



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Onore nation

Sentenza **152/2013**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **GALLO** - Redattore **CASSESE**

Udienza Pubblica del **07/05/2013** Decisione del **17/06/2013**

Deposito del **21/06/2013** Pubblicazione in G. U. **26/06/2013**

Norme impugnate: Art. 18-bis, c, 5°, della legge della Regione Campania 03/11/1994, n. 32, inserito dall'art. 1, c. 1°, lett. b), della legge della Regione Campania 06/07/2012, n. 18.

Massime: **37167**

Atti decisi: **ric. 123/2012**

Massima n. 37167

Titolo

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Servizio sanitario regionale - Nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, da adottarsi con disciplinare deliberato della Giunta regionale - Previsione che i direttori generali nominati in attesa dell'adozione del disciplinare decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione dello stesso - Tipologia di figura dirigenziale che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori profili di censura.

Testo

E' costituzionalmente illegittimo l'art. 18-bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), limitatamente alle parole «che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare». La suindicata disposizione - impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. - emanata in sede di modifica della normativa riguardante i criteri di nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, prevede - seppur all'interno di una disciplina transitoria - un'ipotesi di decadenza automatica dall'incarico. Essa, trovando applicazione nei confronti della suddetta tipologia di figure dirigenziali - che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto - viola l'art. 97 Cost. sotto i seguenti profili: 1) perché il meccanismo di decadenza automatica incide sulla continuità dell'azione amministrativa, garantita dal principio di buon andamento; 2) in quanto il carattere automatico della decadenza dall'incarico dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, previsto dalla norma censurata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario; 3) perché l'introduzione, da parte della disposizione impugnata, di un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale, dipendente da un atto dell'organo politico viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa; 4) in quanto la mancata previsione, da parte della disposizione

regionale in oggetto, del «diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione» viola il principio del giusto procedimento. (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008). Restano assorbiti gli altri profili di censura.

- Sentenze nn. 124 e 228/2011; nn. 304 e 224/2010: sull'incidenza del meccanismo di decadenza automatica (dagli incarichi non politici) sulla continuità dell'azione amministrativa, garantita dal principio di buon andamento (art. 97 Cost.).

- Sentenze nn. 34 e 224/2010: per il principio secondo cui il carattere automatico della decadenza dall'incarico dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale o nazionale, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario.

- Sentenze nn. 228/2011 e 224/2010: per il principio secondo cui l'introduzione, ad opera di una legge regionale, di un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale - soggetti che esercitano funzioni di carattere gestionale e non sono legati all'organo politico da un rapporto diretto - derivante da un atto dell'organo politico viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

- Sentenze nn. 34/2010 e 390/2008: per il principio secondo cui si pone in contrasto con il principio del giusto procedimento una disciplina che non preveda il «diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione».

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Campania 03/11/1994 n. 32 art. 18 bis co. 5

legge della Regione Campania 06/07/2012 n. 18 art. 1 co. 1 lett. b)

Parametri costituzionali

Costituzione art. 97

Costituzione art. 117 co. 2 lett. l)

Costituzione art. 117 co. 3

Pronuncia

SENTENZA N. 152

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 settembre 2012, depositato in cancelleria il 17 settembre 2012 ed iscritto al n. 123 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (ricorso n. 123 del 2012) ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), per violazione degli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

2. — L'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania n. 18 del 2012 modifica la legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserendo l'art. 18-bis.

2.1. — Quest'ultima disposizione detta una nuova disciplina in materia di nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, prevedendo che «entro il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza dell'incarico di direttore generale, ovvero della gestione commissariale delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, la Regione emette appositi avvisi, per la presentazione di manifestazioni di interesse, cui possono partecipare esclusivamente le persone che sono in possesso dell'iscrizione nell'Elenco unico regionale degli idonei istituito con la Delib.G.R. 2 agosto 2010, n. 575, di seguito denominato "Elenco"» (art. 18-bis, comma 1).

Si prevede, poi (art. 18-bis, comma 2), che l'elenco sia aggiornato tramite un avviso pubblico periodico, volto all'inserimento nell'elenco stesso dei candidati «in possesso dei requisiti professionali di cui all'articolo 3-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502» e che tale iscrizione avvenga «all'esito della valutazione della idoneità alla nomina di direttore generale effettuata» da parte di un'apposita commissione. La Commissione tecnica incaricata di valutare i titoli e i requisiti posseduti dagli idonei che hanno presentato manifestazione di interesse è composta da: «a) un dirigente dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS); b) un dirigente appartenente all'avvocatura regionale; c) tre componenti scelti con sorteggio pubblico tra i docenti ordinari di diritto ed economia (diritto pubblico, diritto amministrativo, economia politica, politica economica ed economia aziendale) delle università della Campania» (art. 18-bis, comma 4). Infine, la Giunta regionale nomina i direttori generali tra gli aspiranti indicati dalla Commissione tecnica (art. 18-bis, comma 3).

2.2. — L'art. 18-bis, comma 5, in particolare, detta la disciplina censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Tale disposizione prevede che «Con deliberazione della Giunta regionale è adottato un disciplinare, da sottoporre all'approvazione della maggioranza qualificata del Consiglio regionale, con le modalità di espletamento della procedura di cui al presente articolo, compreso le modalità di nomina della commissione di cui al comma 4, fermo restando, per le aziende ospedaliere indicate nell'articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio Sanitario nazionale ed università), quanto previsto dall'art. 1, comma 1, e dall'art. 4, comma 2 del medesimo decreto, nel rispetto del principio di leale collaborazione. Fino all'approvazione del disciplinare la nomina dei direttori generali è comunque disposta tra le persone iscritte nell'Elenco di cui al comma 1 che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

3. — Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 18-bis, comma 5, della legge regionale n. 32 de 1994, introdotto con legge della Regione Campania n. 18 del 2012, nel prevedere – seppur all'interno di una disciplina transitoria – un'ipotesi di decadenza automatica dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, violerebbe l'art. 97 Cost., nonché i principi fondamentali in materia di tutela della salute, stabiliti ai sensi dell'art. 117, terzo comma, e l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché inciderebbe sulla competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile.

3.1. — La disposizione regionale, prevedendo che i direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, che siano stati nominati nelle more dell'approvazione del disciplinare destinato a dettare le modalità ordinarie di espletamento della procedura di nomina, decadano dopo sessanta giorni dalla pubblicazione dello stesso, introduce una fattispecie di cessazione anticipata dell'incarico, in contrasto con la disciplina nazionale vigente: secondo quanto previsto dall'art. 3-bis, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il rapporto di lavoro del direttore generale è regolato da contratto di diritto privato ed è di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, e le ipotesi di decadenza, regolate dai commi 3 e 7 del medesimo articolo, sono limitate ai casi in cui «ricorrono gravi motivi o la gestione presenti una situazione di grave disavanzo o in caso di violazione di leggi o del principio di buon andamento e di imparzialità della amministrazione».

Innanzitutto, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che anche i direttori generali delle ASL e degli Istituti della Regione Campania sono da qualificare come «figure dirigenziali non apicali», perché «anche nell'ordinamento regionale campano, infatti, i rapporti fra il direttore generale della ASL e l'organo politico risultano “mediat[i] da strutture dipendenti dalla Giunta” (sentenza n. 104 del 2007). Oltre agli uffici di diretta collaborazione, assume a tale riguardo uno specifico rilievo il coordinatore di area (art. 12 della legge regionale n. 11 del 1991) che assolve a funzioni di indirizzo e coordinamento delle Aziende Sanitarie Regionali e cura la gestione dei rapporti con gli Organi Istituzionali delle stesse e, in base al nuovo ordinamento della Giunta varato con regolamento regionale 15 dicembre 2011 n. 12, la figura del Capo Dipartimento (art. 7) che svolge compiti di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi di riferimento dipendenti dalla Regione».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il carattere automatico della decadenza «dall'incarico di direttore generale di Aziende e Istituti del Servizio Sanitario Regionale per effetto della pubblicazione di un atto approvato dall'organo politico», previsto dalla disposizione censurata, violerebbe l'art. 97 Cost. sotto diversi profili: innanzitutto, lederebbe «il principio del giusto procedimento, perché esclude il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione»; poi, pregiudicherebbe «i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in base ai quali le decisioni relative alla rimozione dei funzionari incaricati della gestione amministrativa, così come quelle relative alla loro nomina, debbono essere fondate sulla valutazione oggettiva delle qualità e capacità professionali da essi dimostrate»; infine, pregiudicherebbe «la continuità dell'azione amministrativa, che viene interrotta dalla decadenza dell'incarico».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, poi, il regime di decadenza automatica dovrebbe ritenersi «logicamente applicabile, in via transitoria, ad incarichi già in corso al momento nel quale l'art. 18-bis entra in vigore»: di conseguenza, la normativa impugnata produrrebbe «automaticamente la cessazione di un incarico che è stato conferito senza la previsione di quel termine», violando altresì il legittimo affidamento (art. 3 Cost.).

3.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, sostiene che la normativa regionale censurata violerebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del contrasto con il d. lgs. n. 502 del 1992, le cui disposizioni, secondo quanto espressamente chiarito dall'art. 19, comma 1, del decreto stesso, costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.

3.3. — Infine, la disposizione censurata, introducendo una fattispecie di decadenza che incide «su rapporti di lavoro precedentemente instauratisi il cui termine è stabilito contrattualmente», violerebbe altresì la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4. — La Regione Campania non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

2.— La disposizione impugnata modifica la legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserendo l'art. 18-bis. I primi quattro commi di questo articolo, non censurati, dettano una nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale. Il quinto comma dell'art. 18-bis prevede che le modalità di espletamento della nuova procedura di nomina siano regolate da un disciplinare, adottato con deliberazione della Giunta regionale, e che «[f]ino all'approvazione del disciplinare la nomina dei direttori generali è comunque disposta tra le persone iscritte nell'Elenco di cui al comma 1 che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

3.— Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata, prevedendo che i direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale decadano dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare, violerebbe l'art. 97 Cost.

4.— La questione è fondata.

4.1.— Come già rilevato da questa Corte, i direttori generali delle ASL costituiscono «una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale» (sentenza n. 104 del 2007). Le funzioni svolte dai direttori sono di carattere tecnico-gestionale, come confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 18, comma 3-bis, della legge della Regione Campania n. 32 del 1994 (sentenza n. 34 del 2010).

Sotto il profilo organizzativo, tra l'organo politico e i predetti direttori generali «non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato», ma «vi è una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl» (sentenza n. 104 del 2007 e sentenza n. 34 del 2010). Nella Regione Campania i rapporti tra direttori sanitari e organi politici sono mediati da strutture dipendenti dalla Giunta, e, in particolare, dal Capo Dipartimento, che svolge «funzioni di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi di riferimento dipendenti dalla Regione» (art. 7 del regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12).

4.2.— La disposizione impugnata, trovando applicazione nei confronti della tipologia di figure dirigenziali appena descritta – che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto –, viola l'art. 97 Cost. sotto più profili.

Innanzitutto, essa è in contrasto con il principio di buon andamento, perchè il meccanismo di decadenza automatica incide sulla continuità dell'azione amministrativa (sentenze n. 228 del 2011; n. 304 e n. 224 del 2010). Come questa Corte ha statuito nella sentenza n. 124 del 2011, infatti, «[I]l rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere [...] connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa».

In secondo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del direttore, previsto dalla disposizione impugnata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sentenze n. 34 e n. 224 del 2010).

In terzo luogo, la disposizione impugnata viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, perché introduce un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010).

Infine, la disposizione impugnata viola il principio del giusto procedimento, perché non prevede «il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione» (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

5.— Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), limitatamente alle parole «che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.