

Le sperimentazioni gestionali - *Nuove linee guida regionali*

Sommario

1. PREMESSA	2
2. I SOGGETTI DELLA SPERIMENTAZIONE.....	2
a. Il ruolo del soggetto gestore nella sperimentazione gestionale	3
b. Il ruolo del partner pubblico nella sperimentazione gestionale	3
3. OBIETTIVI E CONTENUTI DELLA SPERIMENTAZIONE.....	4
4. LE FORME DELLA SPERIMENTAZIONE: GLI STRUMENTI GIURIDICI UTILIZZABILI.....	5
5. DURATA DELLE SPERIMENTAZIONI	5
6. LA VALUTAZIONE/MONITORAGGIO DELLE SPERIMENTAZIONI.....	5
7. IL COMITATO DI SORVEGLIANZA REGIONALE	6
8. IL COMITATO DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO DELLA SPERIMENTAZIONE	7
9. VIGILANZA SULLA SPERIMENTAZIONE	7
10. RIMODULAZIONI DELLA SPERIMENTAZIONE	7
11. LA CONCLUSIONE DELLA SPERIMENTAZIONE	8
a) Cessazione anticipata della sperimentazione gestionale	8
b) Proroga della sperimentazione gestionale.....	9
c) Stabilizzazione o cessazione della sperimentazione gestionale	9

1. PREMESSA

La Regione, in attuazione di quanto previsto dall'art. 19 della l.r. 33/2009, promuove programmi di sperimentazione aventi ad oggetto nuovi modelli gestionali che prevedano forme di collaborazione tra soggetti erogatori di diritto pubblico e di diritto privato, al fine di migliorare l'efficienza e la qualità del SSR.

Le collaborazioni tra Strutture sanitarie pubbliche e soggetti privati sono da considerare uno strumento per raggiungere finalità proprie del Servizio Sanitario e sociosanitario Regionale, garantendo il perseguimento di interessi pubblici e la tutela dei portatori di interesse.

Le presenti linee guida disciplinano le finalità e le modalità per porre in essere le collaborazioni pubblico-privato.

Le sperimentazioni gestionali si caratterizzano per la partecipazione di soggetti pubblici e privati (*profit e non profit*), e possono riguardare tutte le attività sanitarie e sociosanitarie, attraverso la riqualificazione dei servizi, l'ammodernamento delle strutture e l'utilizzo di nuovi modelli organizzativi.

In linea generale, le finalità perseguite sono ascrivibili a due grandi tipologie:

- da un lato, la ricerca dell'efficienza e della qualità attraverso il concorso delle competenze e/o delle capacità finanziarie dei privati;
- dall'altro, l'introduzione di modelli gestionali per sperimentare nuove forme di governo delle attività sanitarie e sociosanitarie.

Con le sperimentazioni gestionali le Strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche lombarde si prefiggono obiettivi per:

- 1) migliorare la qualità delle prestazioni, la riduzione dei costi, finanziare gli investimenti;
- 2) realizzare forme di governo innovative atte a gestire in modo "integrato" (oltreché efficiente e qualitativo) i servizi.

2. I SOGGETTI DELLA SPERIMENTAZIONE

I soggetti della sperimentazione gestionale sono:

- a. i soggetti privati (*profit e non profit*), selezionati con procedura ad evidenza pubblica, in qualità di **soggetti gestori**;
- b. le Strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche lombarde che propongono progetti di collaborazione pubblico-privato al fine di raggiungere specifiche finalità di interesse pubblico, in qualità di **soggetti attuatori**.

Regione Lombardia, su proposta dell'Assessore al Welfare, in un'ottica di governo complessivo può promuovere sperimentazioni gestionali in coerenza con le linee strategiche delineate con il Piano Socio-Sanitario Regionale. Le proposte trovano comunque realizzazione attraverso la partecipazione di una o più strutture del Sistema sanitario e sociosanitario pubblico lombardo, come soggetti attuatori.

a. Il ruolo del soggetto gestore nella sperimentazione gestionale

Alla sperimentazione gestionale si applicano le regole dell'autorizzazione, dell'accreditamento e della contrattualizzazione di cui al d.lgs. 502/1992.

