



Presidente

Al RPCT del Ministero OMISSIS
OMISSIS
OMISSIS

Al legale rappresentante p.t. dell'IRCCS OMISSIS
OMISSIS

Al dott. OMISSIS
OMISSIS

FASC. UVCAT 3309/2022
FASC. UVIF 3035/2022

Oggetto

Richiesta in merito all'applicazione del divieto di cui all'art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. 165/2001 in capo a un ex Direttore del Ministero OMISSIS – Riscontro

Con riferimento alla richiesta relativa all'applicazione del divieto di cui all'art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. 165/2001 in capo all'ex Direttore Generale della Direzione OMISSIS del Ministero OMISSIS, OMISSIS, rispetto all'assunzione dell'incarico di Amministratore Delegato dell'IRCCS OMISSIS, ed alla pregressa corrispondenza, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 5 ottobre 2022, ha disposto la trasmissione delle seguenti considerazioni, le quali si sono fondate sull'esame degli atti nonché dei chiarimenti forniti dal Ministero OMISSIS a seguito di specifiche richieste di informazioni da parte dell'Autorità nonché sul parere *pro veritate* trasmesso dal OMISSIS.

In particolare, con la nota acquisita al prot. Anac n. OMISSIS il suddetto Ministero ha trasmesso a questa Autorità, su espressa richiesta, l'elencazione, accompagnata da una breve spiegazione di ciascun atto, degli atti assunti dal OMISSIS negli ultimi tre anni di esercizio dell'incarico di Direttore ministeriale a favore dell'IRCCS OMISSIS e/o delle altre strutture del gruppo OMISSIS, tutti di seguito esaminati.

La questione in esame attiene alla possibile applicabilità del c.d. divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nei confronti di colui che sino al 29 giugno 2022 abbia ricoperto l'incarico di Direttore Generale della Direzione OMISSIS del Ministero OMISSIS, il quale abbia assunto nella medesima data, salvo immediate dimissioni, l'incarico di Amministratore Delegato dell'IRCCS OMISSIS di OMISSIS.

Come noto la suddetta norma prevede che «I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non

possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti».

Tale norma deve essere letta in combinato disposto con l'art. 21 del d.lgs. 39/2013, il quale prescrive che *"Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico"*.

L'ambito soggettivo di applicabilità della norma è, pertanto, riferito a quei dipendenti, nei termini di cui sopra, che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio presso la pubblica amministrazione, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione stessa. A tali soggetti è preclusa, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, qualunque ne sia la causa (c.d. periodo di raffreddamento), la possibilità di svolgere attività lavorativa o professionale in favore dei soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso l'esercizio dei suddetti poteri autoritativi e negoziali, pena la sanzione della nullità del contratto concluso e/o dell'incarico conferito, oltre che il divieto per il soggetto privato, che ha concluso il contratto e/o che ha conferito l'incarico, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti.

Al fine di verificare se nella ipotesi sottoposta all'attenzione ricorrano i presupposti di applicabilità della disciplina in esame, occorre innanzitutto identificare la natura e le competenze dei soggetti coinvolti, tanto "in provenienza" quanto "in destinazione".

Alla luce di ciò, è necessario verificare che:

- a) l'amministrazione e l'incarico di provenienza rientrino nel perimetro soggettivo di applicazione della richiamata disposizione;
- b) il soggetto abbia svolto attività autoritativa o negoziale in rappresentanza della pubblica amministrazione di provenienza a favore del soggetto privato presso il quale intende assumere servizio;
- c) natura giuridica dell'incarico che si intende assumere presso il privato quale *"svolgimento di attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri"*.

a) Incarico in provenienza

Quanto all'incarico in provenienza, il OMISSIS ha svolto dal 2 marzo 2017 fino al 29 giugno 2022 l'incarico di Direttore Generale della Direzione OMISSIS presso il Ministero OMISSIS.

