



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Valle Aosta	Legge n° 31 del 09/11/2021	BUR n°56 del 12/11/2021
ID:16027	Esito: Impugnativa	(Scadenza 11/01/2022)

Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale.

La legge della regione Valle d'Aosta 9/11/201, n. 31, recante "Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale."

Presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 1, 2, 5 e 9 in quanto dette disposizioni eccedono dalle competenze statutarie attribuite alla Regione dall'art. 3, primo comma, lett. l) dello Statuto speciale di autonomia approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, in violazione della potestà legislativa dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, nonché dei principi fondamentali in materia di salute, coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione. In particolare:

1) I commi 1, 2 e 4 dell'art. 13 (Nomina del direttore generale) della legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la

razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), così come sostituito dall'art. 1 della legge in esame dispongono quanto segue:

“1. Il direttore generale dell'azienda USL è nominato con decreto del Presidente della Regione, su conforme deliberazione motivata della Giunta regionale, nell'ambito di un elenco di candidati costituito da coloro che, iscritti all'elenco nazionale dei direttori generali istituito presso il Ministero della salute, ai sensi del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo il, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, 12. 124, in materia di dirigenza sanitaria), manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire, previo avviso pubblico da pubblicare sul sito istituzionale della Regione, nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana e nel Bollettino ufficiale della Regione.

2. La Giunta regionale stabilisce, con propria deliberazione, le modalità e i criteri della valutazione, per titoli e colloquio, dei candidati per l'inserimento nell'elenco di cui al comma 1, alla cui effettuazione provvede un'apposita commissione regionale costituita da un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e da due membri esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie, di cui uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

4. Nell'elenco dei candidati idonei predisposto dalla commissione di cui al comma 2 non possono essere inseriti coloro che abbiano ricoperto l'incarico di direttore generale presso l'Azienda USL per due volte consecutive. Il medesimo elenco di candidati idonei, entro trentasei mesi dalla sua definizione, può essere utilizzato più di una volta per il conferimento dell'incarico di direttore generale, purché il candidato prescelto risulti ancora inserito nell'elenco nazionale all'atto della nomina.”

La norma regionale appena riportata non è conforme alle vigenti disposizioni normative in materia di nomina dei dirigenti apicali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale e in particolare con l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 171 del 2016.

Tale disposizione, in particolare, stabilisce che "le regioni nominano direttori generali esclusivamente gli iscritti all'elenco nazionale dei direttori generali di cui all'articolo 1. A tale fine, la regione rende noto, con apposito avviso pubblico, pubblicato sul sito internet istituzionale della regione l'incarico clic intende attribuire, ai fini della manifestazione di interesse da parte dei soggetti iscritti nell'elenco nazionale. La valutazione dei candidati per titoli e colloquio è effettuata da una commissione regionale, nominata dal Presidente della Regione, secondo modalità e criteri definiti dalle Regioni, anche tenendo conto di eventuali provvedimenti di accertamento della violazione degli obblighi in materia di trasparenza. La commissione, composta da esperti,

indicati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti che non si trovino in situazioni di conflitto d'interessi, di cui uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, e uno dalla regione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, propone al presidente della regione una rosa di candidati, nell'ambito dei quali viene scelto quello che presenta requisiti maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da attribuire. Nella rosa proposta non possono essere inseriti coloro che abbiano ricoperto l'incarico di direttore generale, per due volte consecutive, presso la medesima azienda sanitaria locale, la medesima azienda ospedaliera o il medesimo ente del Servizio sanitario nazionale".

Il successivo comma 2 dello stesso articolo 2 precisa che "[...] La nuova nomina, in caso di decadenza e di mancata conferma, può essere effettuata anche mediante l'utilizzo degli altri nominativi inseriti nella rosa di candidati di cui al comma 1, relativa ad una selezione svolta in una data non antecedente agli ultimi tre anni e purché i candidati inclusi nella predetta rosa risultino ancora inseriti nell'elenco nazionale di cui all'articolo 1 [...].

Al riguardo, è opportuno precisare che la disposizione regionale, prevedendo un apposito "elenco di candidati idonei" alla nomina di direttore generale della durata di trentasei mesi, non appare del tutto in linea con i principi espressi dalle disposizioni statali.

Infatti, il legislatore statale ha previsto che venga formata "una rosa di candidati", nell'ambito della quale deve essere scelto il candidato ritenuto maggiormente idoneo, facendo chiaramente riferimento ad una selezione all'esito della quale viene individuato un numero ristretto di soggetti in possesso delle caratteristiche necessarie per ricoprire l'incarico di cui trattasi.

