

CORTE COSTITUZIONALE – sentenza n. 76 del 6 maggio 2024

Norme impugnate: art. 23 della legge della Regione Emilia-Romagna 12.07.2023, n. 7.

IRCCS, CRITERI E PROCEDURE PER IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DI DIREZIONE DI STRUTTURA COMPLESSA DELLA DIRIGENZA SANITARIA, REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Oggetto: Sanità pubblica - Servizio Sanitario Regionale - Norme della Regione Emilia-Romagna - Modifica all'art. 10 della l. reg.le 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, c. 7-bis, lett. a), del decreto legislativo n. 502 del 1992, deputata alla selezione per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23 della 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 settembre 2023, depositato in cancelleria il 12 settembre 2023, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

uditio nell'udienza pubblica del 19 marzo 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditio l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini per la Regione Emilia-Romagna;

deliberato nella camera di consiglio del 19 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23 della

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), che sostituisce l’art. 10, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull’organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale).

La disposizione impugnata è intervenuta sulla disciplina regionale degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), con sede nel territorio regionale, in ordine ai criteri e alle procedure per il conferimento degli incarichi di direzione delle loro strutture complesse, nonché alla composizione della commissione cui è affidata la selezione dei relativi idonei. A tale ultimo proposito, il legislatore regionale ha previsto che «[l]a Commissione di cui all’art. 15, comma 7-*bis*, lett[era] *a*) del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico».

Il ricorrente lamenta il contrasto della previsione regionale sulla formazione della commissione con l’art. 117, terzo comma, Cost. nelle materie «tutela della salute» e «professioni» in relazione all’art. 11, comma 2, del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell’articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3).

1.1. Il ricorrente – dopo avere premesso che l’art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023, nell’ambito di un intervento di revisione periodica della legislazione, ha provveduto a un adeguamento normativo in materia di sanità – si sofferma anzitutto sulla normativa nazionale richiamata dalla disposizione impugnata.

La difesa dello Stato espone in proposito che il vigente art. 15, comma 7-*bis*, lettera *a*), 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) regola «in generale», la composizione della commissione nominata per la selezione degli idonei al conferimento dell’incarico di direttore di unità operativa complessa (UOC) degli enti del Servizio sanitario nazionale.

È ivi previsto che l’organo collegiale sia costituito dal direttore sanitario dell’azienda interessata e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell’incarico da conferire (dei quali almeno due di regione diversa da quella dell’azienda interessata alla copertura del posto), scelti per sorteggio dall’elenco nazionale dei direttori di UOC dei ruoli del Servizio sanitario nazionale (SSN), tra i quali è nominato il presidente.

1.2. La parte ricorrente deduce, altresì, che la composizione della commissione per la procedura di nomina dei dirigenti di struttura complessa trova una differente regolazione a livello statale proprio in relazione agli IRCCS.

L’art. 11, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 288 del 2003 prevede, infatti, che «[l]a 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».

Tale disposizione costituirebbe, dunque, la disciplina applicabile per gli incarichi di direzione degli Istituti in virtù del principio di specialità e assurgerebbe a principio fondamentale, cui l’impugnato art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023 avrebbe dovuto attenersi.

1.3. Il Presidente del Consiglio si preoccupa, poi, di sgombrare il campo da possibili dubbi interpretativi sull’evocato parametro interposto, originati dal suo richiamo al previgente art. 15-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992, che non si occupa più dell’organo deputato alla selezione degli idonei per l’incarico di direzione delle strutture complesse: l’art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 opererebbe, infatti, un rinvio statico alle norme contenute nella superata disposizione e, peraltro, la richiamerebbe al solo fine di individuare la commissione, per poi disporre in via autonoma sulla sua composizione.

L’organo di valutazione negli IRCCS, quindi, non sarebbe stato in alcun modo inciso dalle riforme che hanno interessato la sua formazione nella disciplina statale generale.

