

PARTE PRIMA

Corte Costituzionale

RICORSO 15 giugno 2018, n. 41

Declaratoria di illegittimità costituzionale L.R. n. 15/2018.

AVVOCATURA GENERALE dello STATO
ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO
ex art. 127 Cost.

del **PRESIDENTE del CONSIGLIO dei MINISTRI** *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge

CONTRO

la **REGIONE PUGLIA**, in persona del Presidente in carica, con sede a Bari, Lungomare Nazario Sauro, 33

per la declaratoria della illegittimità costituzionale

dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 15 del 17 aprile 2018, pubblicata nel B.U.R. n. 55 del 19 aprile 2018, supplemento, giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 14 giugno 2018.

In data 19 aprile 2018, sul n. 55 del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, è stata pubblicata la legge regionale 17 aprile 2018, n. 15, recante *"Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare"*.

La legge consta di sei articoli:

- l'art. 1, recante l'*"Oggetto"*;
- l'art. 2, rubricato *"Procedure per la nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del S.S.R."*;
- l'art. 3, rubricato *"Nomina dei direttori generali degli IRCCS pubblici del S.S.R."*;
- l'art. 4, rubricato *"Commissariamento delle aziende ed enti del S.S.R."*;
- l'art. 5, rubricato *"Abrogazioni e sostituzioni"*;
- l'art. 6, rubricato *"Interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare"*.

In particolare, l'art. 4 della legge regionale n. 15 del 2018 (*hinc inde* la Legge) interviene in materia di commissariamento delle aziende ed enti del S.S.R. disponendo che:

"1. La Regione, in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale e laddove per comprovati motivi non sia possibile provvedere alla relativa nomina del direttore generale, può procedere intuitu personae all'affidamento dell'incarico a un commissario straordinario, scelto nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge.

2. Il commissario straordinario rimane in carica fino alla nomina del direttore generale e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi.

3. *Al commissario straordinario spetta il compenso stabilito dalla Giunta regionale per i direttori generali delle aziende ed enti del S.S.R. della Regione Puglia, secondo la tipologia di azienda o ente diretto.*
4. *La nomina del commissario straordinario di azienda ospedaliero-universitaria del S.S.R., in analogia a quella di direttore generale, è effettuata dalla Giunta regionale d'intesa con il rettore dell'università interessata. La nomina del direttore generale di IRCCS di diritto pubblico, in analogia a quella di direttore generale, è effettuata d'intesa con il Ministro della salute."*

La norma è costituzionalmente illegittima sia perché, contrastando con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di dirigenza sanitaria - la quale, come da ultimo ricordato da codesta Corte nella sentenza n. 251/2016, è direttamente riconducibile alla tutela della salute -, viola l'art. 117, comma 3, Cost.; sia perché essa lede i principi di ragionevolezza, di adeguatezza e di buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost..

L'art. 4 della Legge regionale viene dunque impugnato con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI

Per comprendere appieno il senso e la portata delle censure di seguito sviluppate occorre premettere che, com'è noto, nel quadro della più generale riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche ed in linea con il disegno di progressiva affrancazione dai condizionamenti di carattere politico già perseguito dal d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla l. 8 novembre 2012, n. 189, la dirigenza sanitaria pubblica ha formato oggetto di un profondo intervento riformatore da parte del legislatore statale.

La *ratio* della riforma è stata quella di introdurre correttivi al vigente sistema di reclutamento dei vertici delle aziende sanitarie nella - difficile - ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di un rapporto fiduciario tra l'organo politico e gli organi di vertice delle aziende e quella di garantire che, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione, le nomine avvengano, in modo imparziale e trasparente, tra soggetti muniti delle necessarie competenze tecnico-professionali: il tutto in piena coerenza con il consolidato orientamento della Corte Costituzionale in ordine alla natura di tali incarichi direzionali e gestionali (Corte Cost. sentenza n. 34 del 2010).

