

Atto del Governo: 305

Schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (305)

Parere alternativo**Favorevole con condizioni**

Premesso che

lo schema di decreto all'esame della Commissione XII Affari sociali è riferito alla "dirigenza" ed è attuativo della Legge delega: L. 7 agosto 2015, n. 124 "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" cosiddetta "Delega Madia";

nell'ambito del riordino della pubblica amministrazione il capo III della succitata legge delega prevede il riordino anche in materia di personale della pubblica amministrazione e l'articolo 11 specificatamente concerne la delega al Governo ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi in materia di in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici;

l'articolo 11 della legge delega 124/2015 detta quindi i principi e criteri direttivi e alla lettera p) specificatamente riguardo gli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando quanto previsto dall'articolo 3-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, per quanto attiene ai requisiti, alla trasparenza del procedimento e dei risultati, alla verifica e alla valutazione.

I principi contenuti nella legge delega sono richiamati come principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

i principi e criteri direttivi della legge delega 124/2015, art. 11, lettera p) possono così sintetizzarsi:

con riguardo ai Direttori generali: selezione unica per titoli, previo avviso pubblico, dei direttori generali in possesso di specifici titoli formativi e professionali e di comprovata esperienza dirigenziale, effettuata da parte di una commissione nazionale composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni, per l'inserimento in un elenco nazionale degli idonei istituito presso il Ministero della salute, aggiornato con cadenza biennale, da cui le regioni e le province autonome devono attingere per il conferimento dei relativi incarichi da effettuare nell'ambito di una rosa di candidati costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire, previo avviso della singola regione o provincia autonoma che procede secondo le modalità del citato articolo 3-bis del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni; sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali che tenga conto del raggiungimento degli obiettivi sanitari e dell'equilibrio economico dell'azienda, anche in relazione alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza e dei risultati del programma nazionale valutazione esiti dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali; decadenza dall'incarico e possibilità di reinserimento soltanto all'esito di una nuova selezione nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato decorsi ventiquattro mesi dalla nomina, o nel caso di gravi o comprovati motivi, o di grave disavanzo o di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità;

con riguardo ai Direttori Amministrativi, direttori sanitari e direttori dei servizi socio-sanitari: selezione per titoli e colloquio, previo avviso pubblico, dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari, nonché, ove previsti dalla legislazione regionale, dei direttori dei servizi socio-sanitari, in possesso di specifici titoli professionali, scientifici e di carriera, effettuata da parte di commissioni regionali composte da esperti di qualificate istituzioni scientifiche, per l'inserimento in appositi elenchi regionali degli idonei, aggiornati con cadenza biennale, da cui i direttori generali devono obbligatoriamente attingere per le relative nomine; decadenza dall'incarico nel caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità; definizione delle modalità per l'applicazione delle norme adottate in attuazione della presente lettera alle aziende ospedaliero-universitarie;

considerato che

nel corso della discussione parlamentare relativa alla legge delega 124/2015 il M5S ha svolto una serrata opposizione anche e soprattutto in relazione all'art. 11, comma 1, lett. p) e i diversi emendamenti allora presentati avevano la finalità, in riferimento agli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, di garantire una selezione comparativa pubblica, unica per titoli ed esami, che fosse trasparente ed imparziale;

in particolare, proprio a garanzia dell'imparzialità (art. 97 Cost.), si chiedeva che i componenti della commissione nazionale di valutazione fossero selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, con scadenze differenziate anche eventualmente con forme di sorteggio da un elenco aperto costituito previo esperimento di procedura ad evidenza pubblica, sulla base di requisiti culturali, professionali e di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali oltre che con qualsiasi incompatibilità riconducibile alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e ai suoi decreti delegati;

in fase di approvazione della legge delega, con precisi emendamenti, si era anche ipotizzato di prevedere che le regioni sorteggiassero il direttore generale dall'elenco nazionale degli idonei che avessero manifestato interesse;