In merito a tale incarico, non vi sono dubbi circa la riconducibilità dello stesso all'ambito soggettivo di applicazione ai sensi della normativa sopra citata, trattandosi di un incarico amministrativo di vertice di una pubblica amministrazione.

b) Esercizio dei poteri autoritativi e negoziali.

Premesso ciò, occorre ora verificare se il soggetto in questione abbia svolto attività autoritativa o negoziale in rappresentanza del Ministero a favore del soggetto privato presso il quale intende assumere servizio, in particolare a favore dell'IRCCS OMISSIS e/o delle altre strutture del gruppo OMISSIS.

Con riferimento ai poteri autoritativi e negoziali, questa Autorità ha più volte chiarito (cfr. PNA 2019; delibera ANAC n. 88/2017) che rientrano in tale definizione *«sia i provvedimenti afferenti specificamente alla*

conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA, sia i provvedimenti adottati unilateralmente dalla stessa, quale estrinsecazione del potere autoritativo, che incidono, modificandole, sulle situazioni giuridiche dei destinatari». Da ciò consegue che «con tale espressione il legislatore abbia voluto ricomprendere tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto, esercitando il potere autoritativo/negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura. [...] Tenuto conto della finalità della norma – volta ad evitare che il dipendente possa sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto – può affermarsi che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali citati nella disposizione de qua, possa ricomprendersi anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere».

Alla luce di quanto sopra esposto, si è proceduto pertanto all'esame dei documenti trasmessi a questa Autorità dal Ministero OMISSIS e di quelli oggetto del parere *pro veritate* trasmesso dal OMISSIS.

Rispetto a taluni di essi, si ritiene di poterne escludere la rilevanza, in quanto, *ictu oculi*, non rientranti nella definizione di cui sopra, ed in particolare:

- Appunti concernenti ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica relativi alle strutture OMISSIS. e OMISSIS. Nel dettaglio, come specificato anche nella nota di riscontro, il Ministero non è parte dei ricorsi, ma redige semplicemente uno schema di relazione per l'approvazione del Ministro con la quale viene richiesto un parere al Consiglio di Stato e, di conseguenza, si predispongono lo schema di decreto del Presidente. In aggiunta, dall'esame degli stessi è emerso che gli atti di cui sopra risultano a firma del direttore dell'Ufficio 1.
- Riscontro a firma del Direttore Generale OMISSIS ad una istanza da parte della Regione OMISSIS avente ad oggetto l'accertamento di morte nei soggetti affetti da lesioni encefaliche e sottoposti a misure rianimatore ex Legge 587/1993 presso le strutture private accreditate. Nel riscontro, il Direttore Generale si limita a richiamare l'art. 117 della Costituzione, escludendo di fatto una competenza del Ministero.
- Esposto da parte di un privato cittadino per lunghi tempi di attesa per intervento chirurgico presso l'IRCCS OMISSIS. Nel dettaglio, con la nota, a firma del OMISSIS, viene soltanto trasmessa la segnalazione al competente Assessorato presso la Regione OMISSIS, in considerazione dell'attribuzione *in primis* alle Regioni delle funzioni organizzative e di controllo in materia sanitaria.
- Segnalazione di inefficienze e responsabilità mediche del reparto odontoiatrico dell'IRCCS OMISSIS, riscontrata con nota, peraltro neppure a firma del OMISSIS, con la quale la predetta segnalazione è stata inoltrata alla Regione OMISSIS per eventuali iniziative di competenza.
- Riscontro all'Ufficio di Gabinetto, a firma del Direttore dell'Ufficio 5 della Direzione OMISSIS, in merito ad una richiesta di parere da parte dell'IRCCS OMISSIS per il patrocinio del Ministero OMISSIS per l'iniziativa "Innovative tissue therapies from bench to bedside". Il riscontro si limita a rinviare "a quanto vorranno indicare la Direzione OMISSIS".
- Istanza di accesso agli atti da parte dell'IRCCS OMISSIS con relativo riscontro a firma del OMISSIS.