Il Soggetto gestore deve:

- dotarsi di modelli organizzativi di gestione e controllo in attuazione ed in conformità al D.Lgs. 231/2001, nel rispetto della disciplina regionale sull'accreditamento e messa a contratto;
- trasmettere - periodicamente in relazione alle indicazioni della DG Welfare - alla struttura sanitaria e sociosanitaria pubblica sperimentatrice, una relazione che dia evidenza dell'andamento della gestione sperimentale sulla base degli elementi indicati nel paragrafo "Monitoraggio delle sperimentazioni".

Il Soggetto gestore nomina il Direttore sanitario, attingendo obbligatoriamente dall'elenco degli idonei alla carica di Direttore Sanitario di cui al D.lgs. n. 171/2016, nei casi previsti dal comma 10 dell'articolo 13 della l.r. 33/2009.

b. Il ruolo del partner pubblico nella sperimentazione gestionale

La Struttura pubblica sperimentatrice, acquisite le relazioni da parte del soggetto gestore, fornisce periodicamente alla DG Welfare - al fine del monitoraggio regionale - gli elementi idonei ad evidenziare nettamente i profili di efficienza (tecnico-finanziaria) e utilità (innovazione, qualità dei servizi, ect.) dei progetti, tramite apposito sistema informativo.

Con delibera di approvazione degli indirizzi di programmazione di cui all'art. 17 della l.r. 33/2009, vengono stabilite le **tempistiche** e le **modalità** di monitoraggio delle sperimentazioni gestionali, fermo restando l'onere in capo al soggetto attuatore di notificare tempestivamente la DG Welfare in merito ad eventuali criticità - che verranno riportate al Comitato di Sorveglianza per le relative valutazioni - in ordine all'andamento della sperimentazione.

3. OBIETTIVI E CONTENUTI DELLA SPERIMENTAZIONE

Le sperimentazioni gestionali perseguono obiettivi differenti collegati alle peculiari esigenze di ciascuna realtà territoriale. Con tali tipi di esperienze si vogliono produrre effetti di convenienza economica del processo gestionale e della qualità dell'assistenza in capo alle strutture pubbliche.

Una prima rilevante area delle sperimentazioni gestionali riguarda la riqualificazione dei servizi e si realizza attraverso investimenti atti a generare le condizioni di miglioramento qualitativo nelle attività sanitarie erogate. La riqualificazione permette di generare una continuità di erogazione dei servizi e di porre in essere le condizioni per una sua efficiente e qualitativa gestione.

La necessità di investimenti sui beni di proprietà delle aziende pubbliche appare elemento significativo che, se abbinato alla gestione di servizi sanitari e sociosanitari, può divenire sperimentazione gestionale, favorendo la valorizzazione della esperienza maturata e l'ammodernamento delle strutture pubbliche.

Una seconda area di contenuti delle sperimentazioni riguarda la realizzazione di forme innovative di gestione dei servizi sanitari e sociosanitari, nuove modalità di integrazione per l'erogazione degli stessi, al fine di poter introdurre successivamente, in base alla loro valutazione, modalità di riorganizzazione del sistema dei servizi offerti.

Gli enti sanitari e sociosanitari pubblici interessati a proporre una sperimentazione gestionale, descrivono in modo puntuale le specificità di ciascun progetto, attraverso un atto formale della struttura proponente indirizzato alla DG Welfare che comprenda:

- le motivazioni che hanno determinato la richiesta di sperimentazione;
- gli strumenti giuridici proposti per la realizzazione della sperimentazione gestionale;
- le modalità di scelta del partner privato attraverso una procedura ad evidenza pubblica;
- i benefici in termini di qualità del servizio, efficacia, equità tramite l'indicazione di obiettivi e indicatori misurabili;
- i benefici in termini di costo nel breve e medio periodo;
- le caratteristiche del partner privato della sperimentazione che verranno inserite nel bando;
- la durata della sperimentazione;
- le modalità e i criteri da adottare per la valutazione del servizio erogato e in generale della sperimentazione;
- un piano operativo della sperimentazione gestionale;
- un piano economico, finanziario e patrimoniale dettagliato delle conseguenze della sperimentazione sull'azienda, comprensivo di una dettagliata analisi costi-benefici attesi per il sistema sanitario regionale;

- le modalità di verifica e controllo della sperimentazione;
- le modalità di scioglimento della sperimentazione e le azioni da porre in essere per la continuità del servizio.