Il contenuto della disposizione segnalata, invece, lascia intendere che all'esito della selezione si costituisca un'ampia riserva - quella dell'elenco - cui attingere per 36 mesi, snaturando l'esigenza di selezionare esclusivamente i soggetti idonei all'incarico, sottesa alla norma statale in parola.

La normativa statale ha, diversamente, previsto che alla scadenza dell'incarico, ovvero nelle ipotesi di decadenza e di mancata conferma dell'incarico, le regioni procedano alla nuova nomina, previo espletamento delle procedure ivi previste.

Solo in via eccezionale, poi, la nuova nomina, in caso di decadenza e di mancata conferma, può essere effettuata anche mediante l'utilizzo degli altri nominativi inseriti nella rosa di candidati di cui al comma 1, relativa ad una selezione svolta in una data non antecedente agli ultimi tre anni e purché i candidati inclusi nella predetta rosa risultino ancora inseriti nell'elenco nazionale di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 171 del 2016.

Pertanto il comma 4 dell'art. 13 della l.r. n. 5/2000, così come sostituito dall'art. 1 della legge in esame, prevedendo un apposito "elenco di candidati idonei" alla nomina di direttore generale della

durata di trentasei mesi, contrasta con l'art. 2 del d. lgs. n. 171/2016 e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sul punto, la Corte costituzionale ha, infatti, affermato che spetta allo Stato individuare i principi fondamentali in materia di disciplina degli incarichi di direttore generale degli enti del Servizio sanitario nazionale, al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica nella scelta degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina degli incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti (cfr. da ultimo, 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).

2) Il comma 3 dell'art. 16 (Vacanza o assenza del direttore generale) della legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), così come sostituito dall'art. 2 della legge in esame, dispone che "Nei casi di vacanza dell'ufficio, in alternativa all'attribuzione di funzioni al direttore più anziano, fino alla nomina del nuovo direttore generale, la Giunta regionale può procedere al commissariamento dell'Azienda USL mediante nomina di un commissario, scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco dei candidati idonei di cui all'articolo 16, comma 1. Tale commissariamento non può eccedere il periodo di sei mesi e può essere prorogato di ulteriori sei mesi, per una sola volta, in caso di gravi e giustificati motivi. Nel caso in cui il nuovo direttore generale non sia stato nominato entro il termine del suddetto periodo, o dell'eventuale proroga, vi provvede il Presidente della Regione, con le modalità di cui all'articolo 13".

La norma regionale in esame non è conforme alla normativa statale di seguito riportata.

In particolare, l'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 502 del 1992 stabilisce

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".

Inoltre, l'art. 3-bis, comma 2, del medesimo decreto legislativo dispone 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 l'articolo 2, comma 2-octies".

Il richiamato articolo 2, comma 2-octies, precisa 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".

Più in particolare, l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 171 del 2016 stabilisce che "in caso di commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale".

Le suddette disposizioni statali, pertanto, disciplinano espressamente le ipotesi in cui è possibile ricorrere alla nomina del commissario straordinario dell'azienda sanitaria e le procedure da seguire in caso di vacanza del direttore generale dell'azienda sanitaria.

Pertanto il comma 3 dell'art. 16 della l.r. n. 5/2000, così come sostituito dall'art. 2 della legge in esame, nel disciplinare un'ipotesi di commissariamento dell'Azienda USL nei casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale non prevista dalla normativa statale di riferimento contrasta con la sopra citata normativa statale e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La Consulta ha sul punto chiarito che le regioni ben possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario.

Ferma restando la legittimità di una previsione siffatta, non risulta ammissibile per queste specifiche figure commissariali una disciplina diversa e derogatoria rispetto a quella di cui al decreto legislativo n. 171 del 2016.

Anche in tal caso, infatti, la Corte costituzionale ha affermato che si tratta di un aspetto attinente alla selezione della dirigenza sanitaria apicale, riconducibile, quindi, ai principi fondamentali della materia "tutela della salute" (in tal senso, si vedano le richiamate sentenze nn. 209 del 2021 e 87 del 2019).

3) Il comma 1 dell'art. 23 bis (Conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e direttore sanitario) della legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), così come introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge in esame stabilisce che "Il direttore amministrativo e il direttore sanitario sono nominati, motivatamente, dal direttore generale, attingendo dagli appositi elenchi regionali di idonei, costituiti previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio effettuata da una commissione regionale composta da un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e da due esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie e aggiornati con cadenza almeno biennale. La commissione valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico e definiti nell'Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di cui all'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 171/2016, tenuto conto dei requisiti minimi di accesso di cui ai commi 3 e 4 e anche di quelli ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico". La disposizione regionale non è conforme con le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 171 del 2016 nella parte relativa alla composizione della commissione per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario.

In particolare, l'art. 3 del decreto legislativo n. 171 del 2016 stabilisce che "1. Il direttore generale, nel rispetto dei principi di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, e di cui all'articolo 1, comma 522, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nomina il direttore amministrativo, il direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, il direttore dei servizi socio sanitari, attingendo obbligatoriamente agli elenchi regionali di idonei, anche di altre regioni, appositamente costituiti, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio, effettuati da una commissione nominata dalla regione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e composta da esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti che non si trovino in situazioni di conflitto d'interessi, di comprovata professionalità e competenza nelle materie oggetto degli incarichi, di cui uno designato dalla regione. La commissione valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico, definiti, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e

di Bolzano, firmi restando i requisiti previsti per il direttore amministrativo e il direttore sanitario dall'articolo 3, comma 7, e dall'articolo 3-bis, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. L'elenco regionale è aggiornato con cadenza biennale [...]"

Il comma 1 dell'art. 23 bis l.r. n. 5/2000, così come introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge in esame pertanto, prevedendo che nella commissione regionale che valuta i titoli degli aspiranti candidati al ruolo di direttore sanitario e direttore amministrativo sia presente anche un dirigente apicale della Regione o di altra pubblica amministrazione non previsto dalla normativa statale contrasta con l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992, e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

4) Il comma 4 dell'art. 23 bis (Conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e direttore sanitario) della legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), così come introdotto dall'art. 5, comma 4, della legge in esame stabilisce che "Costituiscono requisiti minimi per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei alla nomina di direttore sanitario:

[...]

c) avere svolto per almeno cinque anni, nei sette anni precedenti, attività di direzione tecnico-sanitaria presso enti o strutture pubblici o privati di media o grande dimensione, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità di risorse umane, tecniche o finanziarie;

[...]

I requisiti richiesti per ricoprire l'incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario sono disciplinati puntualmente dall'art. 3, comma 7, e dall'art. 3-bis, comma 9 del decreto legislativo n. 502 del 1992.

L'art. 3, comma 7, prevede che "il direttore sanitario è un medico che, all'atto del conferimento dell'incarico, non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni qualificata attività di direzione tecnico-sanitaria in enti o strutture sanitarie, pubbliche o private, di media o grande dimensione. Il direttore sanitario dirige i servizi sanitari ai fini organizzativi ed igienico-sanitari e fornisce parere obbligatorio al direttore generale sugli atti relativi alle materie di competenza. Il direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che, all'atto del conferimento dell'incarico, non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o

amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione [...]".

La disciplina statale appena citata, quindi, non fa alcun riferimento al periodo entro il quale deve essere stata maturata l'esperienza dirigenziale, mentre il citato disposto regionale prevede che l'interessato deve aver svolto per almeno cinque anni, nei sette anni precedenti, attività di direzione.

Inoltre, le disposizioni statali citate non contemplano la possibilità per la Giunta regionale di prevedere ulteriori requisiti contestualmente all'approvazione del relativo avviso pubblico.

Il comma 4 dell'art. 23 bis della l. r. n. 5/2000, così come introdotto dall'art. 5, comma 4, della legge in esame, pertanto, introducendo requisiti ulteriori per ricoprire l'incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario, contrasta con gli artt. 3, comma 7, e 3-bis, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992 e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

5) L'art. 9 (Disposizioni transitorie) della legge regionale in esame, al comma 4, prevede che "In caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale, senza che alla data di cui all'articolo 11, comma 2, sia stata formalmente avviata la procedura di nomina ai sensi dell'articolo 13 della L.R. 5/2000, la procedura di cui all'articolo 1 è avviata entro trenta giorni dalla medesima data". Pertanto, per il Legislatore regionale, fino al 31 dicembre 2021, le norme applicabili per la nomina dei direttori generali sono quelle contenute nell'attuale formulazione dell'articolo 13 della legge regionale n. 5/2000 il quale non prevede la valutazione comparativa e l'iscrizione nell'elenco nazionale previsti dall'art. 2 del decreto legislativo n. 171 del 2016. Considerato che il primo elenco nazionale è stato pubblicato nel 2018, le disposizioni regionali sono del tutto in contrasto con i principi contenuti nel più volte menzionato decreto legislativo n. 171 del 2016 e, pertanto, violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Di conseguenza l'art. 9 della legge regionale in esame, al comma 4 risulta in contrasto con l'art. 2 del decreto legislativo n. 171 del 2016 in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Per le ragioni sopra esposte le disposizioni regionali sopra indicate debbono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.