



CT 32830 – 2023 VAG DE GIOVANNI

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO

ex art. 127 Cost.

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, è 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 illegittimità 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'articolo 10 della legge regionale n. 29 del 2004, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna - parte prima - del 12-7-2023 N. 188, proposto giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 7 settembre 2023.

I) PREMESSA



In data 12 luglio 2023, sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna - parte prima - del 12-7-2023 N. 188, è 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 illegittimità costituzionale **con riferimento all’art. 23, il quale modifica il comma 7 dell’articolo 10 della legge regionale n. 29 del 2004**, poiché la predetta disposizione eccede le competenze legislative regionali, violando **l’articolo 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 qualità 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'articolo 23 della legge modifica il comma 7 dell'articolo 10 della legge regionale n. 29 del 2004 stabilendo che: *“1. Il comma 7 dell'articolo 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'articolo 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, lett. 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'articolo 15, comma 7-bis, lett. 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 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 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'articolo 42, comma 1, della L. 16 gennaio 2003, n. 3*”, all'articolo 11, comma 2 dispone che:

“2. Negli Istituti non trasformati, il trattamento giuridico ed economico del personale è 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, nonché alla contrattazione collettiva nazionale di comparto. La commissione di cui al comma 2 dell'articolo 15-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992 è 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 è consentita l'assunzione diretta, di diritto privato a tempo determinato, per incarichi afferenti i 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'articolo 11, comma 2, del Decreto legislativo n. 288 del 2003 contenga il riferimento all'articolo 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'applicabilità dell'articolo 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 è rappresentata dal d.lgs. n. 288 del 2003, in ragione del noto principio di specialità.

Ne consegue che allo stato attuale la norma che disciplina la fattispecie in esame è costituita dall'articolo 11, comma 2, del d.lgs. 502/2003.

Tanto premesso, si formulano i seguenti rilievi relativi all'interpretazione che la Regione ha dato del richiamo operato dall'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 288 del 2003, all'articolo 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 già segnalata modifica intervenuta in ordine all'art. 15-ter del d. lgs 502 del 1992 non pregiudica l'applicabilità dell'articolo 11, comma 2, citato per i motivi che seguono.

Detto rinvio è di tipo "statico", cioè 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 è suscettibile alle successive modificazioni che potrebbero interessare la disciplina richiamata. Ne consegue che nell'ipotesi in cui questa venga novellata, ove possibile, dovrà farsi riferimento alla disciplina nella forma originariamente richiamata.

Nel caso dell'articolo 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'articolo 11, è norma pienamente efficace, recante il rinvio ad una disposizione la cui intervenuta riformulazione non ne inficia l'applicabilità.

Anzi, il rinvio in parola è frutto di una precisa scelta del legislatore che, anche in ossequio al principio di specialità, 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, Cost.**, tra cui devono annoverarsi quei principi, dettati con riferimento alle modalità 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 qualità dell'attività assistenziale erogata vista la possibile incidenza sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti. (cfr. da ultimo, C. Cost. 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).

Poiché le materie “tutela della salute” e “professioni” rientrano tra le materie appartenenti alla legislazione concorrente fra Stato e regione e poiché la specifica materia dell'organizzazione dei servizi deve ritenersi ricompresa nel più ampio contesto di “tutela della salute” e delle “professioni”, di cui all'articolo 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'articolo 11, comma 2, del citato decreto legislativo n. 288 del 2003, il quale si pone in rapporto di specialità, 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'articolo 10 della legge regionale n. 29 del 2004, come modificato dall'articolo 23 della legge n. 7 del 2023, avrebbe dovuto contenere il riferimento al richiamato comma 2 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 288 del 2003, così 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'articolo 23 della legge n. 7 del 2023, che modifica il comma 7 dell'articolo 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'articolo 11 del decreto legislativo n. 288 del 2003, in contrasto con la competenza concorrente in materia di "tutela della salute" e "professioni" dettata dall'articolo 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'articolo 23 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*", che modifica il comma 7 dell'articolo 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 prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, li 11 settembre 2023

DE GIOVANNI ENRICO

Firmato digitalmente da DE
GIOVANNI ENRICO
Data: 2023.09.11 11:27:05 +02'00'

ENRICO DE GIOVANNI

VICE AVVOCATO GENERALE dello STATO



Depositato il 12/09/2023

Il Cancelliere IGOR DI BERNARDINI

Igor Bernardini

Copia conforme all'originale per la
pubblicazione del Bollettino Ufficiale
della Regione EMILIA-ROMAGNA

Roma, **13 SET. 2023**

IL CANCELLIERE

Igor Bernardini