

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 2296 del 30 dicembre 2016

Linee guida per la riorganizzazione dei processi e servizi tecnico - amministrativi secondo quanto previsto con LR 19/2016.

[Sanità e igiene pubblica]

Note per la trasparenza:

Con il presente provvedimento si avviano le attività di analisi e progettazione utili alla riorganizzazione dei processi e dei servizi tecnico - amministrativi, si definiscono i requisiti organizzativi di progetto e si prevede, allo scopo, l'utilizzo della convenzione stipulata con l'Università Ca' Foscari (DGR 2357/2013).

L'Assessore Luca Coletto, di concerto con l'Assessore Manuela Lanzarin, riferisce quanto segue.

Con Legge Regionale del 25 ottobre 2016 n.19 recante "*Istituzione dell'ente di governance della sanità regionale veneta denominato "Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto - Azienda Zero". Disposizioni per la individuazione dei nuovi ambiti territoriali delle Aziende ULSS.*" il Consiglio Regionale ha approvato la riforma del Sistema Sanitario Regionale del Veneto.

La Legge di riforma prevede due particolari ambiti di innovazione ovvero l'istituzione dell'Azienda Zero e l'accorpamento delle Aziende Ulss, regolandone principi guida, funzioni e aspetti organizzativi.

Il progetto di cambiamento del SSR Veneto si ispira ad una serie di principi guida, volti a garantire un'unica visione d'insieme e un approccio comune:

- Il Cittadino al centro: definire un sistema di offerta commisurato ai bisogni della popolazione per fornire assistenza e servizi con risposte veloci ed appropriate per la salute dei cittadini;
- Governo Clinico: Definire e utilizzare un sistema di «standard», sostenuto dalla letteratura e dall'applicazione sul campo, che permetta di programmare e monitorare l'organizzazione dei servizi, dei processi, delle performances, delle risorse umane, della tecnologia e dei risultati di salute del SSR;
- Meno burocrazia più salute: Creazione dell'Azienda 0 come infrastruttura di supporto tecnico amministrativo per permettere alle Aziende Sanitarie di essere dedicate all'attività istituzionale (prevenzione e cura della salute dei cittadini veneti);
- Misurare, controllare, verificare, sanzionare, premiare: applicare un sistema di verifica monitoraggio e controllo, su più livelli, per il rispetto degli standard e della programmazione Regionale da parte delle Aziende Sanitarie

In capo all'Area Sanità e Sociale, permangono le funzioni a supporto della programmazione e vigilanza in capo alla Giunta e finalizzate a:

- garantire un livello omogeneo di assistenza socio-sanitaria su tutto il territorio Regionale;
- definire le performances attese nell'erogazione dell'assistenza socio-sanitaria secondo sistemi di standard definiti;
- definire le strategie di investimento e governare l'innovazione;
- definire i criteri per il riparto delle risorse finanziarie, anche al fine di tutelare aree svantaggiate mediante adeguati meccanismi di perequazione;
- progettare e verificare il funzionamento del sistema dei controlli.

La costituzione dell'Azienda Zero risponde invece all'esigenza di operare una forte semplificazione e razionalizzazione del sistema, trasferendo le attività di natura gestionale (c.d. "gestione sanitaria accentrata") dall'amministrazione regionale ad un nuovo ente del servizio socio sanitario regionale (l'Azienda Zero, per l'appunto), il quale assorbirà anche una quota rilevante delle attività tecnico - amministrative oggi replicate, in modo non sempre efficiente, presso tutte le Aziende del SSR.

Le funzioni tecnico-amministrative da ricondurre in capo all'Azienda Zero , come definito nell'art. 2 punto g) della LR 19/2016, riguardano la gestione delle attività tecnico-specialistiche per il sistema e per gli Enti del Servizio Sanitario Regionale:

1. gli acquisti centralizzati nel rispetto della qualità, della economicità e della specificità clinica, previa valutazione della Commissione Regionale per l'Investimento in Tecnologia ed Edilizia (CRITE), come previsto secondo un regolamento approvato dalla Giunta regionale;
2. le procedure di selezione del personale del comparto sanità, secondo un regolamento approvato dalla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare;
3. il supporto tecnico alla formazione manageriale e del rischio clinico di valenza regionale;
4. le procedure di accreditamento ECM;
5. il supporto al modello assicurativo del sistema sanitario regionale, in particolare per il contenzioso e per le eventuali transazioni;
6. le infrastrutture di tecnologia informatica, connettività, sistemi informativi e flussi dati in un'ottica di omogeneizzazione e sviluppo del sistema ICT;
7. l'autorizzazione all'esercizio delle strutture sanitarie e socio-sanitarie;
8. la gestione del contenzioso del lavoro e sanitario, attraverso la sottoscrizione di una convenzione tra ogni singola Azienda ULSS, Aziende ospedaliere e ospedaliere universitarie, Istituto Oncologico Veneto (IOV) e l'Azienda Zero, che garantisce il patrocinio e la difesa; il modello di convenzione è deliberato dalla Giunta regionale;
9. la progressiva razionalizzazione del sistema logistico;
10. i servizi tecnici per la valutazione della HTA;
11. l'attivazione entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge del fascicolo sanitario elettronico e la conseguente tessera sanitaria elettronica per tutta la popolazione veneta.

