



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 1122 del 4 dicembre 2019

Nomina del direttore del Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda Sanitaria Locale [omissis] – Area di rischio “Acquisizione e gestione del personale”: Conferimento incarichi_ Raccomandazione

Fascicolo UVMAC/3746/2019

Riferimenti normativi: legge 6 novembre 2012, n. 190;

Parole-chiave: “incarichi” “conferimento” “sanità” “discrezionalità”

Massima: “I processi di nomina e di conferimento degli incarichi in ambito sanitario devono assicurare il massimo livello di trasparenza soprattutto ove non sia previsto il ricorso a procedure di selezione comparativa per assicurare un uso adeguatamente motivato dell’esercizio del potere discrezionale di scelta”.

Il Consiglio dell’Autorità nazionale anticorruzione

nell’adunanza del 4 dicembre 2019;

visto l’articolo 1, comma 2, lett. f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l’Autorità esercita la vigilanza e il controllo sull’effettiva applicazione e sull’efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 dell’art. 1 l. 190/2012 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell’attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 dell’art. 1 l. 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;

visto l’articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l’Autorità esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni;

visto il regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, emanato dal Consiglio dell’Autorità in data 29 marzo 2017;

vista la relazione dell’Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).

Fatto

È pervenuta una segnalazione anonima nella quale vengono esposte asserite irregolarità nel processo di nomina del direttore del Dipartimento di Prevenzione dell’ASL [omissis].



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Secondo i fatti rappresentati, la suddetta nomina non avrebbe rispettato le indicazioni contenute nell'atto aziendale né di quelle contenute nel regolamento che sottende i conferimenti di incarichi dirigenziali.

In particolare il segnalante lamenta che non risulta costituito alcun Comitato di dipartimento e che nessuna rosa di nomi è stata proposta al direttore generale per l'individuazione del candidato idoneo, oltre al fatto che il dr. [omissis] era già stato nominato direttore di dipartimento per due mandati consecutivi.

Ritenuto in diritto

In corso di istruttoria è risultato che sulla nomina del direttore di dipartimento dell'ASL [omissis] si erano già attivati gli Uffici di Gabinetto della Regione e il Ministero della Salute.

A seguito di richiesta di chiarimenti dell'Autorità, il RPCT dell'Azienda Sanitaria ha elencato le argomentazioni a supporto dell'atto di conferimento dell'incarico di direttore di dipartimento di prevenzione e dell'incarico di cui alla delibera n.778 del 13.7.2017, avente ad oggetto l'attribuzione provvisoria dell'incarico de quo al medesimo titolare, in attesa di avviare la prevista procedura; detta procedura avrebbe rispettato quanto contenuto nell'atto aziendale e nel regolamento per il conferimento di tale tipologia di incarichi di direzione.

Il RPCT della Regione, a seguito delle richieste dell'ANAC, ha provveduto ad attivare le proprie prerogative interlocutorie con gli Uffici regionali competenti in materia.

La Direzione generale per la Tutela della Salute e il Coordinamento del Sistema sanitario regionale della [omissis], ha comunicato al RPCT regionale che sulla questione erano già stati forniti chiarimenti dal direttore dell'ASL [omissis], in apposita relazione del 28.2.2019, trasmessa per conoscenza anche al Ministero della Salute. Detta relazione, che ripercorreva l'iter procedimentale svolto dall'ASL per i provvedimenti di propria competenza, a firma del Direttore generale dell'ASL [omissis], si concludeva con il richiamo a "organismi di controllo esterni a questa ASL che si sono espressi positivamente sugli aspetti sottoposti alloro controllo".

Pertanto, a conclusione della propria attività di verifica, la Direzione Tutela della Salute dell'amministrazione regionale, come si evince dalla nota prot. 55307/2019 indirizzata al RPCT, ha ritenuto che «quanto dichiarato nella delibera 65/2019 appare in linea con le previsioni contrattuali e legislative in materia di affidamento incarichi dipartimentali, precisando che il conferimento degli incarichi di UOC e Dipartimentali rientrano nell'ambito della responsabilità e dell'autonomia gestionale delle Aziende Sanitarie».