si da atto che nel decreto delegato in esame è stata inserita “la comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione e gestione aziendale” ma il meccanismo di nomina non rispetta pienamente il principio d'imparzialità e permane correlato alla “politica” laddove due componenti della commissione sono nominati dal Ministero della salute ed uno dall'Agenas (organo che svolge attività di supporto tecnico-operativo alle politiche di governo dei sistemi sanitari di Stato e Regioni e il cui presidente è nominato su proposta del Ministero della Salute) ed altri due dalla Conferenza Stato-Regioni. (art. 1 comma 3);

peraltro la legge delega non prevede tale meccanismo di nomina ma prevede solo che “*la commissione nazionale sia composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni.*” e che sarebbe opportuno che i componenti della commissione siano sorteggiati da una rosa di nominativi fornita da ciascuna delle componenti rappresentative dello Stato e delle regioni (es. 10 per ciascuna componente);

è inoltre opportuno che la nomina della commissione sia successiva all'espletamento del bando o avviso pubblico ovvero successiva alla data di scadenza di presentazione delle candidature (in analogia a quanto avviene per le commissioni di gara negli appalti pubblici) garantendo che l'elaborazione dei

criteri e requisiti di partecipazione e di valutazione siano predefiniti e disgiunti dalla commissione che si troverà ad applicarli;

è opportuno prevedere che nella nomina della commissione ci si conformi ai principi e alle disposizioni che governano le amministrazioni dello Stato (artt. 35 e 35 bis del d. lgs 165/2001 e art. 9 del DPR 487/94) prevedendo che :

- a) trattandosi di concorsi unici, si provveda con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- b) i componenti non ricoprano cariche politiche e non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.
- c) i componenti non siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale;
- d) non sussista alcuna causa di inconferibilità e d'incompatibilità e si preveda l'obbligo di astensione in caso di conflitti d'interesse;

è opportuno ripensare il ruolo dell'Agenas che secondo le disposizioni degli articoli 1 e 2, prevede: a) alla nomina di un componente della commissione nazionale; b) alla nomina di un componente delle commissioni regionali; c) ad organizzare i corsi di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria (che saranno oggetto di valutazione delle commissioni medesime) e rivalutare quindi l'opportunità che sia il medesimo soggetto (l'Agenas) a nominare un componente delle commissioni (sia nazionale che regionale) e ad organizzare corsi di formazione che saranno poi oggetto di valutazione da parte delle Commissioni medesime e sia altresì il medesimo soggetto che disponga e predisponga tutti i dati concernenti gli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi e che provveda al monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza che saranno oggetto di valutazione dell'attività dei medesimi direttori generali;

riguardo l'ammissibilità a partecipare alle procedure selettive (articolo 1 comma 4) ai fini dell'inserimento nell'elenco nazionale si rileva la criticità, evidenziata anche dal Consiglio di Stato per i dubbi profili di costituzionalità, laddove è richiesto il possesso dell'attestato di formazione e appare quindi necessario rivalutare l'opportunità che il possesso di tale attestato sia solo oggetto di valutazione da parte della Commissione nell'ambito dell'attribuzione dei punti;

non si comprende esattamente l'attribuzione dei punteggi (articolo 1 comma 7) da parte della Commissione nazionale ai fini della costituzione dell'elenco tenendo conto che non si fa riferimento ad alcuna graduatoria e tenendo conto che a livello regionale le Commissioni di valutazione o il Presidente della Regione possono non tener conto dei punteggi conseguiti nell'ambito dell'elenco nazionale;

nella parte in cui (articolo 1 comma 6) si dettano i criteri di valutazione della Commissione deputata alla formazione dell'elenco nazionale si prevede, con riguardo alla comprovata esperienza dirigenziale, che si tenga conto della tipologia delle strutture nelle quali la stessa è stata maturata, anche in termini di risorse umane e finanziarie gestite, della posizione di coordinamento e responsabilità di strutture con incarichi di durata non inferiore a un anno, nonché di eventuali provvedimenti di decadenza, o provvedimenti assimilabili; mentre in riferimento ai titoli formativi e professionali si fa riferimento all'attività di docenza alle pubblicazioni e produzioni scientifiche degli ultimi cinque anni, nonché al possesso di diplomi di specializzazione, dottorati di ricerca, master, abilitazioni professionali;

