



# Ministero della Salute

**OGGETTO: AG 305 concernente “D.Lgs attuativo dell’art. 11, comma 1, lett. p) della legge 7 agosto 2015, n.124 in materia di incarichi direttoriali negli enti ed aziende del SSN.” Audizione informale XII Commissione Igiene e Sanità del Senato - 23 giugno 2016.**

Lo schema di decreto legislativo attuativo dell’articolo 11, comma 1, lett. p), della legge n. 124 del 2015 detta nuove disposizioni per il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari degli enti e delle aziende del SSN.

La novella, in conformità con la *ratio* della delega, si propone innanzitutto di introdurre dei correttivi al fine di assicurare un punto di equilibrio tra l’esigenza di un rapporto fiduciario tra l’organo politico e gli organi di vertice delle ASL e l’esigenza di assicurare che le nomine avvengano in modo imparziale e trasparente. Ciò in piena coerenza anche con gli ormai consolidati orientamenti della Corte Costituzionale in merito alla natura di tali incarichi.

Da un lato, infatti, il crescente livello di politicizzazione delle nomine aziendali ha spesso portato a veri e propri casi di *malagestio*, dall’altro, l’attuale esperienza della nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie evidenzia una durata media del relativo incarico di circa venti mesi: quest’ultimo dato finisce per frustrare la stessa logica dell’aziendalizzazione inibendo, sin dall’origine, qualsiasi programmazione dell’attività a

medio e a lungo termine, e finendo, al contrario, per favorire politiche aziendali di corto respiro.

Tale intervento nasce, pertanto, dalla consapevolezza che gran parte dell'inefficienza organizzativa che ha caratterizzato la conduzione del Servizio sanitario in molte realtà regionali, è imputabile anche alle distorsioni che spesso hanno caratterizzato la selezione e la scelta degli organi di governance degli enti del SSN.

Il decreto delegato, nel rispetto del riparto di competenze sancito dalla Costituzione, detta principi fondamentali in materia di "tutela della salute", lasciando poi alle Regioni la declinazione delle procedure delineate dal legislatore statale. Resta fermo che i predetti principi si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, secondo quanto peraltro previsto dall'articolo 22 della stessa legge delega.

Sullo schema di decreto sono già stati acquisiti i pareri della Conferenza Unificata e del Consiglio di Stato, e dopo aver acquisito i pareri delle competenti Commissioni parlamentari si procederà alla stesura definitiva del testo. Alcune delle osservazioni formulate richiedono, infatti, un approfondimento, all'esito del quale potranno essere necessarie alcune modifiche ed integrazioni al provvedimento e rendersi opportuni interventi di armonizzazione delle disposizioni, al fine di chiarirne meglio il disposto ed evitare dubbi interpretativi.

Nel merito lo schema di decreto, in attuazione della delega, si articola in alcuni punti fondamentali:

- per quel che riguarda i direttori generali il decreto detta apposite procedure selettive per il conferimento degli incarichi, articolate su un doppio livello, uno nazionale e uno regionale, e definisce un nuovo sistema di verifica e di valutazione dell'attività svolta dai direttori incaricati;

- con riferimento ai direttori amministrativi, ai direttori sanitari e ai direttori dei servizi socio-sanitari (ove previsti dalla legislazione regionale) introduce una procedura di selezione regionale e disciplina specifiche ipotesi di decadenza dall'incarico.

In particolare ritengo utile analizzare alcuni aspetti della novella, al fine di coglierne appieno il significato e la portata innovativa.