La DG Welfare - attraverso il Comitato di sorveglianza regionale come sotto disciplinato - effettua un'istruttoria in merito alle proposte di sperimentazione gestionali pervenute, e ove ne ricorrono i presupposti, le sottopone alla Giunta ai fini dell'adozione dell'autorizzazione.

4. LE FORME DELLA SPERIMENTAZIONE: GLI STRUMENTI GIURIDICI UTILIZZABILI

Ogni sperimentazione gestionale dovrà prevedere la forma ritenuta più idonea a realizzare le finalità della collaborazione pubblico-privato, qui denominata sperimentazione gestionale.

E' possibile optare per una delle seguenti forme di realizzazione:

- fondazione;
- associazione in partecipazione;
- società miste;
- soggetti di diritto privato.

5. DURATA DELLE SPERIMENTAZIONI

Le sperimentazioni gestionali hanno di norma durata massima quinquennale e possono essere prorogate una volta sola per uguale periodo.

6. MONITORAGGIO DELLE SPERIMENTAZIONI

L'andamento della sperimentazione è monitorato periodicamente dalla Direzione Generale Welfare, che si avvale di uno specifico organismo tecnico di supporto denominato "Comitato di sorveglianza regionale".

A livello locale, la funzione di indirizzo e controllo della sperimentazione, è svolta dal "Comitato di indirizzo e coordinamento della sperimentazione".

Il monitoraggio riguarda i seguenti aspetti:

- la congruenza delle attività rispetto alle finalità;
- la valutazione del raggiungimento degli obiettivi con riferimento agli indicatori dichiarati;
- i costi e i ricavi della gestione della sperimentazione, nonché i fabbisogni finanziari e l'andamento del patrimonio;

- i costi della gestione propri della struttura pubblica;
- i benefici sul sistema sanitario e sociosanitario lombardo.

7. IL COMITATO DI SORVEGLIANZA REGIONALE

Il Comitato di sorveglianza regionale è un organismo di supporto tecnico alla Direzione Generale Welfare, che svolge le funzioni di:

- esprimere parere non vincolante, alla Direzione Generale Welfare, in merito alle proposte di sperimentazioni gestionali;
- monitorare l'andamento delle sperimentazioni;
- proporre alla Direzione Generale Welfare le aree di interesse per nuove sperimentazioni;
- valutare periodicamente i risultati delle sperimentazioni in atto presentati dalle aziende sperimentatrici attraverso un sistema informativo specifico;
- presentare una relazione annuale alla Direzione Generale Welfare sui risultati conseguiti dalle sperimentazioni gestionali, sia sul piano economico che su quello della qualità dei servizi;
- esprimere parere non vincolante alla Direzione Generale Welfare nel caso di rimodulazioni e cessazione delle sperimentazioni.

Il Comitato di sorveglianza regionale viene nominato con decreto del Direttore della Direzione Generale Welfare e dura in carica per un triennio.

Il Comitato è costituito da tre componenti interni alla DG Welfare, da tre esperti esterni in possesso di elevata professionalità comprovata da specifico *curriculum vitae*, come di seguito indicati:

Componenti interni alla DG Welfare:

- Dirigente competente in materia di sperimentazioni gestionali, in qualità di coordinatore;
- Dirigente competente in materia ospedaliera;
- Dirigente competente in materia territoriale.

Componenti esterni:

- un Direttore Sanitario;
- un legale con conoscenza del sistema sanitario e sociosanitario;
- un esperto in processi amministrativo-contabili delle aziende sanitarie.

Le funzioni di segreteria del Comitato sono svolte da un Titolare di PO della DG Welfare.

8. IL COMITATO DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO DELLA SPERIMENTAZIONE

Per ciascuna sperimentazione gestionale sarà costituito un Comitato di indirizzo e coordinamento. Tale Comitato svolge le funzioni di:

- valutare sistematicamente ed in tutti i suoi aspetti (sulla base del sistema di monitoraggio individuato dalla Regione) la sperimentazione gestionale, per verificarne il grado di raggiungimento degli obiettivi e la loro coerenza con le attese del progetto e le finalità istituzionali;
- verificare l'adeguamento del piano operativo e del piano economico-finanziario e patrimoniale ai cambiamenti in atto;
- proporre possibili soluzioni e percorsi di miglioramento, attraverso una visione polivalente dei diversi aspetti e criticità che possono caratterizzare la sperimentazione (economico-finanziari, qualità, giuridici, sanitari etc...);
- presentare periodicamente al Direttore generale della Struttura pubblica una relazione sull'andamento della sperimentazione.

Il Comitato di Indirizzo e Coordinamento dura in carica per un triennio e si riunisce almeno due volte l'anno.

Lo stesso è formalmente nominato dalla Struttura proponente ed è composto da tre membri:

- un rappresentante dell'ATS territorialmente competente con funzioni di coordinamento, indicato dalla stessa;
- un rappresentante della Struttura promotrice della sperimentazione, indicato dalla stessa;
- un rappresentante del soggetto gestore, indicato dallo stesso.

9. VIGILANZA SULLA SPERIMENTAZIONE

Spetta all'ATS competente per territorio la vigilanza sull'andamento della sperimentazione e, per quanto di competenza, anche per il tramite della Commissione di vigilanza e controllo di cui all'art. 23 e 25 c.c. sulle persone giuridiche di diritto privato.

All'ATS vengono fornite – anche per il tramite del suo componente interno al Comitato di indirizzo e coordinamento - tutte le informazioni relative alla sperimentazione.

10. RIMODULAZIONI DELLA SPERIMENTAZIONE

L'Azienda, durante il periodo di durata della sperimentazione, acquisito parere positivo dell'ATS di riferimento, può richiedere alla DG Welfare - per il tramite del

Direttore Generale - una rimodulazione del progetto iniziale, specificando in particolar modo:

- le motivazioni della scelta,
- gli elementi in base ai quali si richiede la rimodulazione,
- i correttivi da porre in essere, le soluzioni e i percorsi di miglioramento.

La Giunta regionale può autorizzare tale rimodulazione, sulla base degli esiti rilevati dal monitoraggio periodico sull'andamento della sperimentazione e del parere non vincolante reso dal Comitato di Sorveglianza regionale, al fine di garantirne la sostenibilità e l'appropriatezza prestazionale ed economica.

Tali rimodulazioni possono essere autorizzate dalla Giunta regionale anche al momento della stabilizzazione del modello gestionale, ferma restando l'impossibilità di modificare le attività oggetto della procedura ad evidenza pubblica.

11.LA CONCLUSIONE DELLA SPERIMENTAZIONE

Spetta alla Giunta, preso atto degli esiti della sperimentazione e del parere non vincolante reso dal Comitato di Sorveglianza regionale, disporre:

- a) la cessazione anticipata della sperimentazione gestionale;
- b) la proroga della sperimentazione gestionale;
- c) la stabilizzazione o cessazione della sperimentazione gestionale.

a) Cessazione anticipata della sperimentazione gestionale

- I. Qualora la Struttura pubblica promotrice ritenga non più conveniente, opportuna o necessaria la prosecuzione della sperimentazione gestionale, dovrà presentare alla DG Welfare - per il tramite del Direttore Generale - una richiesta motivata di cessazione anticipata della sperimentazione, allegando una relazione nella quale si dovrà specificare:
 - le modalità di erogazione delle prestazioni attualmente rese in regime di partenariato, con la garanzia della continuità di assistenza al cittadino;
 - le conseguenze economico-finanziarie e patrimoniali per l'azienda pubblica e il Sistema Sanitario regionale;
 - le puntuali procedure di assorbimento nelle Aziende pubbliche del personale comandato.
- II. La cessazione della Sperimentazione Gestionale potrà essere disposta d'ufficio dalla Regione mediante revoca delle precedenti autorizzazioni, accreditamento e messa a contratto, qualora in sede di controllo se ne ravvisino i presupposti, quali a titolo di esempio, gravi situazioni debitorie, gravi squilibri del rapporto costi-benefici, mancato raggiungimento degli obiettivi.

La cessazione anticipata comporta la reinternalizzazione del servizio in capo alla Struttura pubblica sperimentatrice.

b) Proroga della sperimentazione gestionale

Le sperimentazioni gestionali possono essere prorogate una volta sola come previsto dal paragrafo 5 "Durata delle sperimentazioni".

Qualora infatti il tempo concesso per la sperimentazione gestionale dovesse risultare oggettivamente inidoneo a fornire i risultati attesi, la Struttura pubblica sperimentatrice - per il tramite del Direttore Generale - dovrà presentare alla DG Welfare, almeno tre mesi prima della scadenza, una motivata e documentata richiesta di proroga.

La Giunta, valutata la richiesta, nel concedere la proroga - anche rispetto alle sperimentazioni in atto - potrà autorizzare anche la rimodulazione di alcuni elementi progettuali e/o gestionali, sempre su richiesta motivata dell'Azienda (vedi paragrafo 10 "RIMODULAZIONI DELLA SPERIMENTAZIONE").

c) Stabilizzazione o cessazione della sperimentazione gestionale

Sei mesi prima della scadenza della sperimentazione, la Struttura pubblica - per il tramite del Direttore Generale - invia alla DG Welfare una **dettagliata relazione** che illustra l'andamento, negli anni, della collaborazione pubblico-privato, con riferimento alle seguenti variabili:

- risultato economico-finanziario e patrimoniale della sperimentazione;
- risultato economico-finanziario e patrimoniale della azienda sperimentatrice;
- valutazione di efficacia, equità e qualità della sperimentazione;
- valutazione della customer satisfaction.

L'Azienda presenta, contestualmente:

- la **proposta conclusiva** della sperimentazione contenente specifiche argomentazioni sulla possibilità, opportunità e necessità attuali che quel modello oggetto di sperimentazione venga consolidato nell'ordinamento regionale,
- adeguati piani operativi e finanziari,
- una proposta in merito alla durata della stabilizzazione.

Tale relazione potrà essere presentata anche trascorsi almeno dieci anni dall'inizio della sperimentazione, in conformità con quanto previsto dall'art. 19 della l.r. 33/2009.

Sulla base degli esiti positivi della sperimentazione, della proposta presentata dall'Azienda, e tenuto conto dell'art. 8 quater del D.lgs 502/1992 "Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421" così come modificato dalla L. 118/2022 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", la Giunta regionale, al fine di consolidare gli investimenti sulle strutture di proprietà pubblica e garantire la continuità dei percorsi di cura degli

assistiti, può autorizzare la stabilizzazione del modello gestionale per un periodo non inferiore a 15 anni, ferme restando le verifiche intermedie temporali da parte del Comitato di sorveglianza.

Qualora fossero necessari tempi tecnici per la predisposizione degli atti inerenti alla stabilizzazione della sperimentazione da parte dell'Azienda, la Giunta, al fine di assicurare la continuità dei servizi e delle prestazioni da parte del Soggetto gestore, potrà autorizzare la prosecuzione del modello sperimentato per il tempo strettamente necessario.

In caso di stabilizzazione si procederà all'autorizzazione, all'accreditamento e alla contrattualizzazione del soggetto gestore secondo le regole di cui all'art. 15 della l.r. 33/2009.

Nel caso in cui il soggetto gestore, durante il periodo di stabilizzazione del modello, dovesse cedere il ramo d'azienda oggetto della sperimentazione o quote che determinano il sostanziale mutamento dell'assetto societario che si sostanzia nella sostituzione del soggetto, tale circostanza determinerà l'interruzione del rapporto contrattuale e l'individuazione di altro soggetto.

In caso di esiti negativi della sperimentazione, la Giunta può dichiarare la cessazione della sperimentazione, la cui conseguenza è la reinternalizzazione del servizio in capo alla Struttura pubblica, che dovrà:

- avvenire in tempi e procedure congrue rispetto ai termini di chiusura della sperimentazione e attraverso un piano operativo;
- concludersi entro il termine massimo di 1 anno.

Nella valutazione della messa a regime della gestione sperimentale, la Giunta effettua la sua valutazione, tenendo conto anche dei seguenti elementi:

- raggiungimento degli obiettivi del progetto di sperimentazione gestionale;
- risultato economico-finanziario e patrimoniale della sperimentazione;
- ricadute sul sistema regionale (es. trasferibilità; impatto in termini di ottimizzazione delle risorse, riduzione dei costi; miglioramento in termini di qualità e efficacia del servizio erogato);
- coerenza attuale della sperimentazione gestionale con la programmazione sanitaria regionale.

Terminato il periodo di stabilizzazione, si procede con una nuova gara.