

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 1604 del 21 ottobre 2016

Autorizzazione a proporre ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale di varie disposizioni del 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" (in G.U. 3.9.2016, n. 206).

[Affari legali e contenzioso]

Note per la trasparenza:
Si tratta di autorizzare l'impugnazione da parte della regione del Veneto di norme di legge statale lesive delle prerogative regionali.

Il Presidente della Giunta regionale Luca Zaia riferisce quanto segue.

Gli artt. 1 (commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8), 2 (commi 1, 2, 5, 6, 7), 6 e 9 (commi 1 e 2) del decreto legislativo n. 171 del 2016 configurano un quadro di profonda alterazione della posizione costituzionalmente garantita alla Regione, in quanto, da un lato viene indebitamente compressa l'autonomia legislativa e amministrativa regionale e dall'altro si pregiudicano i fattori organizzativi che hanno permesso alla regione Veneto di raggiungere un riconosciuto livello di eccellenza in materia sanitaria.

Nello specifico:

L'art. 1, rubricato "Elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale" dispone quanto segue.

- Al comma 1, prevede che i provvedimenti di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale siano adottati nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1 stesso.

- Al comma 2, prevede l'istituzione, presso il Ministero della salute, di un elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale. La norma prevede anche che tale elenco sarà aggiornato con cadenza biennale e l'iscrizione in esso sarà valida per quattro anni, salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 7 (ovvero salvo nei casi di cancellazione dall'elenco del soggetto decaduto dall'incarico). Il comma 2, infine, prevede che tale elenco sia alimentato con procedure informatizzate e sia pubblicato sul sito internet del Ministero della salute.

- Al comma 3, prevede che, con decreto del Ministro della salute, sia nominata ogni due anni una commissione (commissione nazionale) composta da cinque membri (di cui due designati dal Ministro della salute, uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, e due designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano). Tali soggetti possono essere nominati una sola volta e restano in carica per il tempo necessario alla formazione dell'elenco e all'espletamento delle attività connesse e consequenziali. La norma prevede altresì che, in fase di prima applicazione, la commissione è nominata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto *de quo*.

- Al comma 4, prevede che la commissione nazionale sopra citata formi l'elenco nazionale di cui al comma 2, entro centoventi giorni dalla data di insediamento, previa pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sul sito internet del Ministero della salute di un avviso pubblico di selezione per titoli. La norma, inoltre, prevede i requisiti di ammissione alla selezione e le modalità di organizzazione e attivazione dei corsi di formazione di allo stesso comma 4.

- Al comma 5, prevede che i requisiti previsti dal citato comma 4 devono essere posseduti alla data di scadenza del termine stabilito per la presentazione della domanda di ammissione. La norma prevede altresì i requisiti di forma delle domande. Segnatamente dispone che "Alle domande dovranno essere allegati il curriculum formativo e professionale e l'elenco dei titoli valutabili ai sensi del comma 6. La partecipazione alla procedura di selezione è subordinata al versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un contributo pari ad euro 30, non rimborsabile. I relativi introiti sono riassegnati ad apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero della salute per essere destinati alle spese necessarie per assicurare il supporto allo svolgimento delle procedure selettive e per la gestione dell'elenco di idonei cui al presente articolo".

- Al comma 6, prevede che la commissione sopracitata valuti i titoli formativi e professionali e la comprovata esperienza dirigenziale assegnando un punteggio secondo parametri definiti con decreto del Ministro della salute, e criteri specifici predefiniti nell'avviso pubblico di cui al comma 4, considerando in modo paritario: *"a) relativamente alla comprovata esperienza dirigenziale, la tipologia e dimensione delle strutture nelle quali è stata maturata, anche in termini di risorse umane e finanziarie gestite, la posizione di coordinamento e responsabilità di strutture con incarichi di durata non inferiore a un anno, nonché eventuali provvedimenti di decadenza, o provvedimenti assimilabili; b) relativamente ai titoli formativi e professionali, l'attività di docenza svolta in corsi universitari e post universitari presso istituzioni pubbliche e private di riconosciuta rilevanza, delle pubblicazioni e delle produzioni scientifiche degli ultimi cinque anni, il possesso di diplomi di specializzazione, dottorati di ricerca, master, abilitazioni professionali"*.
- Al comma 7, prevede che il punteggio massimo complessivamente attribuibile dalla commissione a ciascun candidato sia di 100 punti. La norma prevede altresì che possono essere inseriti nell'elenco nazionale i candidati che abbiano conseguito un punteggio minimo non inferiore a 75 punti.
- Al comma 8, prevede che non possono essere reinseriti nell'elenco nazionale coloro che siano stati dichiarati decaduti dal precedente incarico di direttore generale per violazione degli obblighi di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