Si considerano parimenti privi di rilevanza autoritativa o negoziale i seguenti documenti citati nel parere *pro veritate*.

- Nota OMISSIS, avente ad oggetto: "Schema di decreto interministeriale tra Ministero OMISSIS e Ministero OMISSIS per la remunerazione di una funzione assistenziale e di un incremento tariffario per le attività rese a pazienti affetti da Covid-19, in attuazione dell'art. 4 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020 n. 77 e successive modificazioni" (acquisiti al OMISSIS prot.OMISSIS), e Nota OMISSIS, avente ad oggetto "Schema di decreto ministeriale concernente la definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica" (acquisiti al DGPROGS prot. OMISSIS).

Secondo quanto riportato nel parere, entrambe le note sono a firma del Capo di Gabinetto del Ministero OMISSIS e vengono indirizzate alla Conferenza Stato-Regioni e per conoscenza al Direttore OMISSIS

del Ministero OMISSIS, con allegati i testi dei relativi schemi di Decreti interministeriali. Si tratta, quindi, di note relative a schemi di decreto, ossia a provvedimenti - funzionali alla cura concreta di interessi pubblici - destinati ad una pluralità di soggetti non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili a posteriori. Considerato che gli atti amministrativi generali sono finalizzati alla cura di un interesse pubblico, senza però incidere direttamente sulla posizione giuridica di uno specifico e predeterminato soggetto, non sembrano ragionevolmente da ricomprendere in quegli atti autoritativi/negoziali di cui all'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001.

- Relazione tecnica della Direzione OMISSIS, acquisita al OMISSIS prot. n. OMISSIS, avente ad oggetto lo *schema di Decreto ministeriale concernente la definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica* e Relazione Metodologica per la definizione delle tariffe dell'ambulatoriale e protesica, acquisita al OMISSIS prot. n. OMISSIS e relativo allegato tabellare.

Tali atti sono connessi allo schema di Decreto ministeriale concernente la definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica – di cui alla nota prot. OMISSIS sopra richiamata – e pertanto sono da escludere dall'ambito di applicazione della disposizione in esame in quanto atti a mero supporto dello schema di decreto, già peraltro ragionevolmente da escludere per i motivi di cui sopra.

- Decreto del Ministro OMISSIS avente ad oggetto "*conferma del riconoscimento del carattere scientifico dell'IRCCS OMISSIS, nella disciplina OMISSIS*".

Con riferimento a tale atto la procedura per la conferma del riconoscimento del carattere scientifico di un ente è legislativamente definita che prevede l'intervento di più soggetti a diversi livelli: l'organo regionale, una commissione di valutazione, la quale esprime il proprio parere motivato sulla sussistenza dei requisiti normativamente richiesti, sulla completezza della documentazione allegata alla domanda e su quella eventualmente acquisita dalla struttura interessata, anche attraverso sopralluoghi - cosiddette site-visit; la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il Ministero OMISSIS.

Nel parere pro veritate si evidenzia inoltre che l'istruttoria finalizzata alla conferma del carattere scientifico sarebbe stata svolta dalla Direzione OMISSIS.

Tanto appare confermato da quanto riportato nello stesso testo di decreto il quale dispone che "*Vista la relazione riguardante la site - visit effettuata presso il citato Istituto in data OMISSIS dagli esperti della commissione di valutazione nominata con decreto in data 8 marzo 2019 del direttore generale della ricerca e dell'innovazione in sanità*".

Secondo quanto riportato nel parere, inoltre, la Commissione ministeriale di valutazione era costituita da esperti nella disciplina oggetto della richiesta di riconoscimento e hanno partecipato ai lavori della Commissione i rappresentanti istituzionali della Direzione OMISSIS e OMISSIS.

Sembrerebbe, pertanto, trattarsi di un atto rispetto al quale non è intervenuta la Direzione diretta dal OMISSIS, in quanto direzione non competente.

