della Regioni/ASL (N.1.5).

Tra gli obiettivi particolarmente significativi vanno sottolineati quelli relativi all'attività di preparazione di una risposta ad una pandemia (N.1.2) e alle iniziative italiane nell'ambito di EUROMED (N.1.4). Per quest'ultimo obiettivo, raggiunto al 94%, si segnala che l'esiguità delle risorse ha consentito la sperimentazione ma non l'implementazione della web-community.

In relazione alle modalità di redazione della sezione dedicata alla descrizione dello stato di avanzamento, le spiegazioni fornite dal Centro di responsabilità sono approfondite e puntuali anche per ciò che concerne la ripartizione delle risorse finanziarie tra le attività da realizzare (vedi N.2.2).

Per l'obiettivo N.1.1 le fasi 6 e 7 risultano raggiunte rispettivamente al 90% e 20% a causa di un ritardo nella condivisione da parte delle regioni che ha fatto slittare il raggiungimento dell'accordo a livello politico.

L'obiettivo [N]\M.1.1 risulta raggiunto al 90% in quanto il Primo Convegno dei ricercatori italiani all'estero è stato fissato, su indicazione del Ministro, per il mese di giugno 2010.

6.4 Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti

Si evidenzia che tutti gli 8 obiettivi operativi, volti ad attuare quelli strategici, sono stati conclusi nel rispetto della normativa.

Particolarmente significativo risulta l'obiettivo operativo "Studio di fattibilità di un piano di monitoraggio nazionale sui contaminanti ambientali nei prodotti di origine animale (O1.1)": l'individuazione delle principali sostanze contaminanti ambientali presenti sul territorio nazionale e la verifica della disponibilità delle relative metodiche analitiche ha consentito la predisposizione di un Piano di monitoraggio nazionale.

Lo snellimento delle procedure autorizzative e la riduzione dei tempi di attesa, nel rispetto della normativa vigente (L. n. 211/90) previsto dall'obiettivo O.5.1 (fitofarmaci) è stato realizzato ottenuto attraverso la creazione di modelli di istanza standardizzati e codificati, corredati da un elenco della documentazione necessaria. E' inoltre previsto l'inserimento di tali schede nel sito del Ministero.

Quale causa di criticità è stata segnalata in un caso (crf. obiettivo operativo O.2.1) la non piena collaborazione delle Regioni, nell'invio dei dati richiesti, determinando il raggiungimento dell'obiettivo al 92%.

Con riguardo ai dati forniti nelle schede di monitoraggio e, in particolare, nella sezione dedicata alle descrizioni dello stato di avanzamento degli obiettivi, il quadro che emerge nel complesso è chiaro e completo.

7. Considerazioni conclusive

L'analisi delle performance per il 2009 appare utile per formulare alcune sintetiche valutazioni sul processo di controllo strategico all'interno del Ministero della Salute, sempre nell'ottica del miglioramento continuo che deve ispirare l'operato dell'Organismo Indipendente di Valutazione.

7.1 Significatività degli indicatori

Come si desume dagli elenchi riportati nella parte precedente del documento, gli indicatori impiegati attualmente nella valutazione della performance delle strutture sono in prevalenza riconducibili alla tipologia di "realizzazione fisica", in quanto sono essenzialmente rappresentati dalle scadenze in termini temporali delle fasi di realizzazione dei diversi obiettivi operativi.

Tale impostazione va sicuramente integrata alla luce dei nuovi orientamenti introdotti dal d.lgs. 150/2009, allo scopo di evitare la genericità nelle descrizioni che in fase di misurazione e conseguente valutazione del livello di realizzazione degli obiettivi può determinare risultati auto-referenziali.

Il sistema di valutazione, infatti, va raccordato con gli altri sistemi gestionali sicuramente esistenti all'interno delle diverse strutture da cui dovrà essere possibile desumere delle risultanze più "oggettive" da impiegare per la costruzione di indicatori di natura quantitativa volti a misurare non solo la realizzazione fisica dei progetti, ma anche altre dimensioni necessarie per un sistema integrato di valutazione quali volumi di attività, qualità degli output prodotti e soprattutto tempi impiegati per realizzarli.

7.2 Raccordo tra obiettivi strategici / operativi e risorse impiegate

La parte del documento dedicata alle risorse impiegate è stata elaborata in maniera sintetica a livello di CRA sulla base dei dati ricevuti dalla Direzione generale del personale, organizzazione e bilancio.

Nel corso dell'anno 2010 è in via di completamento l'implementazione del nuovo sistema di monitoraggio della Direttiva che renderà disponibili dati di maggior dettaglio per collegare in maniera analitica sia le risorse umane che quelle finanziarie ai singoli obiettivi.

7.3 Raccordo tra controllo strategico e controllo di gestione

Proprio allo scopo di ovviare alle criticità emerse in relazione al punto precedente, va necessariamente avviato un progetto all'interno del Ministero della Salute coinvolgendo tutte le strutture per dare corpo alla necessaria integrazione tra i processi di controllo di gestione e strategico.

Quest'ultimo, infatti, deve basarsi sulle risultanze di tipo analitico del sistema di controllo di gestione, con particolare riferimento all'impiego delle risorse umane che come è noto costituiscono la prevalente voce di costo di tutte le Amministrazioni centrali, puntando all'attribuzione delle stesse risorse alle attività che effettuano per la realizzazione degli obiettivi loro assegnati.

7.4 Raccordo obiettivi / strutture / missioni-programmi del bilancio

La legge di riforma del bilancio dello Stato (L. n. 196/2009) di recente approvazione ha formalizzato la struttura funzionale e l'articolazione per Missioni e Programmi già attuata in via amministrativa a partire dalla legge di bilancio per il 2008.

Tale classificazione risponde all'esigenza di porre in risalto gli aspetti funzionali della spesa, rendendo maggiormente informati i destinatari dei documenti di bilancio circa l'insieme complessivo delle risorse disponibili per perseguire le specifiche finalità istituzionali.

Il comma 2 dell'articolo 21 della citata legge, infatti, nel confermare la classificazione delle risorse pubbliche secondo due livelli di aggregazione, stabilisce in particolare che le Missioni, inerenti alle "funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa", costituiscono la rappresentazione politico-istituzionale del bilancio necessaria per rendere più trasparenti le grandi voci di spesa e per comunicare meglio le direttrici principali dell'azione.

I Programmi sono "aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni" determinati con riferimento ad "aree omogenee di attività", raccordati con la nomenclatura COFOG (*Classification of functions of Government*) di secondo livello, e costituiscono, nel nuovo ordinamento, "unità di voto parlamentare", superando l'approccio per macroaggregati-UPB e ampliando la flessibilità del bilancio.

Nel qualificare il Programma, inoltre, la legge 196/2009 ha stabilito, al comma 2 dell'art. 21, che "la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi

dell'art. 3 del d.lgs. n. 300/1999". In sostanza si richiede che il coordinamento delle attività per la realizzazione di ciascun programma sia sempre affidato ad un unico responsabile.

Proprio per dare seguito ai citati adempimenti, questo Organismo ha effettuato una revisione delle Missioni e dei Programmi del Ministero della Salute, secondo quanto disposto dal Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con la circolare n. 14 del 22 marzo 2010.

Di tale articolazione si dovrà tener conto nella stesura del nuovo regolamento organizzativo del Ministero, all'interno del quale bisognerà confermare l'univocità di collegamento tra Programmi e C.R.A.