Al fine di conseguire quanto prima i benefici attesi dalla riforma, la cui discussione consiliare si è protratta fino all'autunno del presente anno, con DGR del 2 novembre 2016 n.1771, la Giunta Regionale ha ravvisato l'urgenza di procedere all'attivazione immediata dell'Azienda Zero.

Ogni intervento di reingegnerizzazione da operare per adempiere a quanto previsto dalla LR 19/2016, richiede una prioritaria analisi sia del modello organizzativo che dei processi tecnico - amministrativi, per ciascuna Azienda del SSR.

Complessivamente, i processi Tecnico-Amministrativi compresi nelle Aree sopra citate, rappresentano oltre il 5,5% dei costi complessivi del SSR, vale a dire circa 346 milioni di Euro, suddivisi principalmente tra Area Risorse Umane (18,4%), Area Contributi e Prestazioni (17,7%), Area Acquisti e Logistica (16,9%) e Area Sistemi Informativi (14,9%). I costi rimanenti sono così distribuiti nelle altre Aree: Area Pianificazione Programmazione e Controlli (9,2%), Area Patrimonio (8,6%), Area Affari Generali e Legali (7,4%), Area Bilancio (5,1%) e Area Comunicazione (1,9%).

Il dettaglio dei costi è rappresentato nella tabella che segue, estratto dalla rendicontazione ministeriale annuale dei costi per livelli di assistenza (Modello "LA").

(Per la tabella sull'estratto dalla rendicontazione ministeriale annuale dei costi per livelli di assistenza (Modello "LA") si rimanda al file pdf "01_DGR_2296_TABELLA.pdf" inserito come allegato, *ndr*)

Ciò detto, è evidente come il progetto di rinnovamento e di evoluzione del SSR che agisce sull'area Tecnico-Amministrativa, comporta un intervento di ampia portata con un programma che agirà su un numero elevato di Risorse Umane del SSR e impatterà su una percentuale cospicua di costi del SSR.

Dai dati di costo sopra riportati, si stima che il numero di personale impiegato nelle aree tecnico-amministrative elencate è pari all'incirca a 5.000 unità, espresse in tempo pieno equivalente (quindi pesando personale impiegato a tempo pieno e personale a tempo parziale). Di questi circa il 61,2% è personale amministrativo, il 28,3% è personale del ruolo tecnico, l'8,8% è personale sanitario e la restante parte del ruolo professionale.

La dimensione dei processi, la numerosità delle attività ivi ricomprese, le ore lavorate dal personale tecnico - amministrativo - professionale e la rilevanza degli output prodotti, necessari al funzionamento quotidiano dei servizi sanitari e socio-sanitari, evidenziano l'elevata complessità del lavoro di reingegnerizzazione avviato con la legge di riforma.

I risultati attesi nella realizzazione di questo percorso riguardano sia aspetti di efficienza che di efficacia. Per quanto compete all'efficienza si attende lo sfruttamento di economie di scala con una riduzione dei costi medi unitari e l'attivazione di economie di specializzazione sulle aree oggetto dell'intervento con una riduzione delle frammentazioni e duplicazioni ed un dimensionamento delle unità organizzative. Per quanto riguarda l'efficacia, con lo studio e la reingegnerizzazione dei processi,

si prevede la semplificazione e la standardizzazione delle procedure e il contestuale aumento della trasparenza nei confronti del cittadino, grazie ad una velocizzazione nell'implementazione e nell'allineamento rispetto a nuove leggi e procedure, a maggiori sinergie ed un miglioramento della qualità dei servizi.

E' necessario, quindi, esplorare ogni singola tipologia di processo, al fine di:

- coinvolgere i professionisti delle Aziende del SSR in team multidisciplinari, per la mappatura dei singoli processi, delle attività, delle risorse umane coinvolte, delle procedure utilizzate, degli output realizzati, dei tempi di attraversamento, delle tipologie / qualità e quantità degli output realizzati;
- definire le attività da mantenere a livello periferico / da ricondurre sulle nuove Aziende / da attivare su Azienda Zero;
- omogeneizzare le procedure, i sistemi di controllo, le applicazioni informatiche, i flussi informativi;
- definire il modello organizzativo (presupposto per la stesura degli Atti Aziendali) sia per le Aziende Ulss e Ospedaliere, che per l'Azienda Zero;
- definire il nuovo assetto tecnologico, derivante dall'aggregazione delle attività amministrative su scala maggiore, con la quantificazione dei livelli di servizio, gli indicatori per la misurazione delle performance ed i target attesi;
- pianificare azioni e tempi del cambiamento, gestendo anche i gruppi di lavoro aziendali ed interaziendali;
- fornire il necessario supporto metodologico e formativo agli agenti del cambiamento.

Per raggiungere i risultati attesi la logica che guida il processo di accentramento è importante quanto il modello organizzativo a cui tendere, che dipenderà dalle seguenti variabili:

- Corretto dimensionamento - bilanciamento tra vantaggi economici della dimensione accentrata e tempi e costi di coordinamento di unità più grandi;
- Accentramento regolato - i tempi di processi più complessi o le esigenze specifiche decentrate possono far considerare il grado di accentramento a favore di un bilanciamento tra centro e Aziende ULSS;
- Livello di servizio - bilanciamento tra spinta all'efficienza e attenzione all'efficacia dell'infrastruttura amministrativa a supporto dell'attività socio-sanitaria - gestione della dipendenza funzionale tra staff nelle Aziende Sanitarie e staff accentrati per un servizio sanitario di qualità;
- Best practices - cambiamento organizzativo come occasione di miglioramento e innovazione.

Visti gli obiettivi della riorganizzazione come sopra descritti ed il ruolo assegnato dalla LR 19/2016 all'Azienda Zero, si propone di assegnare a quest'ultima lo sviluppo operativo del progetto di reingegnerizzazione dei processi tecnico - amministrativi, in un quadro di *governance* complessiva in capo all'Area Sanità e Sociale e partecipazione del Comitato dei Direttori Generali delle Aziende del SSR.

Il progetto deve essere inoltre affiancato e supportato da un piano formativo di *change management*, realizzato attraverso la Fondazione Scuola di Sanità Pubblica di cui alla DGR 437 del 4.4.14, in grado di accompagnare il percorso di cambiamento. Le linee guida generali del "Progetto di *Change Management*" a supporto del processo di trasformazione del Servizio Socio-Sanitario del Veneto saranno approvate con separato provvedimento di Giunta. Il progetto di riorganizzazione è formulato per una durata limitata al periodo di commissariamento dell'Azienda Zero.

Il *Board regionale* ha il compito di assicurare la piena coerenza tra gli obiettivi regionali e lo svolgimento del processo di scorporo/fusione, coinvolgendo direttamente il livello regionale e le direzioni generali aziendali e individuando le attività generali di supporto utili al successo del progetto. Garantisce inoltre che il progetto formativo, affidato alla Fondazione SSP, e il progetto di riorganizzazione tecnico-amministrativa, affidato all'Azienda Zero, siano tra loro coerenti e si raccordino vicendevolmente.

- il Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale, con funzioni di Presidente;
- il Commissario straordinario dell'Azienda Zero;
- i Dirigenti regionali dell'Area Sanità e Sociale della Regione del Veneto;
- i Direttori generali delle Aziende del Servizio Sanitario regionale.

(Per il diagramma sulla Governance dell'Area Sanità e Sociale si rimanda al file pdf "02_DGR_2296_DIAGRAMMA.pdf" inserito come allegato, ndr)

L'unità di *project management* costituisce la "cabina di regia" del progetto di riorganizzazione e sarà individuata, nei suoi componenti, dal Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale con proprio provvedimento.

L'attività di analisi e ridefinizione dei processi organizzativi sarà organizzata per "cantieri", attivati dal Commissario dell'Azienda Zero secondo gli indirizzi del *board*.

Il progetto rappresenta anche un'evidente occasione di ricerca nei campi organizzativi, manageriali, finanziari e contabili, applicati alla Sanità con un livello di innovazione unico in Italia.

Pertanto si ritiene opportuno affiancare al management della sanità Regionale le migliori competenze professionali presenti sul territorio, sui temi gestionali organizzativi e di ricerca, offrendo quel solido supporto metodologico, ancor più necessario in questo momento di transizione e di innovazione gestionale ed organizzativa.

Per questo motivo si propone l'Università di Cà Foscari di Venezia come partner per una collaborazione strutturata che permetta lo scambio di competenze e di professionalità in materia di sanità tra le due amministrazioni.

L'Università Cà Foscari di Venezia ha già sviluppato al proprio interno competenze di livello internazionale sulle tematiche proprie della sanità in forma ampiamente interdisciplinare, comprendendo *expertise* economiche, giuridiche, di management, sociologiche e statistiche. Da tempo infatti, l'Università Cà Foscari di Venezia gestisce ricerche e progetti nazionali e internazionali orientati alla sperimentazione di nuove forme organizzative e gestionali del sistema socio-sanitario. Ha maturato così un utile bagaglio di competenze ed esperienze sui temi informativi, organizzativi e gestionali del sistema socio-sanitario ed ha esteso la propria azione, con un approccio fortemente multidisciplinare, anche in merito all'offerta formativa post universitaria.

Anche con riferimento allo sviluppo dei sistemi di *governance*, Ca' Foscari è interessata ad affiancare la direzione socio-sanitaria del Veneto lungo il percorso di cambiamento per lo studio e lo sviluppo di soluzioni gestionali ed organizzative innovative, la loro implementazione e la formazione di nuove competenze che assicurino la sostenibilità delle innovazioni promosse.

Pertanto, attraverso una forma strutturata di collaborazione, l'Università Ca' Foscari di Venezia consolida le esperienze e le competenze esistenti nel settore della Sanità e dell'Amministrazione Pubblica, mentre la Regione Veneto trova un supporto metodologico e di competenze solido e di alto livello, a supporto delle attività di Governance che devono essere progettate.

Per tali motivi, si rende opportuno ampliare la collaborazione già esistente, come da Deliberazione della Giunta Regionale n. 2357 del 16 dicembre 2013 ad oggetto "*Convenzione con l'Università Cà Foscari di Venezia ai fini di uno scambio di competenze professionali con il personale impegnato nel settore sanità*", estendendo l'ambito della stessa allo sviluppo delle riforme previste dalla LR 19/2016.

L'Università Ca' Foscari di Venezia parteciperà ai lavori sia nell'ambito del *project management*, che dei singoli *cantieri di processo*, come rappresentato nello schema esposto.

Per la collaborazione con l'Università Ca' Foscari di Venezia in base alla convenzione citata, si prevede un importo massimo di spesa di 100.000,00 euro, incaricando dell'attuazione il Direttore della Direzione Programmazione Economico-Finanziaria SSR, il quale provvederà con propri atti all'assunzione dell'obbligazione e alla relativa copertura finanziaria a carico dei fondi stanziati sul capitolo di spesa 102324 "SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - TRASFERIMENTI CORRENTI (L.R. 14/09/1994, N.55 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118 - ART. 22, L.R. 02/04/2014, N.11)" del bilancio di previsione dell'esercizio corrente che presenta sufficiente disponibilità.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale, e che successivamente alla definizione di detta istruttoria non sono pervenute osservazioni in grado di pregiudicare l'approvazione del presente atto;

Visto il D. Lgs.502/92 e ss.mm.ii;

Vista la DGR 2357/13;

Vista la L.R. 19/2016;

delibera

1. di prendere atto di quanto esposto nelle premesse, che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di assegnare all'Azienda Zero il coordinamento operativo del progetto di riorganizzazione dei processi e servizi tecnico - amministrativi secondo gli indirizzi esplicitati in premessa, in coerenza con quanto previsto dalla LR 19/2016;
3. di prevedere una durata del progetto limitata al periodo di commissariamento dell'Azienda Zero;
4. di rinviare ad apposito provvedimento del Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale la composizione dell'unità di *project management*;
5. di dare atto che le linee guida generali del "Progetto di *Change Management*" a supporto del processo di trasformazione del Servizio Socio-Sanitario del Veneto saranno approvate con separato provvedimento di Giunta;
6. di determinare in euro 100.000,00= l'importo massimo delle obbligazioni di spesa alla cui assunzione provvederà con propri atti il Direttore della Programmazione Economico-Finanziaria SSR entro il corrente esercizio, disponendo la copertura finanziaria a carico dei fondi stanziati sul capitolo n. 102324 "SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - TRASFERIMENTI CORRENTI (L.R. 14/09/1994, N.55 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118 - ART. 22, L.R. 02/04/2014, N.11)" del bilancio di previsione dell'esercizio 2016;
7. di dare atto che la Direzione Programmazione Economico - Finanziaria SSR, a cui è stato assegnato il capitolo di cui al precedente punto, ha attestato che il medesimo presenta sufficiente capienza;
8. di incaricare la Direzione Programmazione Economica Finanziaria SSR dell'esecuzione del presente atto;
9. di dare atto che il presente provvedimento è soggetto a pubblicazione ai sensi dell'articolo 23, del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
10. di dare atto che la spesa di cui al presente atto non rientra nelle tipologie soggette a limitazione ai sensi della L.R. n. 1/2001;
11. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.