I succitati commi dell'art. 1 del d.lgs. n. 171 del 2016 si pongono in evidente contrasto con gli artt. 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione dal momento che, in modifica all'ordinamento previgente che consentiva ampi spazio alla legislazione regionale, non lasciano alcuno spazio significativo a quest'ultima e strutturano, attraverso una normazione di dettaglio, una selezione unica nazionale, definiscono i titoli formativi e professionali, attribuiscono la selezione a una commissione nazionale e prevedono un elenco nazionale degli idonei istituito presso il Ministero della salute; configurano altresì l'obbligo per le Regioni di attingere per il conferimento dei relativi incarichi da una rosa di candidati predisposta dalla medesima Commissione nazionale. In tal modo si realizza una evidente lesione delle competenze regionali legislative e amministrative in materia di tutela della salute e di organizzazione amministrativa regionale.

In questo modo le citate disposizioni dell'art. 1 hanno sostanzialmente realizzato una attrazione in sussidiarietà della disciplina relativa all'accesso alla dirigenza sanitaria ma senza rispettare i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale al riguardo (fin già dalla sent. n. 303 del 2003), dal momento che, in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. non è stata raggiunta alcuna Intesa con le Regioni, bensì solamente acquisito un Parere.

Le citate disposizioni dell'art. 1 violano altresì gli artt. 3, 32 e 97 Cost., riguardo ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della P.A., dal momento che l'istituzione di un sistema nazionale di selezione della dirigenza sanitaria, se potrebbe risultare (in ogni caso nel rispetto delle procedure concertative richieste) proporzionato, ragionevole e votato al conseguimento del buon andamento per le Regioni inefficienti nel garantire di diritti sociali connessi alla tutela della salute, risulta del tutto ingiustificato per quelle regioni, come il Veneto, che conseguono risultati di eccellenza. Tale violazione ridonda nella lesione delle competenze costituzionali regionali di cui agli artt. 117, III e IV comma, 118 e 119, posto che la Regione è l'unica responsabile del corretto governo, anche finanziario, del sistema sanitario regionale.

L'art. 2, rubricato "Disposizioni relative al conferimento degli incarichi di direttore generale", dispone quanto segue.

- Al comma 1, prevede in particolare che le Regioni nominino quali direttori generali esclusivamente gli iscritti all'elenco nazionale dei direttori generali di cui all'art. 1. La norma, poi, prevede che, a tale fine, la Regione pubblichi sul proprio sito internet istituzionale l'incarico che intende attribuire, affinché i soggetti iscritti nell'elenco nazionale possano manifestare il proprio interesse.
- Al comma 2, prevede che in caso di commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, il commissario sia scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale.
- Al comma 5, prevede che la Regione, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, provveda, nei casi stabiliti dal comma 5 stesso, a risolvere il contratto, dichiarando l'immediata decadenza del direttore generale con provvedimento motivato e provvede alla sua sostituzione con le procedure di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016.
- Al comma 6, sono fatte salve alcune norme, e in particolare le disposizioni di cui ai commi 534 e 535 della l. 28 dicembre 2015, n. 208, già impugnati dalla regione Veneto con il ricorso iscritto al n. 17 del 2016.
- Al comma 7, prevede che i provvedimenti di decadenza (di cui ai commi 4 e 5) e di decadenza automatica (di cui al comma 6) siano comunicati al Ministero della salute ai fini della cancellazione dall'elenco nazionale del soggetto decaduto dall'incarico. La norma prevede, inoltre, che, fermo restando quanto disposto al comma 6, lettera a), dell'art. 1, i direttori generali decaduti possano essere reinseriti nell'elenco nazionale esclusivamente previa nuova selezione.

Le citate disposizioni dell'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016 si pongono anch'esso in evidente contrasto con gli artt. 117, III e IV comma, 118, 119, 120 Cost., nonché degli artt. 5 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione; inoltre determinano una violazione degli artt. 3, 32 e 97 della Cost., che ridonda nella violazione delle prima citate disposizioni costituzionali.

Nello specifico la previsione di cui al comma 1 dell'art. 2, imponendo alle Regioni di scegliere i direttori generali esclusivamente dall'elenco nazionale formato sulla base delle determinazioni della predetta commissione nazionale, assumendo carattere consequenziale rispetto all'art. 1, determina la medesima violazione degli artt. 3, 5, 32, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 e 120 Cost. dal momento che risultano, senza Intesa, lese le competenze legislative e amministrative della Regione in tema di tutela della salute, organizzazione amministrativa, responsabilità finanziaria. Peraltro, il comma 5, relativo alla risoluzione del contratto detta una disciplina che rientra nell'ambito della competenza residuale regionale. Il comma 6, infine, conferma alcune disposizioni già impugnate dalla regione Veneto innanzi alla Corte costituzionale. Il comma 7 deve essere censurato, in quanto consequenziale alle disposizioni precedenti contenute sia nell'art. 1 che nell'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016.