a riguardo non si comprende bene cosa s'intenda per "tipologia" e sembra quindi opportuno specificarne il senso per evitare avvisi o bandi "su misura" e parimenti non si comprende bene cosa s'intenda per "provvedimenti assimilabili" che andrebbero esattamente identificati, e appare opportuno che in caso di decadenza si preveda l'impossibilità di rientrate nell'elenco, non solo per violazione degli obblighi di trasparenza (come previsto dal comma 8) ma anche nel caso di decadenza determinata da gravi e comprovati motivi o da una gestione di grave disavanzo o in caso di manifesta violazione di legge o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione; inoltre riguardo i titoli formativi e professionali sarebbe opportuno specificare che l'attività di docenze, le pubblicazioni e la produzione scientifica, il possesso di diplomi di specializzazione, dottorati di ricerca, master, abilitazioni professionali siano riferibili alla materia dell'avviso ovvero l'organizzazione e gestione aziendale del SSN e che i diplomi di specializzazione, dottorati, master siano riferibili ai titoli erogati da università statali o parificate;

in riferimento, all'articolo 2 comma 1, ove si disciplina il conferimento degli incarichi di direttore generale "a livello regionale", si precisa che la legge delega prevede che *"le regioni e le province autonome devono attingere per il conferimento dei relativi incarichi da effettuare nell'ambito di una rosa di candidati costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire,"* e nella delega la commissione regionale di valutazione è prevista solo per la formazione degli elenchi relativi a direttori sanitari, amministrativi o socio-sanitari né è previsto che sia il Presidente della Regione a scegliere "discrezionalmente" il direttore generale, seppure nell'ambito di una rosa di nominativa che nello schema di decreto è individuata come terna; questa previsione potrebbe profilare un eccesso di delega e di fatto mantiene, seppure in misura "attenuata" rispetto alle disposizioni vigenti, il meccanismo di nomina politica., pertanto appare opportuno che le regioni attingano secondo criteri, precedenze e/o preferenze oggettive ed imparziali, prestabilite nell'avviso pubblico e che non comportino alcuna scelta discrezionale;

peraltro i componenti di tali commissioni regionali sono indicati da non ben definite e/o identificate o identificabili "istituzioni scientifiche indipendenti" appare opportuno dare dei criteri più precisi;

la previsione (art. 2 comma 1) che nella terna proposta non possono essere inseriti coloro che per due volte abbiano ricoperto l'incarico di direttore generale presso la medesima struttura sanitaria, appare condivisibile in linea di principio ma sarebbe opportuno limitare ad un una sola volta (o comunque per un periodo non superiore ai 5 anni) la possibilità di ricoprire l'incarico di direttore generale nella medesima struttura sanitaria, ciò nel rispetto del principio di rotazione come introdotto dalle norme sulla prevenzione della corruzione e che riguarda quasi tutti i dirigenti pubblici;

nella parte (art. 2 comma 2) in cui si fa riferimento agli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi che dovranno essere definiti e assegnati al direttore generale all'atto della nomina, si chiosa specificando "ferma restando la piena autonomia gestionale dei direttori stessi" e che tale riferimento presenta contorni indefiniti che rischiano peraltro di ridimensionare l'importanza degli obiettivi e dei susseguenti meccanismi di valutazione con riguardo all'attività dei direttori generali, appare opportuno che tale frase sia eliminata o quanto meno meglio precisata;

appare condivisibile (art. 1, comma 8 e art. 2 comma 2) il richiamo agli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico, ciò nonostante sarebbe opportuno fare riferimento esplicito al rispetto degli obblighi previsti dalla L. 190/2012, dal d. lgs 33/2013 e dal d. lgs 39/2013;

nella parte (art. 2 comma 2) in cui si prevede che in caso di commissariamento delle strutture sanitarie, il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale, è opportuno specificare che l'individuazione del Commissario sia effettuata nel rispetto degli stessi principi e modalità d'individuazione del direttore generale, ciò per evitare che si ricorra a forme di "commissariamento facile" per soggetti graditi o a forme di velati "spoil system" e che comunque la scelta del commissario non sia discrezionale;