- Relazione tecnica del 21/07/2021 della Commissione di Valutazione sulla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 288/2003 e s.m.i., per la conferma del carattere scientifico dell'IRCCS OMISSIS (acquisita al OMISSIS prot. n. OMISSIS). Pur non disponendo agli atti della suddetta relazione, sembra trattarsi, come sopra esaminato, della relazione rilasciata dalla commissione nominata per esprimere il parere motivato.

Non si tratta pertanto di un atto a firma del OMISSIS ovvero istruito dalla Direzione OMISSIS.

Un esame più approfondito si è reso, invece, necessario con riferimento ai restanti documenti di seguito elencati.

1. *Atti concernenti il rilascio di endorsement ministeriale per l'ampliamento dei domini delle reti ENRs-EURACAN all'IRCCS OMISSIS e per la partecipazione all'ERN – GUARD Heart all'IRCCS OMISSIS*

Nella prima nota di chiarimenti trasmessa dal Ministero, si evidenzia che si tratta di atti riconducibili alle attività concernenti la costituzione delle reti di riferimento europee (European Reference Networks) previste dalla Direttiva 2011/24/UE (direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera), art. 12, comma 4, lettera a). Si tratta, in particolare, di due lettere di endorsement per la partecipazione dell'IRCCS OMISSIS alla rete ERN-GUARD HEART e per l'ampliamento dei domini delle reti ENRs- EURACAN dell'IRCCS OMISSIS, previo parere favorevole, in entrambi i casi, della Regione OMISSIS. Viene rappresentato che le reti ERN sono reti virtuali che coinvolgono prestatori di assistenza sanitaria in tutta Europa al fine di favorire la discussione sulle condizioni e malattie rare o complesse, la ricerca e ogni altra utile collaborazione tra gli enti facenti parte della rete.

Dall'esame delle suddette lettere, entrambe a firma del OMISSIS e redatte in lingua inglese, si evince che tramite le stesse, il OMISSIS *"as nominated by the Minister of Health"*, attesta ("certify") che le richieste di partecipazione delle strutture istanti sono conforme alla normativa nazionale italiana ("certify that IRCCS OMISSIS participation in the call for membership to [...] is in accordance with the Member State's national legislation").

Al fine di valutare la natura autoritativa o meno di tali atti, occorre richiamare brevemente il contenuto della direttiva europea 2011/24/UE, in particolare nella parte dedicata alla costituzione delle reti ERN.

La direttiva in esame, concernente all'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, all'art. 12 prevede, quale strumento per la realizzazione dei propri obiettivi, lo sviluppo di reti europee di riferimento, costituite da centri di riferimento e di eccellenza appartenenti agli Stati membri, i cui scopi sono dettagliati nel comma 2. In particolare l'articolo prevede che *"La Commissione sostiene gli Stati membri nello sviluppo delle reti di riferimento europee tra prestatori di assistenza sanitaria e centri di eccellenza negli Stati membri, soprattutto nel settore delle malattie rare. Le reti si basano sulla partecipazione volontaria dei loro membri, i quali partecipano e contribuiscono alle attività delle reti conformemente alla legislazione dello Stato membro in cui sono stabiliti e sono aperte in ogni momento a nuovi prestatori di assistenza sanitaria che desiderino aderirvi, a condizione che tali prestatori di assistenza sanitaria soddisfino tutte le condizioni richieste e i criteri di cui al paragrafo 4"*.

Il successivo paragrafo 4 specifica che la Commissione adotta un elenco di criteri e condizioni che le reti devono soddisfare, nonché le condizioni e i criteri di ammissione richiesti ai prestatori di assistenza sanitaria interessati ad aderire. Tali misure, a norma del successivo paragrafo 5, sono adottate tramite atti delegati (in particolare la Commissione ha adottato le decisioni n. 2014/286/UE recante *"Decisione delegata della Commissione, del 10 marzo 2014, relativa ai criteri e alle condizioni che devono soddisfare le reti di riferimento europee e i prestatori di assistenza sanitaria che desiderano aderire a una rete di riferimento europea Testo rilevante ai fini del SEE"* e la n. 2014/287/UE relativa ai criteri per l'istituzione e valutazione delle reti di riferimento europee e dei loro membri e per agevolare lo scambio di informazioni e competenze in relazione all'istituzione e alla valutazione di tali reti).

