

Sentenza della Corte costituzionale n. 159/2018.

Materia: tutela della salute; nomina dei direttori generali sanitari.

Parametri invocati: articoli 3, 97 e 117, terzo comma, Cost; nonché articolo 17, lettere b) e c), dello Statuto della Regione Siciliana.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'articolo 17, lettere b) e c) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. La disposizione censurata statuisce, in particolare, che *"nelle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 e considerato il mancato aggiornamento dell'elenco regionale secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni al fine di evitare liti e contenziosi, gli incarichi di direttore generale delle Aziende sanitarie provinciali, delle Aziende ospedaliere e delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione attualmente vigenti sono confermati sino alla naturale scadenza ed è fatto divieto di procedere a nuove nomine, ove non ricorra l'incarico ordinario si procede alla nomina di commissario ai sensi di quanto disposto dall'articolo 3-bis del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modifiche ed integrazioni. Resta confermato quanto stabilito dall'articolo 1 della legge regionale 2 agosto 2012, n. 43"*. Secondo il ricorrente, il regime speciale e transitorio introdotto dalla legislazione regionale, articolato sulla conferma degli incarichi in atto, fino alla naturale scadenza, e sul divieto di nuove nomine con il ricorso *"ad un commissario ad acta ove non ricorra l'incarico ordinario"*, si porrebbe in contrasto con gli articoli sopra richiamati della Costituzione e con l'articolo 17, lettere b) e c), dello Statuto speciale, che circoscrive la potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica e assistenza sanitaria *"entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato"*, in quanto la disposizione impugnata non rispetterebbe i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

In particolare, il ricorso richiama l'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), gli articoli 1, 2, 5 e 9 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria), nonché l'articolo 3-bis del decreto

legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), disposizioni dalle quali si desumerebbe il principio fondamentale secondo cui: *“la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie, da parte delle Regioni, deve necessariamente ed obbligatoriamente avvenire mediante ricorso ad elenchi di idonei a tal fine predisposti, allo scopo di affrancare le relative scelte da condizionamenti di carattere politico, mediante la predefinizione dei requisiti e delle procedure di nomina di dette figure”*. A tal fine, la normativa statale citata, proseguendo lungo una direzione già intrapresa dal legislatore sin dal 2012, ha previsto un procedimento di nomina basato su una doppia selezione: la prima, diretta alla formazione di un elenco nazionale, istituito presso il Ministero della salute, in cui iscrivere tutti i soggetti idonei a ricoprire l'incarico *de quo*; la seconda, spettante alle Regioni e Province autonome, tesa alla nomina del direttore generale, da scegliersi nell'ambito di una rosa di candidati, costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, abbiano manifestato l'interesse all'incarico a seguito di apposito avviso pubblico. In via transitoria, fino alla costituzione di detto elenco nazionale, si applicano le procedure vigenti, anch'esse basate su un sistema di elenchi regionali di idonei. Ad avviso del ricorrente, il quadro normativo di riferimento non sarebbe stato inciso, per quanto d'interesse, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge delega del 2015, nella parte in cui prevedevano il parere anziché l'intesa per l'adozione dei decreti legislativi, in quanto *“la dichiarata illegittimità è circoscritta alle sole disposizioni della legge di delegazione e non si estende alle relative disposizioni attuative”*. La Corte condivide la prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato. Infatti, in tale pronuncia, la Corte aveva perimetrato gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, come già accaduto in differenti occasioni, con salvaguardia delle disposizioni attuative, e ciò anche in ragione della prospettata possibilità di *“soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione”* (sent. n. 251 del 2016). Nella conclusione della motivazione la Corte precisa, pertanto, che le *“pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative”*. Sicché, il d.lgs. 171/2016 in materia di dirigenza sanitaria, al pari degli altri decreti legislativi già emanati al momento della decisione, non è stato travolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale. Sempre ad avviso del ricorrente, neppure la successiva adozione del decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria), avrebbe inciso sul quadro normativo sopra delineato, restando quindi immutati i termini della questione di legittimità qui sollevata. Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha manifestato la permanenza dell'interesse ad una pronuncia di illegittimità della norma impugnata, in ragione dell'applicazione datane *medio tempore* dalla Regione Siciliana mediante il commissariamento di diverse aziende sanitarie. Anche su tale punto la Corte condivide le osservazioni dell'Avvocatura generale dello Stato, ritenendo che l'intervenuta adozione del d.lgs. 126/2017 non determini la sopravvenuta carenza di interesse alla pronuncia, benché esso realizzi la condizione cui il legislatore regionale aveva espressamente ancorato il termine di efficacia del proprio intervento, destinato a valere *“nelle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016”*. Secondo una giurisprudenza costituzionale costante, infatti, *“il sindacato di costituzionalità deve trovare spazio ogniqualvolta la norma impugnata, seppure ad efficacia temporale limitata qual è quella impugnata, abbia prodotto effetti (sentenza n. 260 del 2017)”*.

