

Sentenza della Corte costituzionale n. 139/2022

Materia: tutela della salute.

Parametri invocati: articoli 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione; articoli 5 e 9, primo comma, numero 10), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Rimettente: Tribunale ordinario di Bolzano.

Oggetto: articolo 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale); articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione e agli articoli 5 e 9, primo comma, numero 10), dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, dell'articolo 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale), e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute), che disciplinano, rispettivamente, la procedura per l'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa e il relativo regime transitorio.

Ad avviso del giudice *a quo*, le norme censurate si porrebbero, in particolare, in contrasto con l'articolo 15, comma 7bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in tema di riordino della disciplina in materia sanitaria, che, nel fissare una serie di principi fondamentali in materia di tutela della salute, ha previsto che i membri della commissione di selezione siano scelti tramite un procedimento di sorteggio, e ha ristretto la discrezionalità del direttore generale nel conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa.

Nel merito, la questione avente ad oggetto l'articolo 48, comma 3, della l.p. Bolzano 7/2001 non è, secondo la Corte, fondata, nei termini seguenti.

La Corte ha già avuto modo di ricondurre alla materia della tutela della salute la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria, rilevando in particolare la stretta inerenza di tale disciplina con le

condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza.

La dirigenza sanitaria risulta sottoposta ad una disciplina speciale contenuta nel d.lgs. 502/1992, il cui articolo 3, comma 1bis, stabilisce che l'organizzazione e il funzionamento delle unità sanitarie locali *“sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali”*. Il direttore generale dell'azienda sanitaria adotta, a sua volta, l'atto aziendale di diritto privato, con cui individua le strutture operative, qualificandole come semplici o come complesse, e i compiti da affidare ai diversi direttori.

Per quanto riguarda il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, la disciplina statale aveva, in una prima fase, progressivamente ampliato il carattere fiduciario delle nomine effettuate dal direttore generale. Il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), *senza far venire meno il carattere negoziale e fiduciario dell'atto finale di nomina*, ha inserito il comma 7bis nell'articolo 15 del d.lgs. 502/1992, il quale ha modificato, in particolare, la composizione e i criteri di nomina della commissione, disponendo che *"la selezione viene effettuata da una commissione composta dal direttore sanitario dell'azienda interessata e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, individuati tramite sorteggio da un elenco nazionale nominativo costituito dall'insieme degli elenchi regionali dei direttori di struttura complessa appartenenti ai ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale"*. A questa commissione è attribuito il compito di formare una graduatoria, all'esito della valutazione comparativa dei candidati, dei loro *curricula* e delle risultanze dei colloqui, e di comunicare al direttore generale una rosa di tre nomi, in ragione del punteggio finale loro assegnato, tra i quali il direttore generale è chiamato a scegliere, con l'obbligo di motivare analiticamente la scelta, ove intenda nominare uno dei due candidati che non hanno conseguito il migliore punteggio. Tale attività di valutazione, che ha il suo esito in una graduatoria (con relativi punteggi assegnati ai candidati), sebbene presenti caratteri di accentuata procedimentalizzazione, rimane, comunque, preparatoria di un provvedimento finale, quello del conferimento dell'incarico dirigenziale di struttura complessa, che mantiene intatta la sua natura di atto discrezionale, quale scelta fiduciaria del direttore generale, sebbene questa debba essere specificamente motivata, laddove il candidato prescelto non sia quello che ha conseguito il migliore punteggio.

Ciò premesso, i precetti fissati dall'articolo 15, comma 7bis, del d.lgs. 502/1992, sono qualificabili come principi fondamentali della legislazione, in quanto funzionali all'esigenza di assicurare l'imparzialità e la specifica competenza dei membri della commissione e di individuare i soggetti oggettivamente più titolati per assumere l'incarico direttivo. Il rimettente individua analiticamente le differenze tra la procedura di conferimento dell'incarico di direttore di struttura complessa prevista dalle disposizioni statali e quella stabilita dall'articolo 6 della l.p. Bolzano 4/2017.

Una prima differenza riguarda il numero dei componenti della commissione: quattro ai sensi della disciplina statale, tre sulla base delle disposizioni provinciali. Una seconda differenza riguarda le loro modalità di nomina. Poi le modalità di selezione dei componenti: la commissione esaminatrice prevista dalla normativa statale è composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa nella disciplina individuati tramite sorteggio, mentre il quarto membro, il direttore sanitario dell'azienda sanitaria, ne fa parte di diritto; invece, la commissione esaminatrice prevista dalla normativa provinciale è composta da due membri nominati dal Consiglio dei sanitari dell'azienda sanitaria e dal direttore del comprensorio sanitario, mentre il terzo membro è, di diritto, il direttore sanitario dell'azienda.