Innanzitutto occorre soffermarsi sul **nuovo sistema di selezione dei direttori generali**. Già il D.L. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, con l'obiettivo di slegare la nomina della dirigenza apicale delle aziende sanitarie dalla sola "fiducia politica", per agganciarla ad una valutazione di tipo "tecnico", aveva previsto per la nomina dei direttori generali un elenco regionale di idonei, costituito previo avviso pubblico e selezione effettuata da parte di una Commissione. Il decreto delegato, al fine di assicurare che i Direttori Generali vengano effettivamente scelti tra coloro che sono in possesso di "specifici titoli formativi e professionali e di una comprovata esperienza dirigenziale" istituisce, presso il Ministero della salute, in attuazione della delega, un "elenco nazionale" di idonei, al quale si accede attraverso una preventiva selezione a livello nazionale. La selezione è effettuata, tra tutti i candidati che siano in possesso dei prescritti requisiti, da una Commissione di altissimo livello, formata da 5 membri: per garantirne la pariteticità, prescritta dalla delega, sono stati previsti due rappresentanti statali (uno dei quali svolge le funzioni di Presidente) designati dal Ministro della salute, due rappresentanti regionali, ed un componente designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas), quale ente che svolge una funzione di supporto tecnico e operativo alle politiche di governo dei servizi sanitari di Stato e Regioni. Tenuto conto dei dubbi interpretativi emersi in ordine alla composizione della commissione nell'ambito dei pareri ad oggi acquisiti, la norma che la regola andrà sicuramente meglio riformulata.

Per quel che riguarda i titoli per poter accedere alla selezione una prima novità riguarda innanzitutto il necessario possesso dell'attestato di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria che, invece, a legislazione vigente, deve essere conseguito dal Direttore incaricato entro 18 mesi dalla nomina. Inoltre, al fine di garantire un certa omogeneità dei percorsi formativi in base ai quali

vengono rilasciati gli attestati, le Regioni dovranno attivare i nuovi corsi nel rispetto dei contenuti previsti da un apposito Accordo Stato - Regioni (da emanarsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto). Sono, comunque, fatti salvi gli attestati di formazione già conseguiti alla data di entrata in vigore del decreto stesso e quelli rilasciati all'esito di corsi già avviati alla medesima data.

Altra novità riguarda il limite dei 65 anni come requisito per poter accedere alla selezione (non già come requisito per il conferimento dell'incarico). Tale previsione si propone di bilanciare l'esigenza di assicurare che gli organi di vertice delle aziende sanitarie siano in possesso di adeguate conoscenze e competenze, consolidate nel corso della vita lavorativa, con l'esigenza di assicurare un fisiologico ricambio nella gestione delle aziende stesse. Al riguardo occorre considerare che la stessa Corte costituzionale ha in più pronunce evidenziato che la disciplina dei limiti d'età per l'organo di vertice di un ente sanitario "impatta sull'organizzazione e la gestione di servizi sanitari e, di riflesso, anche sull'efficienza degli stessi" (sent. n. 295 del 2009).

Quanto al requisito della "comprovata esperienza dirigenziale", previsto dalla legge delega (che sul punto innova l'attuale previsione di una "adeguata esperienza dirigenziale"), lo schema di decreto richiede che tale esperienza sia stata acquisita con autonomia gestionale e diretta responsabilità sia di risorse umane, che di risorse tecniche e finanziarie (mentre l'attuale disciplina prevede alternativamente la pregressa gestione di tali risorse). Al riguardo occorre considerare che al direttore generale è richiesta la capacità di coordinare le strutture organizzative dell'azienda, la conoscenza di strumenti e tecniche di gestione, la capacità di analisi del bilancio ed il controllo di qualità. Ciò che caratterizza, infatti, la figura del direttore generale è proprio l'attribuzione di compiti di alta gestione all'interno dell'azienda sanitaria; l'art. 3 del d.lgs n.502/1992 stabilisce infatti che questi è responsabile della gestione complessiva dell'azienda nell'ambito dei compiti e delle funzioni di indirizzo strategico, pianificazione, valutazione e controllo. *"Al direttore generale compete [...] verificare, mediante valutazioni comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati, la corretta ed economica gestione delle risorse attribuite ed introitate nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa"*. Si tratta, pertanto, di funzioni di altissimo livello, in relazione alle quali dovrà poi essere valutato, e per le quali non si può prescindere da una esperienza dirigenziale "a tutto tondo".

Il decreto delegato, poi, nel disciplinare, secondo quanto previsto dal legislatore, la “selezione”, che ha carattere idoneativo e non concorsuale, fissa criteri di massima, utili ad orientare la valutazione della Commissione, lasciandole peraltro ampi margini di discrezionalità nella valutazione dei candidati. Al riguardo occorre peraltro considerare che, in tal senso, il Consiglio di Stato, nel suo parere, ha evidenziato l’esigenza di meglio definire la calibrazione del punteggio tra il previsto minimo di 75 ed il massimo di 100. Nella stesura finale del testo si dovrà pertanto tenere conto di tali osservazioni, considerato che la previsione di tali criteri, oltre a soddisfare il requisito della trasparenza e dell’imparzialità della selezione, scongiura il rischio che le valutazioni delle diverse Commissioni nella formazione biennale dell’elenco, vengano rese sulla base di parametri sempre completamente diversi.

A tal proposito è opportuno, infatti, sottolineare che l’elenco nazionale, ogni due anni viene nuovamente formato, attraverso una nuova selezione, pertanto anche coloro che hanno già conseguito l’idoneità, dovranno nuovamente partecipare alle procedure selettive per essere reinseriti nell’elenco.

Una volta formato l’elenco nazionale le Regioni, per procedere al conferimento degli incarichi, dovranno indire un avviso pubblico destinato esclusivamente a coloro che sono iscritti nell’elenco stesso. Una commissione regionale composta da esperti, effettuerà una nuova selezione tra tutti i candidati alla procedura e proporrà al Presidente della Regione una rosa di soggetti valutati maggiormente idonei per le caratteristiche dell’incarico da conferire, tenendo conto dei requisiti di professionalità e competenza posseduti. Su questo punto la Conferenza Unificata ha chiesto una modifica del testo (che attualmente prevede che la Commissione propone al Presidente della Regione “una terna”) e su tale richiesta, tenuto conto anche di quanto osservato al riguardo dal Consiglio di Stato, occorrerà fare un approfondimento.

In ogni caso alla scadenza dell’incarico (così come nel caso di decadenza e di mancata conferma), bisognerà avviare una nuova procedura, attingendo all’elenco nazionale, fermo restando che non può essere ricoperto per due volte il medesimo incarico

presso la stessa azienda. Riguardo a quest'ultimo aspetto, probabilmente occorrerà meglio coordinare tali disposizioni con quanto disposto dall'articolo 3bis, comma 8, del decreto legislativo n. 502 del 1992 (fatto salvo dalla novella), nella parte in cui prevede che il contratto del direttore generale è "rinnovabile".

Per quel che riguarda la **valutazione dell'attività dei direttori generali** si rinvia ad un successivo Accordo Stato-Regioni per la definizione dei relativi criteri. In attuazione di quanto disposto dalla legge delega, si prevede che questi ultimi debbano tenere conto del raggiungimento di obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi definiti nel quadro della programmazione regionale, con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia, alla sicurezza, all'ottimizzazione dei servizi sanitari e al rispetto degli obiettivi economico-finanziari e di bilancio concordati, della garanzia che siano assicurati i livelli essenziali di assistenza, nonché dei dati risultanti dal Programma nazionale valutazione esiti.

Al fine di armonizzare lo schema di decreto con le disposizioni vigenti in materia di obblighi di trasparenza, posto che quest'ultima è ormai un principio fondamentale dell'attività delle Pubbliche Amministrazioni, si prevede altresì tra i criteri di valutazione l'effettivo adempimento di tali obblighi "con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale". Al riguardo, in sede di valutazione, si dovrà altresì tenere conto degli specifici obiettivi di trasparenza assegnati - al momento del conferimento dell'incarico - al fine di rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione.