Nel merito la Corte che la questione sia fondata. La Corte rammenta, preliminarmente, che, laddove si denunci la violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale interposta che si ritiene violata ed in particolare il principio fondamentale della

materia asseritamente leso (*ex plurimis*, sentenza n. 54 del 2015). Nel caso di specie, tale onere è stato, secondo la Corte, pienamente assolto dal ricorrente, che *“ha descritto il complesso delle disposizioni statali in materia di dirigenza sanitaria dal quale desumere l’esistenza del principio fondamentale secondo cui la nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale deve necessariamente e obbligatoriamente avvenire mediante ricorso agli elenchi di idonei predisposti a tale scopo”*. Quanto alla natura di principi fondamentali della materia delle disposizioni richiamate dal ricorrente come parametri interposti, occorre osservare che l’intervento del legislatore statale è stato caratterizzato, sin dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, dall’intento di circoscrivere *“la scelta dei dirigenti – rimessa alle Regioni – tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un’elevata qualità manageriale del direttore generale. In tale ottica, la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all’esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari. Tale esigenza è espressione del principio di buon andamento dell’azione amministrativa, data l’incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese”*. Le disposizioni invocate dal ricorrente debbono pertanto, secondo la Corte, ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute.

La legge regionale impugnata è stata adottata al dichiarato fine di dettare una disciplina urgente e transitoria, anche in considerazione del *“mancato aggiornamento dell’elenco regionale secondo quanto previsto dal comma 3 dell’articolo 3-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni al fine di evitare liti e contenziosi”* (articolo 3 legge reg. Siciliana 4/2017). Al riguardo, va però evidenziato, secondo la Corte, che *“il mancato aggiornamento dell’elenco regionale degli idonei non vale a giustificare una previsione volta a derogare agli ordinari criteri per il conferimento degli incarichi in questione, atteso che, proprio ai sensi dell’art. 3-bis d.lgs. n. 502 del 1992, richiamato dalla norma censurata, in mancanza dell’elenco regionale, l’ente territoriale deve attingere a quelli delle altre Regioni”*. Pertanto, non sussistono le ragioni invocate dal legislatore regionale a giustificazione dell’adozione di una disciplina temporanea ed eccezionale, che stabilisce il divieto di procedere alla nomina di nuovi direttori generali delle aziende sanitarie provinciali e, in caso di scadenza naturale dell’incarico, dispone la nomina di commissari. Inoltre, la genericità della previsione regionale, che non definisce né le procedure, né i requisiti, né i termini di decadenza dei commissari, consente alla Regione di conferire gli incarichi apicali della dirigenza sanitaria in maniera ampiamente discrezionale, al di fuori del sistema delineato dal legislatore statale, mettendo quindi a rischio le finalità perseguite da quest’ultimo.

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, la Corte costituzionale dichiara l’illegittimità dell’articolo 3 della l.r. 4/2017, in riferimento, come detto, all’articolo 117, terzo comma, Cost. e all’articolo 17, lettere b) e c), dello Statuto speciale.