L'art. 11, comma 1, lett. p) della legge 7 agosto 2015, n. 124 - recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" -, nel dettare i principi fondamentali in materia ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, ha demandato ad un decreto legislativo delegato la disciplina delle procedure di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie prevedendo, in estrema sintesi:

- a) la selezione, da parte di una commissione nazionale, dei candidati idonei al conferimento dell'incarico di direttore generale ai fini del loro inserimento in un elenco nazionale;
- b) il conferimento dell'incarico, da parte della regione e secondo le modalità previste dall'art. 3-bis del d.lgs. n. 502/1992, nell'ambito di una rosa di candidati scelti tra gli iscritti nell'elenco nazionale che manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire.

In attuazione della delega, il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171, ai fini del conferimento dell'incarico di direttore generale, ha previsto, agli artt. 1 e 2, una doppia selezione: la prima, a livello nazionale, per la costituzione di un elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina a direttore generale (art. 1); la seconda, a livello regionale e preceduta da avviso pubblico destinato esclusivamente a coloro che risultano iscritti nell'elenco nazionale, diretta alla formazione di una rosa di candidati da proporre, per la nomina, al presidente della regione (art. 2).

Il decreto delegato contiene inoltre, all'art. 5, una disciplina transitoria, mentre chiude il sistema l'art. 9 a mente del quale: "*A decorrere dalla data di istituzione dell'elenco nazionale di cui all'articolo 1, sono abrogate le disposizioni del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, di cui all'articolo 3-bis, comma 1, commi da 3 a 7, e commi 13 e 15. Tutti i riferimenti normativi ai commi abrogati dell'articolo 3-bis devono, conseguentemente, intendersi come riferimenti alle disposizioni del presente decreto*" (comma 1). Ora, la norma regionale denunciata, nel disciplinare i casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale delle aziende ed enti del S.S.R, nonché delle aziende ospedaliero-universitarie e degli IRCCS, prevede

genericamente che la Regione possa affidare, *intuitu personae*, l'incarico di direzione di tale ufficio ad un commissario straordinario, senza specificare i motivi che non consentano in tali casi la nomina di un nuovo direttore generale (limitandosi, del tutto genericamente, a richiedere la sussistenza di non meglio specificati "*comprovati motivi*") e senza stabilire le procedure e i requisiti necessari per detta nomina, ponendosi così in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti sia nel d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante il "*Riordino della disciplina in materia sanitaria*", sia nel d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171, recante "*Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria*" che, modificando e integrando tale decreto legislativo nei termini e per le ragioni in sintesi premesse, disciplina specificamente il conferimento degli incarichi di dirigenza sanitaria.

La norma regionale introduce, infatti, ipotesi di commissariamento non previste dalla normativa nazionale vigente e contrarie non solo ai principi fondamentali da questa stabiliti, ma anche ai principi di ragionevolezza, di adeguatezza e di buon andamento dell'amministrazione.

Ne consegue la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. nonché dei principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost. per quanto di seguito in particolare.

I

In relazione all'art. 117, comma 3, Cost., violazione dei principi fondamentali in materia di <tutela della salute>.

I.1. I commi 1 e 4 della norma regionale, nonché i commi 2 e 3, ad essi inscindibilmente connessi, si pongono in contrasto con varie norme del d.lgs. n. 502/1992, segnatamente con gli artt. 3, comma 6, e 3-bis, comma 2, altresì nel suo richiamo all'art. 2, comma 2-octies.

L'art. 3, comma 6, ultimo periodo, del d.lgs. n. 502/1992 prevede che: "*In caso di vacanza dell'ufficio o nei casi di assenza o di impedimento del direttore generale, le relative funzioni sono svolte dal direttore amministrativo o dal direttore sanitario su delega del direttore generale o, in mancanza di delega, dal direttore più anziano per età. Ove l'assenza o l'impedimento si protragga oltre sei mesi si procede alla sostituzione*".

L'art. 3-bis, comma 2, prevede a sua volta che: "*La nomina del direttore generale deve essere effettuata nel termine perentorio di sessanta giorni dalla data di vacanza dell'ufficio. Scaduto tale termine, si applica articolo 2, comma 2-octies*".

Il richiamato art. 2, comma 2-octies precisa infine che: "*Salvo quanto diversamente disposto, quando la regione non adotta i provvedimenti previsti dai commi 2-bis e 2-quinquies, il Ministro della sanità, sentite la regione interessata e l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, fissa un congruo termine per provvedere; decorso tale termine, il Ministro della sanità, sentito il parere della medesima Agenzia e previa consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, propone al Consiglio dei Ministri l'intervento sostitutivo, anche sotto forma di nomina di un commissario ad acta. L'intervento adottato dal Governo non preclude l'esercizio delle funzioni regionali per le quali si è provveduto in via sostitutiva ed è efficace sino a quando i competenti organi regionali abbiano provveduto*".

Dal quadro normativo sopra delineato emerge, dunque, l'impossibilità per la regione di procedere al commissariamento di un'azienda sanitaria priva del direttore generale.

Ai sensi delle norme statali richiamate, infatti, in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale le relative funzioni sono svolte dal direttore amministrativo o dal direttore sanitario e ove l'assenza o l'impedimento si protragga per oltre sei mesi si procede alla sostituzione del direttore generale assente con un nuovo direttore generale, la cui nomina deve essere effettuata dalla regione entro sessanta giorni dalla scadenza dei sei mesi. Decorso inutilmente il termine di sessanta giorni, nonché quello ulteriore, fissato dal Ministro della sanità sentita la regione interessata e l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, (solo) il Consiglio dei Ministri può disporre, su proposta del Ministro competente e previo parere dell'anzidetta Agenzia, nonché previa consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, un intervento sostitutivo ex art 120 Cost. anche sotto forma di nomina di un commissario *ad acta*.

E questa è l'unica ipotesi di commissariamento prevista dalla legislazione statale vigente in materia di dirigenza sanitaria.

La legge statale contempla dunque il commissariamento, da parte del Governo (e non della regione), di un'azienda sanitaria soltanto nel caso in cui la regione competente non provveda, com'è suo preciso dovere, alla tempestiva sostituzione del direttore generale scaduto dall'incarico.

I.2. Inoltre, l'art. 4 in esame, nel disattendere le menzionate norme del d.lgs. n. 502/1992, prevedendo, in caso di vacanza dell'ufficio in parola, la nomina di un commissario straordinario, scelto *intuitu personae*, in luogo della nomina di un nuovo direttore generale, non si attiene alle specifiche regole che abilitano alla gestione di tali uffici contenute negli articoli 1 e 2 del richiamato d.lgs. n. 171 del 2016.

Così disponendo, infatti, la norma in esame opera una *reformatio in peius* rispetto alle garanzie di trasparenza ed imparzialità che il legislatore ha inteso assicurare con la riforma operata dal d.lgs. n. 171 del 2016 proprio al fine di garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Come ricordato in premessa, gli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, prevedono infatti che, ai fini del conferimento degli incarichi di direttore generale, si svolga una doppia selezione: una, a livello nazionale, per la costituzione dell'elenco nazionale degli idonei a ricoprire gli incarichi, ed una, a livello regionale, previo avviso pubblico - rivolto esclusivamente a coloro che sono iscritti nell'elenco nazionale - effettuata da parte di commissioni di esperti di comprovata esperienza e competenza e volta alla formazione di una rosa di candidati da sottoporre al Presidente della Regione.

Come pure premesso, la *ratio* della riforma in parola è quella di introdurre dei correttivi al sistema vigente, al fine di assicurare un punto di equilibrio tra l'esigenza di un rapporto fiduciario tra l'organo politico e gli organi di vertice delle ASL e l'esigenza di garantire che le nomine avvengano in modo imparziale e trasparente.

