

AVV. FEDERICO PAGETTA  
Via G. Berchet n. 11 – 35131 Padova  
Tel: 049.661901– Fax 049.8782234  
federico.pagetta@ordineavvocatipadova.it

AVV. ANDREA SCUTTARI  
Via G. Oberdan n. 4 – 35122 Padova  
Tel. 049.657191 – Fax: 049.7990139  
andrea.scuttari@ordineavvocatipadova.it

Padova, 24 gennaio 2019

Preg.mo Signore  
DOTT. ADRIANO BENAZZATO  
Segretario regionale  
ANAAO ASSOMED  
Segreteria Regionale del Veneto  
via Ravenna, n. 15  
35142 Padova

a mezzo *e-mail*

OGGETTO: AVVISO PUBBLICO DI SELEZIONE INTERNA DELL'ULSS 6  
EUGANEA PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI  
QUINQUENNALI DI DIRETTORE DI UNITÀ OPERATIVA  
COMPLESSA (U.O.C.) AREA DIRIGENZA P.T.A.  
(parere legale)

Preg.mo Segretario regionale,

in ossequio all'incarico officiato con nota  
trasmessa a mezzo *e-mail* il 23 gennaio u.s., partecipiamo le nostre  
considerazioni in merito alla legittimità o no dei due avvisi di selezione  
interna di cui all'oggetto, nella parte in cui escludono dalla partecipazione  
i dirigenti medici del ruolo sanitario riservando la possibilità di nomina a  
Direttore dei distretti 3 e 5 ai soli dirigenti dell'Area professionale, tecnica  
e amministrativa (P.T.A.).

**.I.** Il compito di garantire l'integrazione sociosanitaria è attribuito al  
distretto, articolazione organizzativa dell'azienda U.L.S.S., attraverso  
l'organizzazione e l'erogazione dei servizi di assistenza primaria relativi  
alle attività sanitarie e sociosanitarie (art. 3 *quater*, del d.lgs. n. 502/1992  
e s.m.i.), nonché mediante l'erogazione delle prestazioni sanitarie a  
rilevanza sociale, connotate da specifica ed elevata integrazione, nonché  
delle prestazioni sociali di rilevanza sanitaria ove delegate dai comuni.

Tra le numerose attività indefettibili del distretto elencate dalla legge (art.  
3 *quinquies*, richiamato dall'art. 3 *sexies*, comma 4, del d.lgs. n.  
502/1992 e s.m.i.), le seguenti appaiono integrare la tipologia delle  
prestazioni sociosanitarie: attività o servizi per la prevenzione e la cura

AVV. FEDERICO PAGETTA  
Via G. Berchet n. 11 – 35131 Padova  
Tel: 049.661901– Fax 049.8782234  
federico.pagetta@ordineavvocatipadova.it

AVV. ANDREA SCUTTARI  
Via G. Oberdan n. 4 – 35122 Padova  
Tel. 049.657191 – Fax: 049.7990139  
andrea.scuttari@ordineavvocatipadova.it

delle tossicodipendenze; attività o servizi rivolti a disabili e anziani; attività o servizi di assistenza domiciliare integrata (vera leva per rendere effettivo l'obiettivo della continuità tra ospedale e territorio); i servizi alla persona relativi al dipartimento di salute mentale e al dipartimento di prevenzione.

Alle regioni è demandata la concreta disciplina dei criteri e delle modalità mediante i quali comuni e aziende sanitarie garantiscono l'integrazione, su base distrettuale, delle prestazioni sociosanitarie di rispettiva competenza, individuando gli strumenti e gli atti per garantire la gestione integrata dei processi assistenziali socio-sanitari (art. 3 *septies*, comma 8, del d.lgs. n. 502/1992 e s.m.i.).

E tra le diverse modalità volte a promuovere l'integrazione socio-sanitaria si segnalano sia la coincidenza territoriale degli ambiti territoriali ottimali sociali con i distretti sanitari, sia la programmazione integrata, incentivata mediante diversi strumenti: l'intesa sulle attività socio-sanitarie del Programma delle attività territoriali (PAT) che determina le risorse per l'integrazione socio-sanitaria, nonché la localizzazione dei presidi per il territorio di competenza; il concorso del comitato dei Sindaci alla verifica del raggiungimento degli obiettivi di salute; gli accordi di programma aziende U.L.S.S./comuni e/o le convenzioni che recepiscono i contenuti socio-sanitari del PAT e del Piano di zona.

