

N. 28 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 12 settembre 2023

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 12 settembre 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Sanita' pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Emilia-Romagna - Modifica all'art. 10 della legge regionale n. 29 del 2004 - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) - Criteri e procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa della dirigenza sanitaria - Previsione che la commissione di cui all'art. 15, comma 7-bis, lettera a), del d.lgs. n. 502 del 1992, deputata alla selezione per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, e' composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2023, n. 7 (Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2023. Altri interventi di adeguamento normativo), art. 23, modificativo del comma 7 dell'art. 10 della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale).

(GU n.41 del 11-10-2023)

Ricorso ex art. 127 della Costituzione 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, e' domiciliato per legge;

Contro la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente in carica della Giunta regionale, con sede in Bologna, viale Aldo Moro, n. 52 - 40127, per la declaratoria della illegittimita' costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2023, n. 7, recante «Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2023, altri interventi di adeguamento normativo», in relazione all'art. 23, il quale modifica il comma 7 dell'art. 10 della legge regionale n. 29 del 2004, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna - parte prima - del 12 luglio 2023, n. 188, proposto giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 7 settembre 2023.

I) Premessa.

In data 12 luglio 2023, nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna - parte prima - del 12 luglio 2023, n. 188, e' stata pubblicata la legge regionale 12 luglio 2023, n. 7, recante «Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2023, altri interventi di adeguamento normativo», che presenta profili di illegittimita' costituzionale con riferimento all'art. 23, il quale modifica il comma 7 dell'art. 10 della legge regionale n. 29 del 2004, poiche' la predetta disposizione eccede le competenze legislative regionali, violando l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La predetta disposizione, pertanto, viene impugnata con il presente atto, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del giorno 7 settembre 2023, per i motivi di seguito indicati.

II) I Contenuti generali della legge impugnata.

La legge in epigrafe interviene a semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualita' della legislazione, di cui alla legge regionale 7 dicembre 2011, n. 18 (Misure per l'attuazione degli obiettivi di

semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione) e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal «Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT))», mediante l'abrogazione espressa di leggi e di singole disposizioni normative regionali già implicitamente abrogate o comunque non più operanti o applicate, nonché mediante disposizioni di modifica connesse a specifiche esigenze di adeguamento normativo di leggi regionali.

La legge detta, altresì, disposizioni di adeguamento normativo della legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello statuto regionale), nonché adeguamenti normativi in materia di trasporti e sanità'.

La legge in esame, all'art. 23, presenta i profili di incostituzionalità che di seguito si illustrano.

III) Gli specifici profili di incostituzionalità'.

L'art. 23 della legge modifica il comma 7 dell'art. 10 della legge regionale n. 29 del 2004 stabilendo che: «1. Il comma 7 dell'art. 10 della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale), è sostituito dal seguente:

7. I criteri e le procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa della dirigenza sanitaria sono disciplinati dall'art. 8, comma 3, della presente legge, nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel decreto legislativo n. 288 del 2003. La Commissione di cui all'art. 15, comma 7-bis, lettera a), del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico.».

La citata disposizione interviene, dunque, a prevedere i criteri e le procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa negli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) nella Regione, nonché la composizione della commissione che effettua la selezione per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, richiamando la disciplina prevista dall'art. 15, comma 7-bis, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per gli incarichi di struttura complessa in generale.

Tale previsione stabilisce che:

«a) la selezione è 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, dei quali almeno due responsabili di strutture complesse in regioni diverse da quella ove ha sede l'azienda interessata alla copertura del posto. I direttori di struttura complessa sono 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. Qualora fosse sorteggiato più di un direttore di struttura complessa della medesima regione ove ha sede l'azienda interessata alla copertura del posto, è nominato componente della commissione il primo sorteggiato e si prosegue nel sorteggio fino a individuare almeno due componenti della commissione direttori di struttura complessa in regioni diverse da quella ove ha sede la predetta azienda. Se all'esito del sorteggio di cui al secondo o al terzo periodo la metà dei direttori di struttura complessa non è di genere diverso, si prosegue nel sorteggio fino ad assicurare ove possibile l'effettiva parità di genere nella composizione della commissione, fermo restando il criterio territoriale di cui al terzo periodo. Assume le funzioni di presidente della commissione il componente con maggiore anzianità di servizio tra i tre direttori sorteggiati. In caso di parità nelle deliberazioni della commissione prevale il voto del presidente. In deroga alle disposizioni di cui al primo periodo, nella Provincia autonoma di Bolzano la selezione per

il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa e' 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, dei quali almeno un responsabile di struttura complessa in regione diversa da quella ove ha sede l'azienda interessata alla copertura del posto».

Al riguardo, occorre evidenziare che il decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288, recante il «Riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3», all'art. 11, comma 2, dispone che:

«2. Negli istituti non trasformati, il trattamento giuridico ed economico del personale e' sottoposto alla disciplina del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonche' alla contrattazione collettiva nazionale di comparto. La commissione di cui al comma 2 dell'art. 15-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992, e' composta, oltre che dal direttore scientifico, che la presiede, da due dirigenti dei ruoli del personale del Servizio sanitario nazionale, preposti a una struttura complessa della disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale. Nei medesimi istituti e' consentita l'assunzione diretta, di diritto privato a tempo determinato, per incarichi afferenti ai progetti finalizzati di ricerca sulla base di specifici requisiti di natura professionale.».

Da quanto evidenziato deriva che la legislazione statale ha dettato norme speciali per la composizione della commissione deputata alla selezione per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), rispetto alle analoghe disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 502 del 1992.