L'Italia ha dato attuazione alla Direttiva 2011/24/UE con il Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 38, il cui art. 13 è dedicato alla *"Partecipazione dell'Italia allo sviluppo delle reti di riferimento europee «ERN»"* prevedendo che *" 1. L'Italia concorre allo sviluppo delle reti di riferimento europee «ERN» tra prestatori di assistenza sanitaria e centri di eccellenza situati negli Stati membri dell'Unione europea e si impegna a tal fine a promuovere ed agevolare il coordinamento dei centri d'eccellenza situati sul proprio territorio nazionale in vista della partecipazione a tali reti. 2. Per le finalità di cui al comma 1, il Ministero della salute, di concerto con le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, istituisce un organismo di coordinamento e monitoraggio, in armonia con quelli già esistenti in ambito comunitario per rendere pienamente confrontabili i risultati raggiunti, trasparente e che stabilisce le regole e suggerisce modelli orientati alla valorizzazione delle eccellenze nelle strutture sanitarie italiane, anche in vista della loro partecipazione alle ERN" con i compiti elencati"*.

Come si evince dal sito istituzionale OMISSIS il Ministero OMISSIS, di concerto con le Regioni e Province autonome, ha istituito l'Organismo nazionale di coordinamento e monitoraggio, che, a conclusione dell'iter di selezione, ha rilasciato 316 certificati di endorsement relativi a 106 ospedali nazionali.

Al fine di meglio comprendere l'iter procedimentale per la partecipazione/ampliamento delle reti, nonché il ruolo svolto dal suddetto organismo e dal OMISSIS, l'Autorità ha richiesto chiarimenti al Ministero, il quale ha dato riscontro con nota prot. Anac n. OMISSIS.

In particolare il Ministero, dopo aver richiamato la normativa europea sopra citata, ha evidenziato che l'art. 6 della decisione n. 2014/287 invitava gli Stati membri a costituire un comitato di Stati membri (*Board of Member States - BoMS*) al fine di decidere in merito all'approvazione delle proposte di reti, ai loro membri e al loro scioglimento. Il comitato costituito ha approvato 23 reti nel dicembre 2016 e una nel febbraio 2017. Il Ministero ha chiarito inoltre che la struttura sanitaria richiedente deve ottenere dal suo Stato membro una dichiarazione scritta di approvazione che certifica che la sua partecipazione alla rete di riferimento è conforme alla propria legislazione nazionale. Lo Stato membro è responsabile del processo volto a supportare gli operatori sanitari eleggibili e deve garantire la trasparenza del processo. Tenuto conto di ciò, il Ministero ha precisato che la procedura è stata svolta prendendo esclusivamente in considerazione gli erogatori di servizi sanitari già inclusi nelle reti ospedaliere oggetto di programmazione da parte delle Regioni e Province autonome e pertanto provvisti del parere favorevole degli enti medesimi. Ciò in quanto a legislazione vigente sono le Regioni a individuare i Presidi della Rete Nazionale Malattie Rare e a monitorare l'attività.

Con specifico riferimento al ruolo e all'attività svolta dal OMISSIS nel rilascio delle lettere di endorsement, è stato rappresentato che *"la direzione OMISSIS e il direttore generale pro tempore si sono limitati a restituire l'endorsement alle strutture sanitarie. La richiesta di queste ultime, infatti, era già corredata del parere favorevole delle singole Regioni e PPAA che avevano preso atto e valutato il possesso dei requisiti e criteri stabiliti a livello europeo, come può evincersi dalle dichiarazioni contenute nei moduli 1 e 2 trasmessi per la richiesta di endorsement al Ministero e pubblicati sul portale [...]".* Peraltro, la Commissione ha pubblicato anche il template di endorsement, cui il Ministero doveva attenersi, stabilendo, che esso doveva essere rilasciato *"in accordance with the Member State's national legislation"*.