Ciò in piena coerenza anche con gli ormai consolidati orientamenti della Corte Costituzionale in merito alla natura di tali incarichi, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione. La norma regionale all'esame, disattendendo tutti i principi della legislazione statale in materia di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie e di vacanza dei relativi uffici e introducendo un'ipotesi di commissariamento non prevista dalla normativa nazionale vigente, crea un regime temporaneo, atipico e sostitutivo di quello delineato dalla legislazione statale in materia di dirigenza sanitaria.

Ne consegue, anzitutto, il contrasto della norma regionale in esame con i menzionati principi fondamentali in tema di tutela della salute contenuti nell'art. 3, comma 6, nell'art. 3-bis, comma 2, e nell'art. 2, comma 2-octies del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché negli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, i quali informano e conformano la disciplina legale dei procedimenti di nomina dei direttori generali delle Asl, in violazione così dell'art. 117, comma 3, Cost..

Come è noto, infatti, secondo il consolidato orientamento di codesta Ecc.ma Corte, sono da ricondursi alla materia concorrente della <tutela della salute> (sentenze n. 422/2006, n. 295/2009, n. 129/2012), le disposizioni statali dettate in tema di governance delle aziende sanitarie le quali si pongono, per l'appunto, quali principi fondamentali in materia di <tutela della salute>.

Ed infatti, per quanto specificamente riguarda anche la dirigenza sanitaria, trattandosi di materia rientrante nella competenza legislativa concorrente, spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, principi tra i quali devono certamente annoverarsi anche quelli dettati in una prospettiva di miglioramento del "rendimento" del servizio offerto e dunque di garanzia, oltre che del buon andamento dell'amministrazione, anche della qualità dell'attività assistenziale erogata e dell'efficiente funzionamento dei servizi definiti nel quadro della programmazione regionale.

II

In relazione ai principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento dell'amministrazione, violazione dei precetti di cui agli artt. 3 e 97 Cost..

La norma censurata viola altresì i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Il principio di ragionevolezza, identificabile "nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità e a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica" (Corte Cost. n. 162 del 2014, n. 87 del 2012 e n. 421 del 1991), è insito nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. ed è a sua

volta alla base del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., costituendo valido "complemento" di qualunque altro principio e parametro costituzionale e ponendosi quale criterio di giudizio della logicità, della coerenza, dell'adeguatezza, della congruenza, della proporzionalità e della non arbitrarietà di qualsiasi norma di legge, statale o regionale.

E, sotto questo profilo, non potrebbe essere più evidente la violazione dei principi di razionalità, di proporzionalità e di adeguatezza da parte di un norma che, come l'art. 4 della Legge regionale in discorso, pur in presenza di un sistema di norme che, a regime, disciplinano il procedimento per procedere, in caso di vacanza dell'incarico, alla nomina dei direttori generali imponendo di attingere all'elenco nazionale degli idonei, anziché procedere senz'altro alla nuova nomina e consente, nella ricorrenza di non meglio precisati "comprovati motivi", il ricorso a commissari, vale a dire alla nomina di organi temporanei e straordinari, al di fuori delle ipotesi previste dalla normativa statale di riferimento creando così un regime atipico e non definito quanto ai presupposti, ai requisiti ed alle modalità procedurali.

Per il complesso delle considerazioni che precedono, l'art. 4 della Legge regionale è, come illustrato, costituzionalmente illegittimo sia perché, contrastando con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di dirigenza sanitaria e, quindi, di tutela della salute (art. 3, comma 6, art. 3-bis, comma 2, e art. 2, comma 2-octies, del d.lgs. n. 502/1992 e artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171/2016), viola l'art. 117, comma 3, Cost.; sia perché esso lede i principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost..

PQM

Il Presidente del Consiglio dei Ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 55 *suppl.* del 19 aprile 2018, come da delibera del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 14 giugno 2018.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 14 giugno 2018, della determinazione di impugnare la legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 55 *suppl.* del 19 aprile 2018 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;
2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 55 *suppl.* del 19 aprile 2018.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, li 15 giugno 2018

Beatrice Gaia Fiduccia
Avvocato dello Stato

Leonello Mariani
Vice Avvocato Generale dello Stato