nella parte (art. 2 comma 4) in cui si prevede che la valutazione dell'operato dei direttori generali e la verifica dei risultati aziendali avvenga dopo 24 mesi (valutazioni e verifiche cui consegue un'eventuale decadenza) sarebbe opportuno che tali valutazioni avvengano con cadenza annuale in analogia a quanto avviene per tutti i dirigenti e i dipendenti pubblici e, parimenti, la relazione che le Regioni dovranno trasmettere all'Agenas, ai fini del monitoraggio, sulle attività di valutazione dei direttori generali e sui relativi esiti, è opportuno che abbia cadenza annuale oppure, tenuto conto che tali scadenze sono previste dalla legge delega, nulla impedisce che siano previste delle valutazioni intermedie;

con riguardo ai provvedimenti di decadenza nella parte (art. 2 comma 7) in cui si prevede che siano comunicati al Ministero della salute ai fini della cancellazione dall'elenco nazionale, la previsione che i direttori generali decaduti possano essere reinseriti nell'elenco esclusivamente previa nuova selezione sembra attenuarne la portata soprattutto laddove non si prevede un periodo di "vacanza" entro il quale non è possibile essere reinseriti, eventualmente in relazione ai motivi che ne hanno determinato la decadenza;

anche in riferimento alla composizione delle commissioni regionali (art. 4) vale quanto detto a proposito della commissione nazionale ovvero che sarebbe opportuno che i componenti della commissione siano sorteggiati da una rosa di nominativi fornita da ciascuna delle componenti rappresentative (almeno 10 per ciascuna componente) e che inoltre sarebbe opportuno che la nomina della commissione sia successiva all'espletamento del bando o avviso pubblico ovvero successiva alla data di scadenza di presentazione delle candidature (in analogia a quanto avviene per le commissioni di gara negli appalti pubblici) garantendo che l'elaborazione dei criteri e requisiti di partecipazione e di valutazione siano predefiniti e disgiunti dalla commissione che si troverà ad applicarli;

anche con riguardo alla composizione delle commissioni regionali è opportuno prevedere che nella nomina della commissione, ci si conformi a principi e alle disposizioni che governano le amministrazioni dello Stato (artt. 35 e 35 bis del d. lgs 165/2001 e art. 9 del DPR 487/94) prevedendo che i componenti non ricoprano cariche politiche e non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali, che non siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale e che non sussista alcuna causa di inconferibilità e d'incompatibilità l'obbligo di astensione in caso di conflitti d'interesse;

la legge delega del 7 agosto 2015, n. 124 alla lettera q) del comma 1 del citato articolo 11 con riguardo alla dirigenza pubblica prevede tra i principi e criteri direttivi l'ipotesi di revoca dell'incarico e di divieto di rinnovo di conferimento di incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione, in presenza di condanna anche non definitiva, da parte della Corte dei conti, al risarcimento del danno erariale per condotte dolose e che tale previsione è il risultato di una proposta di modifica del gruppo M5S, che si è battuto nell'aula parlamentare affinché venisse sancita una norma di buon senso

che prevedesse almeno, per l'appunto, la revoca o il divieto di rinnovo dell'incarico ai dirigenti in settori esposti al rischio corruzione, quando c'è una condanna (anche non definitiva) da parte della Corte dei conti al risarcimento del danno erariale per condotte dolose, appare opportuno prevedere che tale ipotesi di revoca dell'incarico e di divieto di rinnovo di conferimento di incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione sia esplicitamente previsto anche per i direttori generali, i direttori amministrativi e di direttori sanitari, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, per i direttori dei servizi socio-sanitari, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale

tutto ciò premesso e considerato,

esprime parere favorevole con le seguenti condizioni:

- a) prevedere che i componenti delle commissioni nazionali e regionali siano sorteggiati da una rosa di nominativi fornita da ciascuna delle componenti rappresentative dello Stato e delle regioni (es. 10 per ciascuna componente) e che la nomina della commissione sia successiva all'espletamento del bando o avviso pubblico ovvero successiva alla data di scadenza di presentazione delle candidature (in analogia a quanto avviene per le commissioni di gara negli appalti pubblici) garantendo che l'elaborazione dei criteri e requisiti di partecipazione e di valutazione siano predefiniti e disgiunti dalla commissione che si troverà ad applicarli;
- b) prevedere che nella nomina delle commissioni nazionali e regionali ci si conformi ai principi e alle disposizioni che governano le amministrazioni dello Stato (artt. 35 e 35 bis del d. lgs 165/2001 e art. 9 del DPR 487/94), che si provveda con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che i componenti non ricoprano cariche politiche e non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali, non siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale e che non sussista alcuna causa di inconfiribilità e d'incompatibilità e si preveda l'obbligo di astensione in caso di conflitti d'interesse;
- c) rivalutare l'opportunità che sia il medesimo soggetto (l'Agenas) a nominare un componente delle commissioni (sia nazionale che regionale) e ad organizzare corsi di formazione che saranno poi oggetto di valutazione da parte delle Commissioni medesime e che sia altresì il medesimo soggetto che disponga e predisponga tutti i dati concernenti gli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi e che provveda al monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza che saranno oggetto di valutazione dell'attività dei medesimi direttori generali;
- d) prevedere, con riguardo l'ammissibilità a partecipare alle procedure selettive, che il possesso di dell'attestato di formazione sia solo oggetto di valutazione da parte della Commissione nell'ambito dell'attribuzione dei punteggi;
- e) esplicitare esattamente se l'attribuzione dei punteggi da parte della Commissione nazionale, ai fini della costituzione dell'elenco, faccia o meno riferimento ad una graduatoria e nel caso affermativo prevedere che a livello regionale la scelta segua l'ordine della graduatoria;
- f) specificare cosa s'intenda per "tipologia delle strutture" e per "provvedimenti assimilabili" con riguardo alla valutazione da parte delle commissioni regionali, al fine di evitare avvisi o bandi "su misura";
- g) prevedere l'impossibilità di rientrare nell'elenco nazionale nel caso di decadenza non solo per violazione degli obblighi di trasparenza ma anche nel caso di decadenza determinata da gravi e comprovati motivi o da una gestione di grave disavanzo o in caso di manifesta violazione di legge o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione;

- h) specificare, con riguardo alla valutazione dei titoli, che l'attività di docenze, le pubblicazioni e la produzione scientifica, il possesso di diplomi di specializzazione, dottorati di ricerca, master, abilitazioni professionali siano riferibili alla materia dell'avviso ovvero l'organizzazione e gestione aziendale del SSN e che i diplomi di specializzazione, dottorati, master siano riferibili ai titoli erogati da università statali o parificate;
- i) specificare o meglio identificare quali siano le "istituzioni scientifiche indipendenti" che individuano i componenti delle commissioni regionali;
- j) prevedere che nella terna di direttori generali sulla quale è operata la scelta del Presidente della regione non possono essere inseriti coloro che abbiano già ricoperto per una volta (anziché due) o comunque per un periodo non superiore ai 5 anni l'incarico presso la medesima struttura sanitaria, ciò nel rispetto del principio di rotazione come introdotto dalle norme sulla prevenzione della corruzione e che riguarda quasi tutti i dirigenti pubblici;
- k) eliminare o meglio specificare le parole "ferma restando la piena autonomia gestionale dei direttori stessi", in riferimento agli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi che dovranno essere definiti e assegnati al direttore generale all'atto della nomina;
- l) fare riferimento esplicito al rispetto degli obblighi previsti dalla L. 190/2012, dal d. lgs 33/2013 e dal d. lgs 39/2013;
- m) prevedere che l'individuazione del Commissario sia effettuata nel rispetto degli stessi principi e modalità d'individuazione del direttore generale;
- n) prevedere che la valutazione dell'operato dei direttori generali e la verifica dei risultati aziendali nonché la relazione che le Regioni dovranno trasmettere all'Agenas, abbiano cadenze annuali o che vi siano delle valutazioni intermedie;
- o) prevedere "una vacanza" durante la quale i direttori generali non possono essere reinseriti nell'elenco nazionale a seguito di provvedimento di decadenza;
- p) prevedere la revoca dell'incarico e di divieto di rinnovo di conferimento di incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione, in presenza di condanna anche non definitiva, da parte della Corte dei conti, al risarcimento del danno erariale per condotte dolose, per i direttori generali, i direttori amministrativi e di direttori sanitari, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, per i direttori dei servizi socio-sanitari, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale.