

1^a CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA STATALE

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

Intervento Capo del Dipartimento per l'Ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione del Ministero della Salute Raffaele D'Ari

Grazie Presidente. Tenuto conto anche dell'ora e del tempo concesso, mi limiterò ad una breve riflessione sulla modernizzazione dell'amministrazione sanitaria e sulla valutazione della sua dirigenza.

Su questi due temi il Ministero della salute può offrire elementi di valutazione in quanto è fra le amministrazioni dello Stato quella forse più coinvolta nel processo di revisione degli assetti delle competenze e di modernizzazione della propria organizzazione.

Infatti il Ministero sta procedendo a tappe forzate alla riorganizzazione complessiva delle sue strutture dirigenziali, all'adozione di sistemi per la "pesatura" delle strutture stesse e per la valutazione dei dirigenti.

Il Ministero della salute è stato istituito dal Governo Berlusconi con decreto legge del giugno 2001, poi convertito nella legge 3 agosto 2001, n.317, ed è subentrato al Ministero della sanità. Il mutamento di denominazione non è una mera operazione di immagine, ma il frutto di una convinta scelta del Governo sul nuovo ruolo dell'amministrazione centrale alla quale non sono più ricondotte le tematiche relative alla "sanità" in contrapposizione alla "malattia", ma quelle relative al più ampio concetto di "salute" nella sua completezza, con riferimento agli stili di vita, alla qualità degli ambienti nonché ovviamente alle prestazioni sanitarie.

D'altra parte la revisione del Titolo V della Costituzione impone una profonda trasformazione dell'amministrazione centrale della sanità per adeguarla al mutato quadro istituzionale. In prospettiva il Ministero perderà progressivamente competenze e poteri gestionali a vantaggio soprattutto di una diversa e più importante funzione che è quella di essere attraverso i LEA (i livelli essenziali di assistenza) il garante del sistema sanitario del Paese e del diritto costituzionale alla salute dei cittadini (di tutti i cittadini prescindendo dalla regione di residenza); funzione essenziale per assicurare, in uno Stato sempre di più federale, l'unitarietà dell'ordinamento sanitario e l'equità complessiva del sistema.

Coerentemente con il mutato quadro istituzionale e con la volontà manifestata dal Governo, il Ministero della salute sta per essere riordinato: il relativo Regolamento di organizzazione è all'esame delle competenti Commissioni parlamentari e presumibilmente entro il prossimo mese di aprile sarà definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri.

Il nuovo ordinamento è del tutto originale e moderno; l'articolazione delle strutture ministeriali abbandona il tradizionale sistema di individuazione delle aree di intervento in base a specifiche attività di gestione per puntare invece su tematiche generali che in tutti i Paesi più avanzati hanno ormai acquisito un rilievo determinante nel settore della sanità pubblica ed in quello dei servizi e delle prestazioni sanitarie.

La denominazione dei tre dipartimenti e la declaratoria delle loro competenze rendono evidente il carattere diverso e più adeguato ai tempi delle nuove strutture. I tre dipartimenti sono denominati il primo della Qualità, il secondo dell'Innovazione, ed il terzo della Prevenzione e della Comunicazione.

La nuova impostazione è stata condivisa dal Consiglio di Stato.

Il dipartimento della Qualità provvederà alle attività ed agli interventi per lo sviluppo ed il monitoraggio dei sistemi di garanzia della qualità del Servizio sanitario nazionale e la valorizzazione del capitale fisico, umano e sociale.

Il dipartimento dell'Innovazione svolgerà attività e interventi di propulsione e vigilanza per lo sviluppo dell'attività scientifica e tecnologica in materia sanitaria a sostegno di azioni di studio e creazione di reti integrate di servizi sanitari e sociali per l'assistenza a malati acuti, cronici, terminali, ai disabili ed agli anziani.

Il dipartimento della Prevenzione e della Comunicazione provvederà alle attività di coordinamento e vigilanza e di diretto intervento di spettanza statale in tema di tutela della salute, dell'ambiente e delle condizioni di vita e di benessere delle persone e degli animali, nonché all'informazione e comunicazione agli operatori ed ai cittadini ed alle relazioni interne ed internazionali.

L'Amministrazione sanitaria centrale è stata quindi completamente ridisegnata in un'ottica del tutto diversa ed in modo più coerente con la mutata realtà socio-sanitaria del Paese e con il mutato rapporto fra governo centrale e regionale.

Per poter realizzare in tempi brevi la riorganizzazione complessiva del Ministero si è ritenuto, senza aspettare la definitiva approvazione del Regolamento di organizzazione, di affrontare contestualmente la **organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale** e di provvedere alla strutturazione del nuovo modello organizzativo di ciascuna direzione generale identificando i ruoli, le responsabilità e le competenze.

A tal fine è stato effettuato uno studio, molto approfondito ed analitico, in collaborazione con la società di consulenza KPMG Consulting.

L'analisi ha consentito di evidenziare molte criticità di carattere generale, comuni certamente a molte amministrazioni centrali, e altre di natura più specifica.

Tutte le criticità sono prevalentemente da attribuire alla stratificazione decennale di natura normativa ed organizzativa che ha visto il Ministero, come anche altre amministrazioni, oggetto di successivi riordini parziali e disomogenei nell'assenza di una visione unitaria e coerente.

Quindi, non appena sarà emanato il Regolamento di organizzazione, in tempi brevissimi sarà possibile attuare anche la nuova riorganizzazione degli uffici dirigenziali non generali; si realizzerà così compiutamente il nuovo Ministero della salute.

Contestualmente alla nuova organizzazione degli Uffici (generali e non generali), il Ministero, per perseguire l'obiettivo di realizzare una maggiore managerialità nella gestione, ha predisposto un sistema di **pesatura di tutte le posizioni dirigenziali di II fascia**.

Il sistema, che può essere applicato anche alle attuali strutture ministeriali, è stato elaborato con la collaborazione della società di consulenza RSO (Ricerca, interventi, sistemi organizzativi) e di un gruppo di studio interno di dirigenti ministeriali.

Il sistema prevede la valutazione delle posizioni dirigenziali sulla base di criteri e fattori predeterminati. I criteri individuati per la pesatura delle posizioni sono relativi all'ampiezza della struttura, alla collocazione nell'organizzazione amministrativa, alla responsabilità della posizione ed ai requisiti richiesti per l'attività di competenza. Il processo di analisi e valutazione delle posizioni utilizza il meccanismo della ponderazione. Ai relativi fattori sono attribuiti pesi percentuali per la cui determinazione si è tenuto conto delle peculiarità delle posizioni dirigenziali dell'Amministrazione.

Il sistema è stato disegnato in modo tale che, in fase di pesatura da parte dei singoli direttori generali, non è possibile individuare la fascia nella quale la posizione verrà a collocarsi. Tale adempimento è, infatti, espletato solo in un secondo momento dalla Direzione generale del personale che redige una graduatoria decrescente, divisa in fasce di ampiezza prefissata, sulla cui base determina i valori economici delle posizioni dirigenziali.

Il sistema, che, come ho già detto, prescinde dall'approvazione del nuovo regolamento di organizzazione, sarà concretamente avviato nel corrente mese.

Ulteriore obiettivo di particolare valenza strategica che il Ministero della salute ha inteso perseguire, in attuazione della direttiva del Presidente del Consiglio, e che prescinde anche questo dall'approvazione dei provvedimenti di riordino, è la maggiore responsabilizzazione della dirigenza per i risultati dell'attività amministrativa e della gestione.

A tal fine è stato elaborato un sistema di valutazione delle prestazioni rese dai dirigenti di II fascia e generali, che inizierà ad essere applicato entro questo mese.

Il sistema, secondo alcuni colleghi di altre amministrazioni che hanno avuto la possibilità di esaminarlo, è molto valido. E questo è un motivo di soddisfazione per tutti coloro che hanno contribuito a realizzarlo, sia la società di consulenza la RSO (Ricerca, interventi, sistemi organizzativi) sia il gruppo di studio interno di dirigenti ministeriali.

E' appena il caso di premettere che il processo di riforma della dirigenza, iniziato dieci anni fa, ha portato al superamento del modello burocratico e all'adozione di un modello manageriale, con una accentuata autonomia gestionale.

Da ciò la esigenza non eludibile di valutare le prestazioni rese dal dirigente nell'espletamento della propria attività collegando la valutazione, come stimolo al miglioramento, anche ad una parte della retribuzione (la cd. retribuzione di risultato) in misura proporzionale al conseguimento dei risultati.

Ai fini della definizione del proprio sistema di valutazione, il Ministero della salute si è avvalso, come ho già detto, della collaborazione della società di consulenza RSO e di un gruppo di studio interno di dirigenti.

Il sistema di valutazione si basa, nel rispetto della normativa in materia (in particolare il D.Lgs. 286/99), sui seguenti principi:

- annualità della valutazione;
- criteri di misurazione oggettivi e verificabili;
- trasparenza dei criteri di valutazione (condivisione, sottoscrizione, aggiornamento);
- attenzione al parere del valutato;
- connessione con il sistema dei controlli interni.

Il sistema è stato impostato sulle prestazioni rese dai dirigenti, intese sia come raggiungimento dei risultati che come presenza in servizio, nonché su comportamenti organizzativi agli stessi assegnati.

La valutazione delle prestazioni consegue all'individuazione di obiettivi, da definire sulla base delle competenze istituzionali e del contratto individuale, coerenti con la direttiva del Ministro, numericamente limitati (3-5), realistici e strategici nonché significativi, misurabili e direttamente controllabili, così come indicato dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per il 2002.

Per ciascuno di detti obiettivi è stabilito un peso percentuale in relazione alle strategie del Governo e del Ministero, agli obiettivi specifici della direzione generale ed alle linee di sviluppo della funzione, e sono individuati uno o più indicatori di valutazione da utilizzarsi sulla base di meccanismi scelti in relazione alla tipologia di obiettivo assegnato.

Il sistema prevede, inoltre, la possibilità di incrementare, fino ad un massimo del 20%, il risultato ottenuto per un singolo obiettivo nei casi in cui particolari difficoltà oggettive e/o carenza di risorse abbiano reso estremamente difficoltoso il raggiungimento dello stesso.

La somma dei valori conseguiti nella valutazione dei singoli obiettivi assegnati al dirigente rappresenta il valore complessivo da attribuire al dirigente per la categoria prestazioni.

Contestualmente agli obiettivi di prestazione, il Direttore generale assegna al dirigente, in coerenza con le competenze attribuite, alcuni comportamenti organizzativi individuati nelle seguenti macro-aree:

- Leadership, ovvero capacità di "Guidare l'organizzazione verso l'innovazione";
- Management, ovvero "Gestione ottimale delle risorse";

- Relazioni e networking, ovvero “Cooperazione dentro e fuori l’organizzazione”;
- Efficacia, ovvero “Raggiungimento degli obiettivi e problem solving”.

A ciascuno di detti comportamenti è attribuito un peso correlato agli obiettivi specifici di sviluppo organizzativo ed ai percorsi di sviluppo delle competenze del singolo dirigente.

Alle prestazioni ed ai comportamenti è attribuito un peso complessivo differenziato pari, rispettivamente, al 70% ed al 30%.

La procedura prevede, infine, che il Direttore generale assegna ad inizio anno (quest’anno entro il prossimo 28/febbraio) a ciascun dirigente, a seguito di apposito colloquio, gli obiettivi da raggiungere ed i comportamenti attesi. Gli obiettivi, almeno a metà anno od anche su richiesta del dirigente, possono essere rivisti per:

- verificare l’andamento delle prestazioni;
- ipotizzare eventuali azioni di miglioramento in caso di inadeguatezza;
- procedere ad eventuali variazioni in relazione al mutato contesto organizzativo e/o in relazione ai contenuti della direttiva del Ministro (qualora emanata successivamente all’assegnazione degli obiettivi).

Gli obiettivi ed i comportamenti assegnati vengono riportati in apposite schede che, sottoscritte dal Direttore generale e dal dirigente, sono trasmesse alla Direzione generale del personale, individuata quale “notaio” del suddetto processo di valutazione.

Analogo sistema di valutazione è stato predisposto per i Dirigenti generali con la differenza che le prestazioni oggetto di valutazione sono quelle che afferiscono, per il 60%, al raggiungimento degli obiettivi strategici di competenza della propria direzione generale fissati nella Direttiva generale annuale del Ministro e, per il 40%, al raggiungimento di obiettivi istituzionali proposti al Capo del Dipartimento cui compete la valutazione dei risultati raggiunti.

I Capi dei Dipartimenti saranno, invece, valutati dal Ministro sulla base del grado di raggiungimento degli obiettivi strategici affidati al proprio Dipartimento.

Prima di concludere mi sia consentito -- quale decano dei dirigenti generali dello Stato o comunque uno di quelli con più anzianità nella qualifica : la mia nomina a dirigente generale risale al 1979 – di ringraziare il Ministro Mazzella per le espressioni usate nei confronti di noi dirigenti ed in particolare:

- per il Suo auspicio al recupero della identità e della giusta considerazione della professione della dirigenza;
- per il Suo riconoscimento della tradizionale funzione di neutralità e imparzialità della dirigenza;
- per il richiamo alle esigenze di stabilità e tranquillità operativa.

Il Ministro ieri ha affermato che l’alto dirigente deve essere un servitore leale, costante, convinto e motivato dello Stato. Ebbene signor Ministro Le posso garantire che la quasi totalità dei dirigenti generali hanno dimostrato di avere tali caratteristiche.

Vorrei, infine, accennare ad un problema che il Ministro Mazzella mi sembra abbia già dichiarato di voler riesaminare e sul quale ritengo opportuno richiamare l'attenzione.

Mi riferisco in particolare ad una criticità della legge 145/2002 nei confronti di noi dirigenti generali di prima fascia nominati in base al pregresso ordinamento.

Questa tipologia di dirigenti costituisce certamente una categoria, di fatto, ad esaurimento se si considera che ormai l'ordinamento non prevede più la nomina e l'attribuzione della qualifica di dirigente generale per tutta la durata dell'attività lavorativa, ma esclusivamente il conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale di livello generale per un periodo non superiore a tre anni.

Anche se categoria ad esaurimento, i dirigenti generali del pregresso ordinamento sono stati assoggettati, direi giustamente, alla nuova disciplina generale sugli incarichi. Tuttavia non è chiaro lo status degli stessi in caso di mancato conferimento della titolarità di un ufficio; la legge infatti si è limitata a prevedere una disciplina transitoria solo per i dirigenti generalim, in carica al momento dell'entrata in vigore della legge e non confermati nell'incarico, ai quali è stato assicurato un incarico di studio della durata non superiore ad un anno con il mantenimento del precedente trattamento economico.

Quale trattamento giuridico ed economico sarà riservato ai predetti dirigenti al termine dell'attuale incarico di studio e quale trattamento avranno i dirigenti attualmente confermati se non saranno riconfermati nella titolarità di un ufficio al termine del triennio o del biennio di attività previsto dal nuovo contratto?

Una risposta univoca ai predetti interrogativi non c'è; noi dirigenti generali avremmo preferito un minimo di garanzie stabilite per legge.

Infatti non sembra congruo il generico rinvio operato dalla legge 145 al regolamento per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento dei ruoli dei dirigenti delle singole amministrazioni; regolamento che dovrà disciplinare anche "le modalità di utilizzazione dei dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali".

La sensibilità manifestata dal Ministro Mazzella verso i problemi della dirigenza consente, comunque, di essere ottimisti.