



Influenza pandemica H1N1

Valutazione dell'organizzazione e dei processi interni
all'UFSP

Sintesi

Su incarico dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)

Numero di contratto: 10.001485

Periodo di contratto: aprile 2010 – agosto 2010

Agosto 2010



Sigla editoriale

Numero di contratto:	10.001485 / 704.0001 / -409
Periodo di contratto:	aprile 2010 – agosto 2010
Periodo di raccolta dei dati:	aprile 2010 – giugno 2010
Mandante della valutazione:	Andrea Arz de Falco, membro della Direzione UFSP, capo dell'Unità di direzione sanità pubblica dell'UFSP
Responsabile del progetto di valutazione:	Eva Bruhin, Servizi valutazione e ricerca dell'UFSP
Metavalutazione:	Il presente studio è stato oggetto di una metavalutazione (controllo della qualità scientifica ed etica di una valutazione) condotta dall'UFSP sulla base della Guida dell'UFSP per la pianificazione della valutazione di progetti e programmi e della Guide de l'évaluation de l'efficacité à la Confédération (soltanto in d e f), basata sullo standard di valutazione della Società svizzera di valutazione, SE-VAL.
Ottenibile presso:	Servizi valutazione e ricerca Ufficio federale della sanità pubblica, 3003 Berna evaluation@bag.admin.ch www.health-evaluation.admin.ch
Indirizzo di contatto:	Christian Sauter Ernst & Young AG Brandschenkestrasse 100 CH-8022 Zurigo christian.sauter@ch.ey.com

Compendio

Nell'ambito della valutazione sono stati analizzati l'organizzazione in seno all'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e i processi adottati nell'ambito della gestione della crisi legata alla pandemia H1N1, insorta tra marzo 2009 e febbraio 2010. Sono state formulate raccomandazioni per ottimizzare la gestione di eventuali crisi future nel campo delle malattie trasmissibili. L'analisi si fonda sulla valutazione di documenti nonché su interviste a collaboratori dell'UFSP e a partner esterni che hanno collaborato strettamente alla gestione della crisi. Inoltre sono stati considerati i risultati del rapporto di fine missione effettuato nel febbraio 2010. I responsabili della valutazione sono giunti alla conclusione che i collaboratori dell'UFSP hanno gestito la crisi con grande impegno e flessibilità, facendo capo alle esperienze raccolte durante crisi precedenti. Due importanti strumenti per gestire la crisi, i manuali di crisi dell'UFSP e dell'Unità di direzione sanità pubblica, erano disponibili ma non sono stati sufficientemente integrati nell'organizzazione e impiegati di conseguenza. Per la preparazione in vista di eventuali crisi future, si raccomanda di attuare in modo più coerente e sistematico i principi relativi all'organizzazione di crisi. In particolare, l'organizzazione deve essere strutturata già durante un periodo normale, prima dello scoppio di una pandemia (organizzazione ombra). Inoltre occorre stabilire una ripartizione più chiara e consapevole tra le responsabilità relative ai processi e le responsabilità tecniche.

Parole chiave

Valutazione, Ufficio, periodo normale, rapporto di fine missione, responsabilità tecniche, H1N1, comunicazione, gestione della crisi, organizzazione di crisi, sviluppo dell'organizzazione, pandemia, processi, responsabilità relativa ai processi, interfacce

Schlüsselwörter

Evaluation, Amt, courant normal, Debriefing, Fachverantwortung, H1N1, Kommunikation, Krisenbewältigung, Krisenorganisation, Organisationsentwicklung, Pandemie, Prozesse, Prozessverantwortung, Schnittstellen

Mots clés

évaluation, office, retour à la normale, débriefing, responsabilité technique, H1N1, communication, gestion de crise, organisation de crise, développement de l'organisation, pandémie, processus, responsabilité des processus, interfaces

Sintesi

L'apparizione del virus H1N1 e lo scoppio della relativa pandemia hanno spinto l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) a istituire un'organizzazione di crisi, operativa fino al febbraio 2010. La presente valutazione analizza tale organizzazione in seno all'UFSP e in particolare in seno all'Unità di direzione sanità pubblica. I responsabili della valutazione hanno intervistato, sulla base di un questionario strutturato, 20 collaboratori dell'UFSP e sei partner che fungevano da interfacce e hanno esaminato la documentazione relativa alla gestione della crisi. La valutazione ha avuto per oggetto i seguenti fattori: l'idoneità delle misure preparatorie introdotte prima dell'insorgere della crisi, l'efficacia delle misure adottate nel corso della crisi e lo svolgimento dello smantellamento dell'organizzazione al termine della crisi. I risultati della valutazione servono, da un lato, a valutare la gestione della crisi dopo la sua conclusione e, dall'altro, a elaborare prospetticamente raccomandazioni per le misure di preparazione in vista di eventuali crisi future. Lo scenario considerato è quello di una nuova insorgenza di una malattia trasmissibile che si diffonde su tutto il globo terrestre.