Inoltre, ai sensi della disciplina statale la commissione deve indicare una terna di candidati idonei formata sulla base dei migliori punteggi attribuiti. Il direttore generale a sua volta, ove intenda nominare uno dei due candidati che non hanno conseguito il miglior punteggio, deve motivare analiticamente la scelta. Viceversa, la disciplina provinciale stabilisce che la commissione indichi una rosa di idonei non predeterminata numericamente, nell'ambito della quale il direttore generale può scegliere uno qualunque dei candidati, senza alcun obbligo di specifica motivazione.

L'articolo 48, comma 3, della l.p. Bolzano 7/2001, si limita però a prevedere, in termini generici, che: *"L'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa avviene ad opera del Direttore generale, che sceglie il candidato da una rosa selezionata da un'apposita commissione, previo avviso da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige; il Direttore generale conferisce gli*

incarichi afferenti all'area ospedaliera, sentiti il Direttore sanitario e il Direttore dell'Unità organizzativa per il governo clinico nonché consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario, e gli incarichi afferenti all'area territoriale consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario. La procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione, in conformità alla vigente disciplina di settore".

Tuttavia, secondo la Corte, a differenza di quanto ritenuto dal giudice *a quo*, la genericità della previsione normativa provinciale consente un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, come, d'altronde, dimostra il regolamento di esecuzione, successivo all'ordinanza di rimessione, contenuto nel decreto del Presidente della Provincia di Bolzano n. 29 del 2021.

Il nuovo regolamento è, infatti, conforme ai principi fondamentali posti dalla normativa statale. La commissione di selezione è composta da quattro membri, ovvero il direttore sanitario o un suo delegato e tre direttori di struttura complessa, nella disciplina oggetto dell'incarico, individuati tramite sorteggio. Inoltre, il regolamento prevede un'analisi comparativa dei *curricula* e dei titoli professionali delle candidate e candidati; la predisposizione da parte della commissione di una terna di idonei sulla base dei punteggi migliori; l'obbligo di motivazione analitica dell'atto di nomina, laddove il direttore generale scelga uno dei candidati che non abbia conseguito il punteggio migliore.

Secondo la Corte: *"La genericità delle disposizioni contenute nell'art. 48, comma 3, della l.p. Bolzano 7/2001 e lo stesso rinvio, fatto da questa norma, nella sua parte finale, alla disciplina di settore, consentivano, già prima dell'emanazione del nuovo regolamento di esecuzione, una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, in grado di recepire evolutivamente i principi posti dalla più recente legislazione statale. Il giudice rimettente, pertanto, essendo stato richiesto di accertare l'illegittimità della procedura selettiva al solo fine di decidere sulla domanda di risarcimento del danno, ben avrebbe potuto addivenire autonomamente, in via interpretativa, alla soluzione richiesta dall'attore, pur in assenza del regolamento di esecuzione".*

È fondata, invece, secondo la Corte, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., la questione relativa all'articolo 6 della l.p. Bolzano 4/2017, secondo cui fino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione di cui all'articolo 48, comma 3, della l.p. 7/2001: *"la commissione competente per la predisposizione dell'elenco dei candidati è nominata dalla Direttrice/dal Direttore generale ed è composta dalla Direttrice sanitaria/dal Direttore sanitario o da una sua delegata/un suo delegato e da due esperte o esperti nella disciplina oggetto dell'incarico, di cui una nominata/uno nominato dal Consiglio dei sanitari".*

Benché l'entrata in vigore del nuovo regolamento di esecuzione abbia determinato l'abrogazione della norma transitoria di cui all'articolo 6 della l.p. Bolzano 4/2017, la questione sollevata è rilevante poiché il Tribunale di Bolzano è chiamato a svolgere il proprio sindacato giurisdizionale sulla base di tale norma. La norma censurata stabiliva, sia pure solo in via transitoria, fino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione, una composizione della commissione di selezione: *"palesamente in contrasto con il meccanismo di sorteggio stabilito a livello nazionale e costituente un principio fondamentale idoneo a vincolare la potestà legislativa provinciale concorrente".* Il profilo di contrasto riposa nella circostanza, già evidenziata, che ai sensi della norma statale la commissione è composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa, scelti tramite sorteggio, mentre ai sensi della norma provinciale censurata, oltre al direttore sanitario dell'azienda (membro di diritto), fanno parte della commissione due esperti nominati da organi della stessa azienda sanitaria.

La Corte dichiara, infine, assorbite le questioni riferite agli ulteriori parametri.