Si è specificato, inoltre, che le lettere di endorsement sono state trasmesse, a cura delle strutture sanitarie richiedenti, tramite apposito sistema informatico attivato dalla Commissione europea per l'effettiva valutazione di quest'ultima, secondo la procedura stabilita con la decisione di esecuzione UE 2019/1269.

Si osserva, peraltro, che *"l'OMISSIS risultava endorsato dal direttore generale pro tempore della Programmazione sanitaria"* già in occasione della prima call bandita dalla Commissione nell'anno 2016, ottenendo l'affiliazione alle reti ERN RITA- EURCAN ed ENDO.

Il Ministero afferma quindi che *"emerge senza dubbio alcuno che il momento decisivo della procedura è affidato, nella prima fase e nel rispetto del quadro costituzionale vigente, alle Regioni e Province Autonome. Queste ultime sostenendo la candidatura dei vari Presidi, già operanti all'interno della rete nazionale Malattie Rare, ne hanno valutato la rispondenza ai criteri e requisiti stabiliti per la partecipazione alla call europea, rilasciando il parere favorevole all'endorsement. In questo quadro procedurale si ribadisce che sono state endorsate tutte le strutture provviste del prescritto parere, senza alcuna altra istruttoria o passaggio endoprocedimentale amministrativo. [...] Come stabilito dal modello di endorsement pubblicato dalla Commissione Europea, e in accordance with the Member State's national legislation, sono state le Regioni di appartenenza a individuare – rilasciando il parere favorevole – le strutture da sottoporre al successivo vaglio del BoMS europeo"*.

Infine, per ciò che attiene la composizione e le funzioni svolte dall'Organismo nazionale di coordinamento e del nuovo gruppo di lavoro per l'aggiornamento del PNMR 2013-2016, il Ministero ha rappresentato che i compiti del predetto Organismo erano limitati a supportare la Commissione Europea nella procedura di valutazione e selezione dei centri di riferimento e delle reti e che a seguito della decisione di esecuzione 2019/269; i compiti residuali ascritti all'organismo sono stati superati mediante l'affidamento diretto in capo al Board of Member States della decisione in ordine all'affiliazione delle strutture sanitarie richiedenti. In merito al gruppo di lavoro per l'aggiornamento del PNMR 2013-2016, si è evidenziato che lo stesso ha la precipua finalità di predisporre una proposta di aggiornamento del Piano Nazionale Malattie rare, che peraltro non ha concluso l'iter e che non si è mai occupato delle procedure di endorsement.

Alla luce dei chiarimenti pervenuti, può ragionevolmente concludersi che le lettere di endorsement non appaiono costituire un atto autoritativo, né, dalla dettagliata procedura rappresentata, appare rilevarsi un potere decisorio autonomo del Direttore della Direzione in esame finalizzato ad escludere ovvero ad ammettere un presidio alla partecipazione alle reti, potere che invece appare riservato alle Regioni e Province autonome.

A tale conclusione si giunge tenuto conto tanto del contenuto della stessa lettera, il quale si limita a certificare che la richiesta della struttura sanitaria sia in linea con la legislazione dello Stato membro senza ulteriori valutazioni di merito, rimesse invece alla Regione e alla Provincia di appartenenza, sia da quanto precisato dal Ministero nel riscontro alla specifica richiesta di informazioni secondo cui "sono state endorsate tutte le strutture provviste del prescritto parere, senza alcuna altra istruttoria o passaggio endoprocedimentale amministrativo". Invero, da quanto rappresentato nella nota di riscontro dal Ministero nonché dall'esame delle lettere trasmesse, appare che il OMISSIS abbia unicamente restituito l'*endorsement* alle strutture sanitarie attestando la conformità alla normativa nazionale delle richieste di partecipazione pervenute e già corredate del parere favorevole delle singole Regioni e PPAA, che avevano quindi preso atto e valutato il possesso dei requisiti e criteri stabiliti a livello europeo.