Al manifestarsi della pandemia H1N1, l'UFSP ha potuto fondarsi sulle esperienze e sulle conoscenze acquisite nell'ambito di crisi precedenti, nello specifico quelle legate alla SARS e al virus H5N1 (influenza aviaria). Quali strumenti preparatori interni, sono stati elaborati due manuali di crisi, uno dell'UFSP e uno dell'Unità di direzione sanità pubblica. In linea di principio, i responsabili della valutazione hanno giudicato queste misure di preparazione come mirate agli obiettivi e idonee. Tuttavia non si è riusciti a integrare nell'organizzazione le conoscenze sviluppate nei manuali; inoltre, per l'applicazione di questi ultimi è mancato il supporto delle direzioni dell'Ufficio e dell'Unità di direzione. Di conseguenza durante la crisi, ad eccezione della fase di smantellamento, i manuali non sono stati praticamente consultati.

Alla fine di aprile 2009 l'organizzazione di crisi è stata strutturata in due cellule, la Gestione della crisi dell'UFSP e la Gestione della crisi dell'Unità di direzione sanità pubblica. Secondo l'opinione delle persone intervistate nell'ambito della valutazione, le funzioni dell'organizzazione sono state occupate in maniera casuale e in parte senza flessione approfondita. Da un lato si è ricorso ai collaboratori presenti in quel momento, dall'altro a persone in parte o del tutto inadeguate per i posti previsti. In particolare, all'inizio non si è prestata sufficiente attenzione a impiegare persone che attribuissero la necessaria importanza alla gestione dei progetti e dei processi e che disponessero delle relative esperienze e capacità. La gestione della crisi è stata considerata più una missione medico-scientifica che non una sfida organizzativa, il che ha comportato modifiche di personale in seno alle due cellule nel corso della crisi. Tuttavia, secondo gli intervistati tali modifiche sono giunte troppo tardi.

Nell'ambito della crisi diversi processi quali le finanze, il reclutamento di personale, la gestione documentalistica e il clearing, in tempi normali svolti senza problemi, si sono rivelati difficoltosi o troppo onerosi. Lo smantellamento dell'organizzazione di crisi all'inizio del 2010 si è svolto per lo più secondo le prescrizioni del manuale ed è stato ritenuto adeguato dalla maggioranza degli intervistati.

Riassumendo, i responsabili della valutazione sono giunti alla conclusione che in linea di massima le particolarità della gestione della crisi sono state comprese in seno all'UFSP e all'Unità di direzione sanità pubblica. Sono pure stati positivamente rilevati la prontezza d'impiego e l'impegno dimostrati dagli interessati. Numerosi collaboratori hanno dimostrato un'elevata flessibilità in quanto hanno assunto compiti che non rientravano nel loro campo d'attività originario.

Invece, nell'organizzazione globale è mancata un'applicazione coerente e sistematica delle conoscenze acquisite nell'ambito di crisi precedenti e in particolare dei manuali. Secondo i responsabili della valutazione, sarebbe stato possibile migliorare la preparazione dell'UFSP e dell'Unità di direzione alla gestione della crisi adottando misure concrete quali l'occupazione delle funzioni di responsabilità in caso di crisi, la formazione e le simulazioni. Inoltre, una gestione dei progetti più coerente, con il rispetto di semplici regole di base (scadenzario, ordini del giorno, elenco e controllo delle pendenze), avrebbe agevolato la gestione della crisi. In questo contesto è risultato problematico il fatto che all'interno dell'Unità di direzione sanità pubblica la gestione della crisi è stata in parte considerata più un problema medico-scientifico che una sfida organizzativa. Questa lacuna potrebbe ipotecare anche la preparazione in vista di un'eventuale crisi futura.

A tal scopo, i responsabili della valutazione raccomandano di ampliare e concretizzare gli approcci esistenti dell'organizzazione di crisi, basandosi per esempio sul manuale dell'Unità di direzione sanità pubblica. Nello specifico, occorre strutturare, a titolo preventivo, l'organizzazione di crisi come un'organizzazione ombra che può essere attivata secondo le necessità. I responsabili della valutazione raccomandano di elaborare profili per tale organizzazione e di reclutare il personale per le funzioni necessarie già in tempi normali, ai sensi di un'organizzazione provvisoria. Ciò consentirebbe di formare il personale sulle funzioni da assumere in caso di crisi e di effettuare le relative esercitazioni. Raccomandano inoltre all'UFSP di avviare con le persone interessate un progetto per l'istituzione di

un'organizzazione di crisi nonché di sviluppare regole specifiche e idonee al caso di una crisi affinché i processi (di finanziamento, di reclutamento, di direzione e di clearing) siano semplici, rapidi ed efficienti.