Sebbene l'art. 11, comma 2, del decreto legislativo n. 288 del 2003 contenga il riferimento all'art. 15-ter, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992, il quale disciplina la materia degli incarichi di natura professionale e di direzione di struttura, ora abrogato, tale intervenuta modifica normativa non pregiudica l'applicabilita' dell'art. 11, comma 2 per i motivi che seguono.

Preliminarmente, al fine di richiamare la normativa interposta, si ribadisce che nella materia di cui trattasi la normativa statale di riferimento e' rappresentata dal decreto legislativo n. 288 del 2003, in ragione del noto principio di specialita'.

Ne consegue che allo stato attuale la norma che disciplina la fattispecie in esame e' costituita dall'art. 11, comma 2, del decreto legislativo n. 502/2003.

Tanto premesso, si formulano i seguenti rilievi relativi all'interpretazione che la Regione ha dato del richiamo operato dall'art. 11, comma 2, del decreto legislativo n. 288 del 2003, all'art. 15-ter, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992, parzialmente novellato e, in particolare, privato del riferimento alla composizione della commissione.

Nel dettaglio, la gia' segnalata modifica intervenuta in ordine all'art. 15-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992, non pregiudica l'applicabilita' dell'art. 11, comma 2, citato per i motivi che seguono.

Detto rinvio e' di tipo «statico», cioe' inteso come un rinvio alla disposizione (nello specifico al comma 2) e non alla fonte. Come noto, attraverso questa tecnica, il legislatore sceglie di incorporare in una determinata disposizione la disciplina contenuta in un differente atto normativo, cristallizzandone il riferimento al momento in cui ha legiferato: il rinvio statico, quindi, non e' suscettibile alle successive modificazioni che potrebbero interessare la disciplina richiamata. Ne consegue che nell'ipotesi in cui questa venga novellata, ove possibile, dovra' farsi riferimento alla disciplina nella forma originariamente richiamata.

Nel caso dell'art. 11, comma 2, del decreto legislativo n. 288/2003, peraltro, la disposizione fa riferimento al decreto legislativo n. 502 del 1992 solo ai fini dell'individuazione del tipo di commissione di cui, poi, in modo autonomo, descrive la

composizione.

Ne deriva che il comma 2 dell'art. 11, e' norma pienamente efficace, recante il rinvio ad una disposizione la cui intervenuta riformulazione non ne inficia l'applicabilita'.

Anzi, il rinvio in parola e' frutto di una precisa scelta del legislatore che, anche in ossequio al principio di specialita', ha richiamato il decreto legislativo 502 del 1992 al solo fine di sottolineare il coordinamento della norma speciale (il decreto legislativo che disciplina gli IRCCS) con quella di carattere generale.

Tanto premesso, laddove la disposizione regionale non risulta in linea con l'art. 11 sembra realizzare una violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute posti dal legislatore statale ex art. 117, terzo comma, della Costituzione, tra cui devono annoverarsi quei principi, dettati con riferimento alle modalita' e ai requisiti di accesso della dirigenza sanitaria, soprattutto apicale, che si collocano in una prospettiva di miglioramento del «rendimento» del servizio offerto e dunque di garanzia, oltre che del buon andamento dell'amministrazione, anche della qualita' dell'attivita' assistenziale erogata vista la possibile incidenza sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti. (cfr. da ultimo, Corte costituzionale sentenza 5 novembre 2021, n. 209; si vedano anche le sentenze n. 87 del 2019, n. 159 del 2018, n. 190 del 2017, n. 124 del 2015, n. 295 del 2009, n. 449 del 2006 e n. 422 del 2005).

Poiche' le materie «tutela della salute» e «professioni» rientrano tra le materie appartenenti alla legislazione concorrente fra Stato e regione e poiche' la specifica materia dell'organizzazione dei servizi deve ritenersi ricompresa nel piu' ampio contesto di «tutela della salute» e delle «professioni», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ne deriva che le regioni nel legiferare sono tenute a fare riferimento ai principi generali posti, nella specifica materia, dalla legislazione statale che, nel presente caso, sono individuati dall'art. 11, comma 2, del citato decreto legislativo n. 288 del 2003, il quale si pone in rapporto di specialita', e quindi di prevalenza, con la disciplina generale dettata dal decreto legislativo n. 502 del 1992, per la selezione e il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa in ambito sanitario.

Ne consegue che il comma 7 dell'art. 10 della legge regionale n. 29 del 2004, come modificato dall'art. 23 della legge n. 7 del 2023, avrebbe dovuto contenere il riferimento al richiamato comma 2 dell'art. 11 del decreto legislativo n. 288 del 2003, cosi' disponendo che la commissione sia composta dal direttore scientifico (che la presiede) e da due dirigenti dei ruoli del personale del Servizio sanitario nazionale, preposti ad una struttura complessa nel campo della disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale.

Per i motivi esposti, stante la violazione della normativa interposta sopra richiamata, si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, la legge in esame, relativamente all'art. 23 della legge n. 7 del 2023, che modifica il comma 7 dell'art. 10 della legge regionale n. 29 del 2004, per violazione della normativa statale per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa negli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), di cui al comma 2 dell'art. 11 del decreto legislativo n. 288 del 2003, in contrasto con la competenza concorrente in materia di «tutela della salute» e «professioni» dettata dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, l'art. 23 della legge della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2023, n. 7, recante «Abrogazioni e modiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la

sessione europea 2023. Altri interventi di adeguamento normativo», che modifica il comma 7 dell'art. 10 della legge regionale n. 29 del 2004.

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

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri della determinazione di impugnare la legge in epigrafe 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 Emilia-Romagna.

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

Roma, 11 settembre 2023

Il vice Avvocato generale dello Stato: De Giovanni