2. *Schema di delibera CIPESS, relativa al riparto delle risorse di cui all'art. 1, comma 496 della legge n. 178 del 2020 per l'attività degli IRCCS in favore dei cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza.*

Si tratta di un atto - indirizzato al Ministro OMISSIS, per il tramite dell'Ufficio di Gabinetto - a firma del OMISSIS avente ad oggetto la proposta di riparto della quota di 20 milioni di euro da destinarsi alle Regioni per l'attività degli IRCCS in favore dei cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza.

Da quanto riportato nel parere *pro veritate* trasmesso dal OMISSIS si ricava, inoltre, che tale proposta non era suscettibile di incidere in modo discrezionale sull'effettivo riparto della somma di 20 milioni di euro, operato dalle regioni sulla base di criteri normativamente previsti. Il testo della proposta, riportato nel parere *pro veritate*, prevedeva che "*Le risorse ripartite di cui all'allegata Tabella A, potranno essere utilizzare dalle regioni su cui insistono gli Istituti previa sottoscrizione dei previsti accordi contrattuali [...] tra la regione stessa e l'Istituto interessato, sulla base della programmazione sanitaria regionale e dei dati di produzione dei singoli istituti*".

Il Ministero ha, infine, precisato, nella nota di chiarimenti, che, successivamente a tale atto, sono stati effettuati ulteriori approfondimenti di carattere tecnico volti a meglio definire il contesto di riferimento in fase di applicazione della norma, che hanno portato alla riproposizione del medesimo riparto in data 7/07/2022, a firma del Segretario Generale.

Dunque, ciò che si evince *prima facie* è che destinatari di tale riparto sono unicamente le Regioni e non direttamente gli IRCCS e che le risorse potranno essere utilizzate solo a seguito di accordo tra la regione e l'istituto. Inoltre, come rappresentato dal Ministero, la prima bozza di proposta a firma del OMISSIS è stata sostituita da una successiva proposta, riportante sottoscrizione del SG e data del 07/07/2022, ossia quando il OMISSIS non rivestiva più il ruolo di Direttore Generale.

Pertanto si ritiene che neppure tale atto abbia di per sé carattere autoritativo nei confronti degli enti privati in esame, essendo indirizzato solamente alle regioni e, oltretutto, sostituito da uno successivo sottoscritto da un diverso soggetto.

3. *Comunicazione di ammissione della domanda di partecipazione alla fase di valutazione tecnico-scientifica della proposta progettuale "Sviluppo di una rete per la terapia genica e cellulare" con soggetto capofila IRCCS OMISSIS e la stessa comunicazione con riferimento alla proposta progettuale OMISSIS*

con soggetto capofila Università OMISSIS a cui partecipa anche l'IRCCS OMISSIS, a valere sul Piano sviluppo e coesione salute (PSC).

Nel dettaglio, trattasi di due note a firma del OMISSIS indirizzate rispettivamente all'IRCCS OMISSIS e all'Università OMISSIS di OMISSIS con le quali si comunica l'esito positivo della verifica di ricevibilità e ammissibilità della domanda ("la verifica di ricevibilità della domanda e l'istruttoria amministrativa di ammissibilità, propedeutiche all'istruttoria tecnica, [...] si sono concluse con esito positivo e, pertanto, la [...] domanda di partecipazione risulta ammessa alla fase di valutazione tecnico-scientifica e finanziaria che verrà effettuata dalla Commissione").