La legge 328 del 2000, in particolare, si è posta il problema del raccordo tra distretto sanitario e zona sociale, imponendo, sul piano organizzativo, la creazione di ambiti adeguati, attraverso il coordinamento o la coincidenza delle due articolazioni territoriali, così da favorire una reale integrazione socio-sanitaria (art. 8, comma 3, lett. a); sul versante della programmazione, il coordinamento tra pianificazione zonale e distrettuale, in quanto i comuni afferenti al distretto sanitario predispongono il Piano di zona d'intesa con l'azienda sanitaria (art. 19).

Tra i contenuti ricorrenti della pianificazione socio-sanitaria, la previsione di percorsi integrati socio-sanitari in grado di garantire la continuità delle cure nell'ambito di una capillare rete di servizi caratterizzati dalla "presa in carico" sanitario-assistenziale del paziente.

Ma lo stesso Atto aziendale dell'ULSS 6 Euganea, nel delineare il ruolo strategico del distretto nell'ambito dell'assistenza territoriale definisce quest'ultimo come il *"luogo privilegiato di gestione e di coordinamento funzionale ed organizzativo della rete dei servizi sociosanitari e sanitari territoriali e centro di riferimento per l'accesso a tutti i servizi dell'Azienda Il Distretto – prosegue l'atto aziendale – è l'articolazione dell'Azienda deputata al perseguimento dell'integrazione tra le diverse strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali presenti sul territorio, in modo da assicurare una risposta coordinata e continua ai bisogni della popolazione"*.

In quest'ottica, stante cioè la funzione del distretto, il legislatore statale - veniamo alle disposizioni afferenti alla questione in oggetto - ha stabilito che *"l'incarico di direttore di distretto è attribuito dal direttore generale a un dirigente dell'azienda, che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione, oppure a un medico convenzionato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, da*

*almeno dieci anni, con contestuale congelamento di un corrispondente posto di organico della dirigenza sanitaria” (art. 3 sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 e s.m.i.). Peraltro lo stesso articolo, al successivo comma 4, ha altresì previsto che “la legge regionale disciplina gli oggetti di cui agli articoli 3-quater, comma 3, e 3-quinquies, commi 2 e 3, nonché al comma 3 del presente articolo, nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalle medesime disposizioni; ove la regione non disponga, si applicano le predette disposizioni”.*

Sul punto è quindi intervenuta la Regione Veneto prevedendo all’art. 22, comma 7, della L.R. n. 56 del 1994 che “**al distretto è preposto un responsabile, nominato dal direttore generale dell’Unità locale socio-sanitaria con provvedimento motivato, su proposta del direttore sanitario, del direttore dei servizi sociali e della funzione territoriale e del direttore amministrativo. Il responsabile di distretto è preferibilmente un dirigente sanitario; può anche essere un dirigente del ruolo amministrativo o sociale scelto fra il personale avente qualifica dirigenziale**”. Vale la pena di precisare che la parte della disposizione evidenziata in grassetto non ha subito alcuna modificazione sin dal 1994, ossia da quando è entrata in vigore la legge di riordino del servizio sanitario regionale.

Non solo: al fine di valorizzare, unificare e coordinare la risposta ai bisogni sanitari della popolazione sul territorio e di migliorare l’integrazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali, il legislatore veneto ha poi istituito il coordinamento dei responsabili dei distretti con funzione propositiva nei confronti del direttore generale oltre che al direttore sanitario ed al direttore dei servizi sociali e della funzione territoriale (comma 8, art. 22 cit.).

Orbene, pare a chi scrive che la legge regionale non si ponga in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale, poiché il legislatore veneto, da un lato, ha rispettato il principio per cui il direttore del distretto debba essere un dirigente aziendale non necessariamente appartenente alla professione medica e, dall’altro lato, ha esercitato quel potere discrezionale che gli attribuiva espressamente la legislazione statale, nello specifico il comma 4 dell’art. 3 sexies del d.lgs. 502/1992.

A ciò si aggiunga l’oggettiva difficoltà di contestare sotto il profilo della legittimità costituzionale una disposizione normativa regionale introdotta venti anni fa.

**.II.** Ciò doverosamente premesso in ordine alla costituzionalità della disposizione regionale in esame, nondimeno dal quadro normativo sin qui delineato risulta evidente la violazione di legge perpetrata con gli avvisi pubblicati dall’ULSS 6 Euganea in oggetto il 14 gennaio del corrente anno in forza della delibera del Direttore generale n. 1 del 10 gennaio scorso.

La decisione di limitare la possibilità di conferimento dell’incarico di direttore di distretto al solo personale dirigenziale afferente all’Area P.T.A. non solo contrasta con la disciplina normativa di riferimento ma finisce addirittura per tradirne la *ratio*.

È sufficiente richiamare l'art. 22, comma 7, della L.R.V. n. 56/1994 per comprendere la gravità dell'operato dell'Azienda sanitaria euganea poiché la possibilità di nominare dirigenti dell'Area P.T.A. è concessa dalla Regione solo in via residuale rispetto alla regola della nomina di personale appartenente all'Area della dirigenza medica. Ciò significa che l'eventuale nomina a Direttore di distretto di un dirigente dell'Area professionale e amministrativa dovrà essere puntualmente motivata, dovendo il Direttore generale specificare le ragioni per le quali ha ritenuto di preferire questi a candidati appartenenti all'area della dirigenza medica e veterinaria. Neppure la disciplina normativa di rango inferiore legittima l'operato dell'ULSS 6 Euganea.

In particolare vanno richiamate le *“Linee guida per la predisposizione da parte delle aziende ed enti del SSR del nuovo atto aziendale”*, approvate con D.G.R.V. n. 1306 del 16 agosto 2017, il cui Allegato B si limita a definire ruolo e funzioni del Direttore di distretto senza alterare quanto stabilito dalla citata disposizione legislativa regionale in ordine ai requisiti per la nomina.

L'Allegato B sembra, anzi, confermare la disposizione regionale laddove precisa che *“Al Direttore di Distretto viene riconosciuta la maggiorazione della retribuzione di posizione, di cui all'art. 39, comma 9, CCNL 8 giugno 2000 come modificato dall'art. 4, comma 4, CCNL del 6 maggio 2010 per la sequenza contrattuale dell'art. 28 del CCNL dell'area della dirigenza medica e veterinaria, nella misura definita dalle Aziende in base alle responsabilità attribuite, il cui costo è posto a carico del bilancio”*.

Non è un caso che, a tal fine, il parametro di riferimento sia stato individuato nel Contratto collettivo nazionale della Dirigenza medico veterinaria e non in quello della dirigenza PTA.

Da ciò deriva che neppure il Direttore generale, *motu proprio*, possa stabilire una disciplina speciale restrittiva di quella legislativa (statale e regionale), pena l'illegittimità - non l'illiceità (tantomeno penale) - della delibera di approvazione degli avvisi di selezione interna incompatibili.

**In conclusione**, se pur riteniamo che, per quanto criticabile sotto l'aspetto sostanziale, la nomina di personale non medico alla direzione del distretto socio-sanitario, non possa essere contestata trovando essa giuridica giustificazione nella legislazione veneta, nondimeno è palesemente illegittima la scelta operata dal Direttore generale dell'ULSS 6 Euganea di riservare tale nomina al solo personale non medico, escludendo a priori la possibilità del conferimento di detto incarico a personale appartenente alla dirigenza sanitaria.

Non solo: stante il quadro regolatorio sopra descritto, l'eventuale esclusione dalla selezione di candidati appartenenti al ruolo della dirigenza medica potrebbe essere oggetto di impugnazione avanti il

AVV. FEDERICO PAGETTA  
Via G. Berchet n. 11 – 35131 Padova  
Tel: 049.661901– Fax 049.8782234  
federico.pagetta@ordineavvocatipadova.it

AVV. ANDREA SCUTTARI  
Via G. Oberdan n. 4 – 35122 Padova  
Tel. 049.657191 – Fax: 049.7990139  
andrea.scuttari@ordineavvocatipadova.it

Giudice del lavoro il quale, accertata l'illegittimità degli avvisi, potrebbe ordinare la riammissione alla procedura di questi ultimi.

Ritenendo di aver risposto al quesito posto, lieti di rendere eventuali chiarimenti, porgiamo distinti saluti.

Federico Pagetta

Andrea Scuttari