Sulla base dei predetti criteri, trascorsi 24 mesi dalla nomina, si procederà ad una verifica dei risultati aziendali conseguiti e degli obiettivi assegnati. Rispetto al termine di 18 mesi previsto dalle disposizioni vigenti, il nuovo termine di 24 mesi consente ai direttori generali di disporre di un congruo periodo per realizzare una efficace programmazione delle attività strumentali al raggiungimento degli obiettivi assegnati. Le Regioni dovranno necessariamente procedere a confermare o meno i direttori generali, con provvedimento motivato, entro 60 giorni dall'avvio del procedimento di valutazione. Al riguardo è opportuno evidenziare che il termine per l'adozione del provvedimento regionale previsto dall'attuale articolo 3 bis, comma 6, del decreto legislativo n. 502 del

1992 è stato abbreviato (passando da 3 mesi a 60 giorni) proprio al fine di rendere più celere il procedimento ed evitare che si protraggano ulteriormente situazioni di inefficienza o *malagestio*.

Viene inoltre integrata, attraverso la previsione della previa contestazione degli addebiti e del rispetto del principio del contraddittorio, la previgente disciplina in materia di risoluzione del contratto, prevedendo l'immediata decadenza dei direttori generali nel caso di gravi e comprovati motivi, gravi disavanzi o manifesta violazione di legge o di regolamento o del principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nonché di violazione degli obblighi in materia di trasparenza previsti dalle disposizioni vigenti. In particolare si prevede che non possono essere reinseriti nell'elenco nazionale coloro che siano stati dichiarati decaduti dal precedente incarico di direttore generale per violazione degli obblighi di trasparenza previsti dalla legislazione vigente.

Quanto poi alle procedure per il **conferimento dell'incarico di direttori amministrativo e direttore sanitario e di direttore dei servizi socio sanitari** ( ove previsto dalle leggi regionali), si prevede che il direttore generale ai fini della nomina debba attingere obbligatoriamente ad appositi elenchi regionali di idonei, eventualmente anche di altre regioni, costituiti da una apposita Commissione di esperti, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio ed aggiornati con cadenza biennale. Si dettano, pertanto, apposite procedure selettive che superano l'attuale sistema di conferimento degli incarichi, sostanzialmente basato - salvo best practies regionali- su una scelta discrezionale del direttore generale.

Ciò allo scopo di garantire una selezione imparziale e meritocratica di tali importanti figure che partecipano, unitamente al direttore generale, alla direzione dell'azienda, concorrendo alle decisioni della direzione generale.

Per esigenze di chiarezza delle nuove disposizioni, si richiama il principio di unicità ed esclusività del rapporto di tali soggetti, già sancito dal decreto legislativo n. 502 del 1992, nonché le fattispecie di incompatibilità e inconfiribilità, previste dal decreto legislativo n.39 del 2013. In tal senso, in assenza di una specifica delega sul punto, non si introducono nuove disposizioni in materia. Resta ferma la durata degli incarichi da 3 a 5 anni già prevista dall'articolo 3 bis comma 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992.

Si prevedono, poi, in attuazione della delega, specifiche ipotesi di decadenza dal contratto, fermo restando che, trattandosi di “principi” in materia, non sembra si possa precludere alle regioni di contemplare ulteriori ipotesi di cessazione del rapporto.

Si dettano, infine, norme transitorie al fine di evitare vuoti normativi per effetto dell’entrata in vigore delle nuove disposizioni e fino alla costituzione dell’elenco nazionale e degli elenchi regionali. D’altra parte, al fine di evitare che si protragga senza limiti l’applicazione delle procedure vigenti per gli incarichi di direttore amministrativo, direttore sanitario e direttore dei servizi socio sanitari, tenuto conto peraltro di quanto osservato al riguardo dal Consiglio di Stato, potrà essere opportuno valutare la previsione di una tempistica anche per l’istituzione dei nuovi elenchi regionali, come già previsto per l’elenco nazionale.