Preliminarmente si rappresenta che l'attività di vigilanza e controllo è stata svolta dai competenti uffici della regione [omissis], già attivati dagli Uffici di gabinetto della Regione,



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

i quali hanno rappresentato nella nota 55307/2019, che «quanto dichiarato nella delibera 65/2019 appare in linea con le previsioni contrattuali e legislative in materia di affidamento incarichi dipartimentali, precisando che il conferimento degli incarichi di UOC e Dipartimentali rientrano nell'ambito della responsabilità e dell'autonomia gestionale delle Aziende Sanitarie».

Essendo stati attivati i controlli degli Enti istituzionalmente preposti a tale funzione, quale la regione [omissis] e il Ministero della Salute e avendo verificato la legittimità della procedura di nomina del dr. [omissis] quale direttore del Dipartimento di Prevenzione dell'ASL [omissis], sia riguardo all'istituzione del Comitato di dipartimento sia riguardo alla rosa di candidati sui quali il direttore generale è chiamato ad esprimersi, non si rilevano, per quanto riguarda la segnalazione, ambiti di intervento, non rientrando tra le competenze dell'Autorità entrare nel merito di specifici atti.

L'Autorità ha quindi preso in esame l'area di rischio di riferimento, per procedere alle valutazioni di propria competenza.

In via generale la nomina del direttore di dipartimento all'interno di aziende sanitarie pubbliche è disciplinata dall'art. 17 bis del d.lgs. 502/1992, il quale stabilisce che tale nomina è prerogativa del direttore generale, tramite individuazione fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento.

Tale previsione è riportata anche nel regolamento per il conferimento degli incarichi dirigenziali in ambito sanitario della medesima ASL, con l'aggiunta dell'indicazione che «in itinere il Direttore generale può effettuare nomina temporanea del Direttore e del Comitato di Dipartimento.».

Secondo l'Atto aziendale richiamato, a proposito del Comitato di dipartimento, l'Azienda istituisce, ai sensi dell'articolo 17 bis del decreto legislativo n. 502/1992 e s.m.i., il Comitato di dipartimento, composto da componenti di diritto e da componenti di nomina elettiva.

I componenti di diritto sono:

- il direttore del dipartimento, che lo presiede;
- i direttori e/o responsabili di unità operativa con autonomia gestionale delle rispettive tre aree contrattuali;

La parte elettiva è composta da un rappresentante per ciascuna area contrattuale.

Il Comitato dura in carica 3 anni. Si riunisce, previa convocazione formale del direttore di Dipartimento e di ogni seduta viene redatto apposito verbale, conservato in ordine cronologico presso la direzione del Dipartimento.

Nel PNA 2016, oltre che nel precedente aggiornamento del 2015, l'Autorità ha approfondito l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione in ambito



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

sanitario, affrontando i processi maggiormente esposti a rischio, tra i quali ha riportato le nomine ed ha trattato in particolare quelle di capo dipartimento, tra gli incarichi di direzione di strutture complesse:

1.1.1 Direttore di dipartimento.

La natura di tale incarico è di tipo prevalentemente organizzativo-gestionale con implicazioni anche con il settore degli acquisti, è infatti in capo al direttore del dipartimento, sia esso ospedaliero o territoriale, la responsabilità anche in ordine alla corretta e razionale programmazione e gestione delle risorse assegnate per la realizzazione degli obiettivi attribuiti. La relativa procedura di conferimento dell'incarico prevede la scelta, da parte del Direttore generale, fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento stesso. In questo contesto, eventuali rischi possono configurarsi nell'uso non trasparente e adeguatamente motivato dell'esercizio del potere discrezionale di scelta. Per evitare e contrastare tali rischi e al fine di garantire comunque il prevalere dei profili di merito nell'attribuzione del suddetto incarico, le aziende sanitarie dovranno orientare le opportune misure di prevenzione al rafforzamento della trasparenza, avuto riguardo delle seguenti indicazioni:

- a) esplicitazione, all'interno degli atti del procedimento, della conformità dello stesso alle previsioni dell'atto aziendale ed agli indirizzi di programmazione regionale;
- b) predeterminazione dei criteri di scelta e, ove non sussista apposita disciplina regionale, ai sensi dell'art. 17 bis, co. 3, del d.lgs. 502/1992, esplicitazione delle modalità di partecipazione del Comitato di dipartimento alla individuazione dei direttori di dipartimento;
- c) esplicitazione, negli atti relativi al procedimento di nomina, della motivazione sottesa alla scelta in relazione ai requisiti professionali, ai compiti affidati e alla pregressa performance della struttura dipartimentale, al fine di delineare il perimetro di valutazione rispetto anche al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento che la struttura si pone;
- d) pubblicazione degli atti del procedimento con evidenziazione di quanto previsto ai punti a) e b).

Nel PTPCT dell'ASL [*omissis*], al punto 3, viene dedicata specifica trattazione alle nomine e al successivo punto 3.2, viene riportato che «la disciplina contrattuale della Dirigenza Medica, dispone elementi obbligatori per le carriere dirigenziali, secondo l'organizzazione dell'ASL ma soprattutto nel quadro della normativa vigente e della programmazione regionale in tema di politiche del personale.

L'approfondimento è rivolto alle tipologie di incarichi di direzione di struttura complessa, di direttore di dipartimento, di distretto sanitario o di presidio ospedaliero e di incarico di direzione di struttura semplice.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Alla nomina del direttore di dipartimento è dedicato un apposito paragrafo, dove si rappresenta che si tratta di incarico prevalentemente organizzativo-gestionale, con responsabilità anche per gli acquisti, per una corretta e razionale programmazione e gestione delle risorse assegnate e per la realizzazione degli obiettivi attribuiti.

La relativa procedura di conferimento prevede la scelta da parte del Direttore generale, fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento stesso.

Rischi:

Uso non trasparente e adeguatamente motivato dell'esercizio del potere discrezionale di scelta.

Misure:

Adozione di apposito Regolamento (delibera n. 515 del 17/5/2017) che preveda:

- Esplicitazione, all'interno degli atti del procedimento, della conformità dello stesso alle previsioni dell'atto aziendale ed agli indirizzi di programmazione regionale;
- Predeterminazione dei criteri di scelta e secondo la disciplina regionale, oppure ai sensi dell'art. 17 bis, co. 3, del d.lgs. 502/1992 e s.m.i., esplicitazione delle modalità di partecipazione del Comitato di dipartimento alla individuazione dei direttori di dipartimento;
- Esplicitazione, negli atti relativi al procedimento di nomina, della motivazione sottesa alla scelta in relazione ai requisiti professionali, ai compiti affidati e alla pregressa performance della struttura dipartimentale, al fine di delineare il perimetro di valutazione rispetto anche al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento che la struttura si pone; pubblicazione degli atti del procedimento.

Nell'allegato 1, tabella gestione risorse umane, è mappato il processo "conferimenti incarichi dirigenziali di struttura complessa, semplice e semplice a valenza dipartimentale, nonché gli incarichi a soggetti esterni", rischio alto, con l'indicazione dei fattori rischio, i soggetti responsabili e le relative misure specifiche e le tempistiche. In particolare,

Fattori di rischio:

Assenza di presupposti programmatori e/o di una verifica delle effettive carenze organizzative con il rischio di frammentazioni di unità operative ed aumento artificioso delle posizioni da ricoprire;

Mancata messa a bando della posizione dirigenziale da ricoprire ricorrendo all'incarico ad interim;

Accordi per l'attribuzione;

Eccessiva discrezionalità nella valutazione.

Misure specifiche:



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Pedissequa osservanza delle indicazioni contenute nel Paragrafo n. 3" NOMINE" del PTCT e obblighi di Trasparenza;

Predeterminazione dei criteri specifici e concreti per individuare il professionista;

Pubblicità dei bandi e dei criteri specifici di valutazione e assegnazione dei punteggi;

Trasparenza attraverso pubblicazione sul sito aziendale criteri di individuazione dei membri delle commissioni esaminatrici e verifica delle dichiarazioni di assenza di incompatibilità e conflitto di interesse;

Controllo sulle dichiarazioni di assenza di incompatibilità e conflitti di interesse.

Nel caso in esame, dall'atto di conferimento dell'incarico di direzione di dipartimento di prevenzione, non è possibile rinvenire in modo chiaro e trasparente il rispetto delle misure per la mitigazione del rischio indicate dall'Autorità e riprese dal Piano aziendale e cioè quello di esplicitare le modalità di partecipazione del Comitato di dipartimento nella fase che precede l'atto di conferimento nonché di esplicitare le motivazioni sottese alla scelta effettuata che ha portato a prediligere un candidato rispetto agli altri.

Tale deficit della misura della trasparenza ha fatto ritenere al segnalante che vi siano state delle violazioni durante le fasi della procedura di nomina e che non sia stato rispettato quanto previsto in proposito negli atti aziendali.

Ciò in quanto, nel caso in cui la norma preveda l'utilizzo di un ampio potere discrezionale, occorre poter verificare il perseguimento dell'interesse pubblico e avere la possibilità di conoscere l'iter logico che ha condotto alla formazione di quel convincimento, nel rispetto dei principi di buona amministrazione, correttezza e trasparenza.

Per tale motivo, l'ANAC, nell'aggiornamento del PNA 2015 e nel PNA 2016, ha valutato i processi relativi alle nomine a rischio di uso distorto del potere discrezionale e ha indicato che il principio a cui ogni azienda deve tendere è quello di dare evidenza dei processi di nomina e di conferimento degli incarichi in modo da assicurare il massimo livello di trasparenza e l'utilizzo di strumenti di valutazione che privilegino il merito e l'integrità del professionista aspirante all'incarico, al fine di garantire la tutela ed il perseguimento del pubblico interesse.

Appare, dunque, opportuno richiamare l'ASL [omissis] ad un maggior rispetto delle misure di prevenzione inserite nel proprio Piano anticorruzione e delle indicazioni fornite dall'Autorità nel PNA per quanto riguarda gli incarichi di direzione di struttura complessa e in particolare per gli incarichi di direttore di dipartimento, dando evidenza dell'iter logico seguito nell'esercizio del potere discrezionale, procedendo alla pubblicazione degli atti previsti dalle misure individuate nel PTPCT.

Tutto ciò premesso e considerato,



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

RACCOMANDA

- di dare evidenza dei processi di nomina e di conferimento degli incarichi in modo da assicurare il massimo livello di trasparenza e l'utilizzo di strumenti di valutazione che privilegino il merito e l'integrità del professionista aspirante all'incarico, al fine di garantire la tutela ed il perseguimento del pubblico interesse;
- ove non sia previsto di norma il ricorso a procedure di selezione comparativa, l'organo nominante deve dotarsi di tutti gli strumenti interni che consentano la massima pubblicizzazione delle esigenze alla base del conferimento, delle caratteristiche e competenze professionali funzionali allo svolgimento dell'incarico, al fine anche di consentire opportune verifiche sul possesso dei requisiti e sul rispetto dei principi di trasparenza, rotazione ed imparzialità;
- di integrare il prossimo PTPC 2020-2022 con specifiche misure, correlate ai processi di nomina, tese ad evitare carenze di motivazione nell'individuazione dei titolari degli incarichi, al fine di determinare una procedura atta a garantire le condizioni di un trasparente ed imparziale esercizio dell'attività amministrativa con un uso adeguatamente motivato dell'esercizio del potere discrezionale di scelta.

DISPONE

- a) una specifica attività di monitoraggio sull'osservanza delle indicazioni fornite;
- b) la trasmissione della presente al Direttore generale e al RPCT dell'Azienda Sanitaria Locale [*omissis*] e per conoscenza al RPCT della Regione [*omissis*].

Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 dicembre 2019
Il Segretario, Rosetta Greco