L'art. 6, rubricato "Aziende ospedaliere universitarie", dispone l'applicabilità degli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 del d.lgs. n. 171 del 2016 anche alle aziende ospedaliere universitarie, ferma restando per la nomina del direttore generale l'intesa della Regione con il rettore.

Esso si pone in evidente contrasto con gli artt. 3, 5, 32 e 97 della Cost., che ridonda nella violazione, anche autonomamente considerata, degli artt. 117, III e IV comma, 118, 119 e degli artt. 5 e 120 Cost., perché estende, senza Intesa, le modalità e i criteri di nomina previsti per i direttori generali anche alle aziende ospedaliere universitarie, per cui si ripropongono le identiche motivazioni specificate in relazione agli artt. 1 e 2.

L'art. 9, rubricato "Abrogazioni e disposizioni finali", dispone quanto segue.

- Al comma 1, prevede l'abrogazione di diverse disposizioni. Nello specifico: *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 (d.lgs. n. 171 del 2016)".*

- Al comma 2, prevede, invece, che talune disposizioni rimangono in vigore solo in quanto compatibili con il d.lgs. n. 171 del 2016. Si tratta delle *"disposizioni recate dai commi 2, 7-bis, 8 e da 9 a 12 e 14 dell'articolo 3-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni"*.

Dal momento che per fare spazio alla nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 171 del 2016 l'art. 9, nei termini descritti, abroga le precedenti disposizioni dell'art. 3-bis del d. lgs. n. 502/1992 che garantivano invece un ampio spazio alla legislazione regionale, anche esso si pone, di conseguenza, in contrasto, per gli stessi motivi prima indicati in relazione agli artt. 1 e 2, con gli artt. 3, 5, 32 e 97 della Cost., con una violazione che ridonda nella violazione, anche autonomamente considerata, degli artt. 117, III e IV comma, 118, 119 Cost. e degli artt. 5 e 120 Cost.

Quanto sopra premesso, si ritiene di autorizzare il Presidente della Giunta regionale a promuovere ricorso in via principale avanti la Corte costituzionale, a difesa delle prerogative riconosciute dalla Costituzione alla Regione, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1 (commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8), 2 (commi 1, 2, 5, 6, 7), 6 e 9 (commi 1 e 2) del decreto legislativo n. 171 del 2016 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" (in G.U. 3.9.2016, n. 206) per violazione degli artt. 3, 5, 32, 117, III e IV comma, 118, 119 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.

Il patrocinio della Regione Veneto, ai sensi dell'articolo 4, comma 3 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 24, è affidato anche disgiuntamente tra loro, all'avv. Ezio Zanon, Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, all'avv. Luca Antonini del Foro di Milano e all'avv. Luigi Manzi del Foro di Roma, eleggendo il domicilio presso lo Studio legale di quest'ultimo, in Roma, via Confalonieri n. 5.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale, e che successivamente alla definizione di detta istruttoria non sono pervenute osservazioni in grado di pregiudicare l'approvazione del presente atto;

- visto l'art. 2, comma 2, lett. m) l.r. 31.12.2012, n. 54;

- vista la L.R. 16.8.2001, n. 24;
- visti l'art. 6 L.R. 1.9.1972, n. 12 e l'art.6 L.R. 10.12.1973, n. 2;
- vista la DGR n. 2472 del 23.12.2014;

delibera

1. di autorizzare il Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, per le motivazioni e secondo quanto esposto nelle premesse, a proporre ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 1 (commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8), 2 (commi 1, 2, 5, 6, 7), 6 e 9 (commi 1 e 2) del decreto legislativo n. 171 del 2016 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" (in G.U. 3.9.2016, n. 206) per violazione degli artt. 3, 5, 32, 117, III e IV comma, 118, 119 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana;
2. di affidare il patrocinio della regione del Veneto, ai sensi dell'articolo 4, comma 3 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 24, anche disgiuntamente tra loro all'avv. Ezio Zanon Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, all'avv. prof. Luca Antonini del Foro di Milano e all'avv. Luigi Manzi del Foro di Roma, eleggendo il domicilio presso lo Studio legale di quest'ultimo, in Roma, via Confalonieri n. 5;
3. di dare atto che le spese di patrocinio previste nel presente provvedimento sono determinabili secondo quanto previsto dall'art. 2230 del codice civile e dall'art. 9 del D.L. 24 gennaio 2012 e saranno impegnate con separato provvedimento dell'Avvocato Coordinatore;
4. di dare atto che la spesa di cui al presente provvedimento non rientra nelle tipologie soggette a limitazioni ai sensi della L.R. 1/2011;
5. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino ufficiale della Regione.