Come rappresentato anche dal Ministero, l'istruttoria amministrativa di ammissibilità della domanda è stata effettuata dagli Uffici della Direzione OMISSIS avvalendosi dell'assistenza tecnica di un soggetto esterno (OMISSIS), mentre la valutazione tecnico-scientifica e finanziaria delle proposte progettuali presentate è di competenza di una Commissione composta da rappresentanti istituzionali ed esperti con comprovata esperienza e professionalità nelle specifiche materie.

Dall'esame del Piano Operativo Salute, contenente una "check list di riepilogo dell'istruttoria amministrativa per l'ammissibilità delle domande di partecipazione all'avviso pubblico" (OMISSIS), è emerso che tale istruttoria consiste nella "verifica della completezza dei dati, informazioni e documenti trasmessi unitamente alla domanda di partecipazione" (indicazione, ad esempio, di eventuali richieste di integrazioni documentali con data e numero di protocollo), nella "verifica di ricevibilità della domanda di partecipazione" (ad esempio, se il documento risulta firmato digitalmente ed è stato trasmesso tramite PEC) e nella "verifica di ammissibilità amministrativa della domanda di partecipazione" (sussistenza dei requisiti e criteri di ammissibilità previsti dall'Avviso e rispetto dei criteri previsti dall'Avviso in relazione all'individuazione dei costi progettuali).

Sembrirebbe trattarsi, quindi, di una fase che attiene esclusivamente alla ricevibilità e ammissibilità della domanda rispetto alle prescrizioni contenute nell'Avviso (ogni sezione viene compilata soltanto indicando l'esito "SI/NO" ed eventuali commenti e note), priva di qualsiasi valutazione sul merito della stessa, la quale è invece riservata all'esame della Commissione.

Preme infine chiarire che, come precisato nella nota del Ministero, gli atti finali di tali procedimenti sono stati peraltro adottati dal Segretario Generale del Ministero in epoca successiva al periodo preso in considerazione nella presente istruttoria.

4. Atti concernenti adempimenti propedeutici alla stipula della convenzione per la concessione del contributo a valere sulla Traiettorie 4 "Biotecnologia, bioinformatica e sviluppo farmaceutico" PSC Salute per il progetto "OMISSIS" con soggetto capofila Università OMISSIS" di OMISSIS.

Trattasi, nel dettaglio, di una nota a firma del Segretario Generale con la quale si è soltanto chiesto, a tutti i soggetti partecipanti al progetto, di comunicare il CUP per poter procedere alla stipula della convenzione per l'assegnazione del contributo. Preme sottolineare che, in ogni caso, tale nota si riferisce ad una data successiva (3 agosto 2022) a quella di cessazione dal servizio del OMISSIS (29 giugno 2022) e non si tratta comunque di un provvedimento finale.

5. Comunicazione di idoneità per la concessione del contributo pubblico a valere sulla Traiettorie 4 "Biotecnologia, bioinformatica e sviluppo farmaceutico" PSC Salute per il progetto "Sviluppo di una rete per la terapia genica e cellulare" con soggetto capofila IRCCS OMISSIS.

L'atto in esame, tra l'altro a firma del Segretario Generale e non del OMISSIS, consiste nella comunicazione all'IRCCS di ammissibilità del predetto progetto ai fini del contributo citato. Considerato che tale proposta progettuale non risultava, però, finanziabile per effetto dell'esaurimento delle risorse finanziarie disponibili, veniva rappresentato che, in caso di rinuncia di progetti collocati nella graduatoria di merito in posizione gerarchicamente superiore, sarebbe stata comunicata l'ammissibilità al finanziamento. Anche in tal caso, come per il documento sopra esaminato, la nota si riferisce ad una data successiva (3 agosto 2022) a quella di cessazione dal servizio del OMISSIS (29 giugno 2022).

Alla luce di quanto sopra esposto, tenuto conto della documentazione trasmessa nonché dei chiarimenti forniti nel corso della presente istruttoria, nel caso sottoposto all'attenzione non appaiono ricorrere i presupposti della disposizione di cui all'art. 53 co.16-ter d.lgs. 165/2001.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente