



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

Calabria	Legge n° 6 del 11/03/2019	BUR n°34 del 13/03/2019
ID:13038	Esito: Impugnativa	(Scadenza 12/05/2019)

Integrazione delle aziende ospedaliere della città capoluogo della regione.

La legge della regione Calabria del 13 marzo 2019 n. 6, recante “Integrazione delle Aziende Ospedaliere della Città Capoluogo della Regione”, presenta profili d’illegittimità costituzionale.

La legge regionale in esame, all’art.1, comma 1, prevede, al fine di migliorare l’offerta assistenziale e di assicurare la razionalizzazione della spesa assistenziale e l’ottimizzazione delle risorse, che “l’Azienda Ospedaliera “Pugliese-Ciaccio” di Catanzaro è integrata con l’Azienda Ospedaliero-Universitaria “Mater Domini”, che assume la denominazione di Azienda Ospedaliero-Universitaria “Mater Domini-Pugliese Ciaccio”.

Il successivo comma 2 prevede che “L’Azienda Ospedaliero-Universitaria “Mater Domini-Pugliese Ciaccio” ha sede in Catanzaro, ha personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale e subentra nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi dell’Azienda Ospedaliera “Pugliese Ciaccio” e dell’Azienda Ospedaliero-Universitaria “Mater Domini” e precisa inoltre che “sono organi dell’Azienda Ospedaliero-Universitaria “Mater Domini-Pugliese Ciaccio” il direttore generale, il collegio sindacale e l’organo di indirizzo”.

Il comma 3 del medesimo art. 1 prevede inoltre che, con protocollo d’intesa, stipulato ai sensi dell’articolo 1 del d. lgs. n. 517 del 1999 (Disciplina dei rapporti fra servizio sanitario nazionale ed università), sottoscritto dal Presidente della Giunta regionale, dal Rettore dell’Università e dal Commissario ad acta per l’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo della spesa

sanitaria, saranno definiti i rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro in materia di attività integrate di didattica.

L'art. 1, comma 4, dispone altresì l'integrazione nella neo costituita Azienda ospedaliero-Universitaria "Mater Domini-Pugliese Ciaccio" del presidio ospedaliero Giovanni Paolo II di Lamezia Terme.

l'articolo 2, comma 1, prevede infine che, dal giorno successivo alla pubblicazione del protocollo d'intesa di cui all'articolo 1, cessano di diritto gli organi dell'Azienda Ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro e dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria "Mater Domini" e i rispettivi direttori sanitari ed amministrativi, con risoluzione dei relativi rapporti di lavoro e senza attribuzione di alcun indennizzo.

Le norme regionali sopra menzionate presentano profili d'illegittimità costituzionale.

In particolare.

a) L'art. 1, comma 1, nel disporre l'integrazione dell'Azienda ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro con l'Azienda Ospedaliera Universitaria "Mater Domini", appare generica e poco chiara in quanto omette di precisare la natura giuridica della disposta integrazione e le relative modalità operative. La norma regionale in esame non specifica infatti se si tratta di una incorporazione di un polo ospedaliero nell'altro oppure della costituzione di una nuova Azienda ospedaliera universitaria (AOU).

Peraltro, atteso che dal tenore della norma, nonché dal dettato del comma 2 dello stesso articolo (descritto in premessa), sembra trattarsi di una nuova Azienda ospedaliera universitaria, tale "nuovo" soggetto giuridico avrebbe dovuto essere costituito con le modalità ordinarie, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 502/1992, necessitando, inoltre, della previa intesa tra la Regione e l'Università, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999.

L'art. 1, commi 1 e 2, della legge in esame, pertanto, derogando alle citate disposizioni statali contrasta con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale e viola l'art. 117, terzo comma , della Costituzione in materia di tutela della salute.

b) L'articolo 1, comma 3, subordina l'integrazione tra le due aziende ospedaliere sopra menzionate, alla stipula di un apposito protocollo d'intesa, sottoscritto dal Presidente della Giunta regionale, dal Rettore dell'Università e dal Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria, e finalizzato a definire i rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli Studi Magna Graecia di

Catanzaro in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza.

Tale disposizione interferisce con le funzioni demandate al Commissario ad acta. Infatti il punto 15 della lettera b) della delibera del Consiglio dei Ministri del 7 dicembre 2018, di nomina dell'attuale struttura commissariale, assegna al solo Commissario ad acta, e non anche al Presidente della Regione, il compito di stipulare il protocollo d'intesa in parola.

In merito, si rammenta che la Corte costituzionale ha costantemente affermato che, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., "il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 14 del 2017; n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014; n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 14 del 2017; nello stesso senso, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015).

Il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si traduce, dunque, in un "effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 51 del 2013), potendo essa intervenire in maniera disarmonica rispetto alle scelte commissariali e, dunque, indirettamente ostacolare l'unitarietà dell'intervento (sentenza n. 266 del 2016)" (cfr. Corte cost., sent. 106/2017).

c) Il comma 4 dell'art. 1, disponendo un'accorpamento di strutture sanitarie che non è previsto dal Programma Operativo vigente e dai decreti posti in essere dal Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, finalizzati alla riorganizzazione della rete ospedaliera, interferisce con le funzioni del Commissario ad acta, in violazione dell'art. 120 della Costituzione, e si pone in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica secondo i quali le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi, che ne costituiscono la prosecuzione, sono vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti, in violazione l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare la norma regionale censurata non risulta in linea con il punto 2.1.2 del Programma Operativo 2016-2018, riguardante la riorganizzazione delle reti assistenziali e della rete ospedaliera, che, tra gli obiettivi della riqualificazione della rete pubblica, non prevede l'integrazione della Azienda ospedaliero-Universitaria "Mater Domini-Pugliese Ciaccio" con il presidio ospedaliero Giovanni Paolo II di Lamezia Terme. La previsione regionale si discosta inoltre significativamente sia dal D.M. n. 70/2015, che regolamenta gli standard di dotazione strutturale e tecnologica necessari per la riorganizzazione della rete ospedaliera, sia dal Decreto del Commissario ad acta n. 64/2016, che, in attuazione del mandato commissoriale di cui alla Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 12.3.2015, nell'attribuire al Commissario ad acta la riorganizzazione della rete ospedaliera, assegna alla struttura di Lamezia Terme (DEA - Dipartimento Emergenza e Accettazione di I livello) il ruolo di Spoke dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Catanzaro, secondo quanto risulta a pag. 66 dell'allegato a detto decreto commissoriale denominato "Documento di riorganizzazione della rete ospedaliera, della rete dell'emergenza urgenza e delle reti tempo-dipendenti".

La norma regionale in oggetto, pertanto, stabilendo un'integrazione di strutture sanitarie non prevista dai provvedimenti sopra indicati, interferisce in una materia di competenza del Commissario ad acta, che, in quanto tale, non può essere oggetto di legislazione regionale.

Come è noto, infatti, la Corte Costituzionale ha in più occasioni chiarito che le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), "pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa, pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost." (cfr. sentenza n. 190 del 2017; ex plurimis, sentenza n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). Peraltra, l'illegittimità costituzionale della legge regionale può sussistere "anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro" (sentenza n. 110 del 2015).

Si evidenzia, inoltre, che l'intervento regionale in questione comporta una violazione degli impegni assunti con il programma operativo di prosecuzione del piano di rientro che, secondo costante giurisprudenza, è espressione del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. In particolare, secondo la

giurisprudenza della Corte Costituzionale "costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)", finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (sentenze n. 227 del 2015, n. 14 del 2017 e n. 266 del 2016)".

Per le ragioni sopra esposte la norma regionale in esame, interferendo con le funzioni del Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, viola l'art. 120 della Costituzione; inoltre, ponendosi in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle norme finanziarie sopra menzionate, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

d) l'articolo 2, comma 1, prevede che "Dal giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale telematico della Regione Calabria (BURC) del protocollo d'intesa di cui all'articolo 1, l'integrazione di cui alla presente legge diviene efficace e cessano di diritto gli organi dell'Azienda Ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro e dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria "Mater Domini" e i rispettivi direttori sanitari ed amministrativi, con risoluzione dei relativi rapporti di lavoro e senza attribuzione di alcun indennizzo".

La norma regionale in esame che dispone una decadenza automatica, alla data di pubblicazione dell'intesa sottoscritta ai sensi dell'articolo 1 del d.lgs. n. 517 del 1999, degli organi delle due aziende, nonché dei relativi direttori amministrativi e sanitari, escludendo qualsiasi forma di indennizzo per la cessazione anticipata dell'incarico e della relativa retribuzione, e senza l'osservanza delle regole previste dalla disciplina statale vigente, invade la materia dell'ordinamento civile, in violazione dell'art. 117 , secondo comma, lett. I), della Costituzione

Come è noto, la Corte costituzionale è stata chiamata, più volte, a valutare la compatibilità con i principi costituzionali di disposizioni, statali e regionali, introducenti meccanismi di decadenza automatica di incarichi dirigenziali dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio e sottratta a qualsiasi valutazione dei risultati conseguiti.

Orbene, i predetti meccanismi di decadenza automatica sono stati ritenuti compatibili con l'articolo 97 Cost., esclusivamente ove riferiti ad addetti ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali, quali quelle contemplate dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 34 del 2010).

Relativamente a tali incarichi, difatti, è stata valutata la necessità per l'organo di vertice di assicurare, intuitu personae, una migliore fluidità e correttezza di rapporti con diretti collaboratori quali sono i dirigenti apicali, funzionali allo stesso miglior andamento dell'attività amministrativa.

Per il personale dirigenziale non apicale, i meccanismi di decadenza automatica, o meramente discrezionale, sono stati invece costantemente ritenuti incompatibili con l'art. 97 Cost. (ex multis, sentenze n. 228 e n. 124 del 2011, n. 224 del 2010, n. 104 e n. 103 del 2007).

Ed invero, in relazione alla figura del direttore amministrativo di un ente ospedaliero, è stato sottolineato come, «una volta (...) instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica» (cfr. sentenza n. 224 del 2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 che prevedeva che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessassero dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale).

In altri termini, «(...) avuto riguardo al complessivo sistema di nomina e di revoca del dirigente in questione, la previsione (...) di una interruzione automatica del rapporto per effetto della nomina del nuovo direttore generale, senza la previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente, comporta una vera e propria discontinuità della gestione (sentenza n. 55 del 2009), in contrasto con l'art. 97 della Costituzione» (cfr. sentenza n. 224 del 2010, cit.).

Tanto premesso, si evidenzia che, nel caso di specie, la decadenza è stata prevista in ragione dell'integrazione delle due aziende ospedaliere e della conseguente necessità, in ragione della costituzione di un nuovo soggetto giuridico, di procedere alla nomina dei relativi organi e al conferimento degli incarichi di dirigenziali.

Sebbene non possa disconoscersi la necessità di evitare che la riorganizzazione produca una duplicazione di incarichi e di costi, nonché una sovrapposizione di attività e di competenze, si ritiene che la prevista esclusione di qualsivoglia forma di indennizzo, per la cessazione ante tempus dell'incarico e della relativa retribuzione, per di più al di fuori delle ipotesi e senza l'osservanza del procedimento previsti dall'articolo 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 e dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 517 del 1999, reca una disciplina degli effetti

patrimoniali discendenti dalla revoca anticipata dell'incarico, invadendo la materia riservata alla legislazione statale dell'ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. I) della Costituzione.

Per i motivi esposti le norme regionali sopra censurate devono essere impugnate dinanzi alla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.