1.4. In conclusione, secondo il ricorrente, la mancata riproposizione, da parte della disposizione regionale impugnata, della previsione statale di tipo speciale darebbe luogo alla violazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale nelle materie a competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e «professioni»: le modalità e i requisiti di accesso della dirigenza sanitaria, in particolare apicale, costituirebbero, infatti, principi dettati per migliorare il rendimento del servizio offerto a garanzia tanto del buon andamento dell’amministrazione, quanto della qualità dell’attività assistenziale erogata.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

Secondo la resistente, la legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023 non sarebbe fonte che innova, bensì andrebbe catalogata tra le leggi emanate periodicamente per la revisione della normativa vigente, al fine di renderla più intellegibile, con eliminazione dai testi dei richiami a disposizioni abrogate o con interventi di adeguamento.

Con tale finalità di aggiornamento, l’art. 23 sarebbe intervenuto sul comma 7 dell’art. 10 della legge reg. Emilia-Romagna n. 29 del 2004, relativo alla composizione delle commissioni di selezione dei responsabili delle unità operative complesse negli IRCCS, sostituendo il riferimento al «superato per modificazione» art. 15-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992, con il riferimento al vigente art. 15, comma 7-*bis*, lettera *a*), del medesimo decreto legislativo.

2.1. La Regione subito obietta che la disposizione impugnata – nel prevedere che «[l]a Commissione di cui all’art. 15, comma 7-*bis*, lett[era *a*] del d.lgs. n. 502 del 1992] è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico» – ripropone la presenza in commissione del direttore sanitario, secondo quanto già disposto dal legislatore regionale dal 2006, senza che lo Stato avesse allora contestato alcunché. Da tanto deriverebbero la tardività e la carenza di interesse al ricorso.

2.2. Per sostenere la non fondatezza delle questioni, la Regione Emilia-Romagna esamina prima il contenuto delle disposizioni statali rilevanti e poi quello della disposizione regionale impugnata.

Quanto alle prime la difesa della resistente deduce che: a) le norme relative alla composizione delle commissioni per la selezione del personale medico responsabile delle UOC del Servizio sanitario nazionale erano contenute, sino al 2012, nell’art. 15-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, a mente del quale la commissione era composta dal direttore sanitario, che la presiedeva, e da due dirigenti dei ruoli del personale del SSN; b) la relativa disciplina è stata dapprima modificata dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189; c) questo, da un lato, ha «spostato» la collocazione della disciplina, inserendo le relative norme nel comma 7-bis dell’art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992 e, dall’altro lato, ha riformulato la composizione, prevedendo che ne siano membri il direttore sanitario e tre direttori di UOC, scelti per sorteggio dall’apposito elenco nazionale; d) la novella ha inteso così garantire maggiore imparzialità, trasparenza e oggettività della procedura selettiva; e) in ultimo, per incrementare ulteriormente il raggiungimento di tali obiettivi, con l’art. 20, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), il legislatore statale è nuovamente intervenuto imponendo, tra l’altro, che, dei tre membri “tecnici”, almeno due siano responsabili di strutture complesse in regioni diverse da quella ove ha sede l’azienda interessata alla copertura del posto.

La Regione condivide la tesi della specialità della disciplina dettata per la commissione degli IRCCS dal d.lgs. n. 288 del 2003, e tuttavia ritiene che l’art. 11, comma 2, del citato decreto rinvierebbe esso stesso al d.lgs. n. 502 del 1992: in particolare, in tale unico comma il legislatore statale trattierebbe unitariamente il regime del personale degli Istituti «non privatizzati» e la composizione della commissione di selezione – che è elemento integrante della disciplina del personale – e, nel farlo, sottoporrebbe entrambi a quanto previsto dal d.lgs. n. 502 del 1992.

Nello specifico, quanto alla commissione, l’art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 richiama il previgente art. 15-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, al contrario della disposizione regionale impugnata, che rinvia al vigente art. 15, comma 7-bis.

La difesa regionale contesta la natura attribuita dal Governo al rinvio contenuto nel parametro interposto: non si tratterebbe di un rinvio statico al previgente art. 15-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, bensì di un rinvio dinamico, come dimostrerebbe il riferimento contenuto nel comma 2 dell’art. 11 al «decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni». La commissione esaminatrice, di conseguenza, avrebbe negli IRCCS la medesima composizione degli altri enti del SSN, con l’unica peculiarità di avere, tra i membri, il direttore scientifico.

D’altro canto, secondo la resistente, anche «una lettura logico-ordinamentale dei principi» porterebbe a concludere per l’incidenza delle descritte riforme sulla disciplina statale generale anche su quella speciale degli IRCCS: l’esigenza di imparzialità e la finalità di selezionare i migliori dirigenti, sottese alle modifiche apportate alla composizione della commissione nelle aziende sanitarie, sarebbero comuni al conferimento degli incarichi di dirigenza negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico che, del pari, sono enti del SSN ai sensi dell’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003.

2.3. Quanto alla normativa regionale, la resistente ne ripercorre, anzitutto, l’evoluzione.

La legge reg. Emilia-Romagna n. 29 del 2004, nel recare «Norme generali sull’organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale», sin dalla sua originaria versione, tratta all’art. 10 degli «Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico» situati nel proprio territorio.

Per effetto della riscrittura da parte della legge reg. Emilia-Romagna 3 marzo 2006, n. 2 (Modifiche all’articolo 10 della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 29, in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), il comma 7 dell’art. 10 della legge reg. Emilia-Romagna n. 29 del 2004 ha disciplinato anche la composizione della commissione per la selezione del direttore dell’UOC degli IRCCS, prevedendo che fosse costituita dal direttore scientifico (presidente di diritto), dal direttore sanitario e da un dirigente del SSN (individuato dal collegio di direzione).

In tal modo, la Regione Emilia-Romagna avrebbe ripreso alla lettera quanto previsto dall’art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003 – che a sua volta richiamava la disciplina dell’analoga commissione di cui all’allora vigente art. 15-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 –, con la variante della sostituzione, tra i componenti, di uno dei due dirigenti di struttura complessa del SSN con il direttore sanitario.

Con l’ulteriore modifica apportata dall’art. 13, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 4 (Disciplina degli accertamenti della disabilità – ulteriori misure di semplificazione ed altre disposizioni in materia sanitaria e sociale), è stato aggiunto al comma 7 dell’art. 10 della legge regionale n. 29 del 2004 un ulteriore periodo a mente del quale «[l]a Commissione è presieduta dal direttore sanitario o dal direttore scientifico a seconda che l’attribuzione dell’incarico di direzione abbia ad oggetto una struttura complessa prevalentemente orientata all’attività assistenziale od all’attività di ricerca, secondo quanto definito nell’atto aziendale».

La disposizione impugnata, infine, è nuovamente intervenuta sul comma 7 dell’art. 10: in primo luogo, si è corretto il richiamo alla disposizione statale che attualmente regola la composizione della commissione di selezione (il vigente art. 15, comma 7-bis, lettera *a*, in luogo del previgente art. 15-ter del d.lgs. n. 502 del 1992); in secondo luogo, si è confermata la compresenza del direttore scientifico e del direttore sanitario; in terzo luogo, si è eliminata la previsione dell’alternanza della presidenza tra i due membri di diritto, posto che la disciplina statale applicabile la assegna ad uno dei dirigenti estratti a sorte.

2.4. Le disposizioni regionali che si sono succedute, secondo la Regione resistente, costituirebbero legittimo esercizio della propria competenza legislativa concorrente nella materia «tutela della salute».

In proposito, anzitutto, la resistente prospetta che quanto previsto dal d.lgs. n. 288 del 2003 non potrebbe essere interpretato in modo tanto puntuale e rigido da escludere ogni margine di intervento del legislatore regionale.

A sostegno dell’assunto, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 270 del 2005, con cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di alcune norme del d.lgs. n. 288 del 2003 relative alla composizione e designazione di altri organi degli IRCCS (in particolare, del Consiglio di amministrazione, del Collegio sindacale e del Presidente) perché ritenute «ingiustificatamente dettagliate e quindi invasive [...] dell’ambito lasciato all’eventuale esercizio della potestà legislativa regionale».

2.5. Inoltre, nell'esercitare la propria potestà legislativa, la Regione avrebbe legittimamente tenuto conto di due esigenze.

Per un verso, le norme impugnate garantirebbero la presenza nelle commissioni degli IRCCS del direttore sanitario (come previsto per le aziende sanitarie dal d.lgs. n. 502 del 1992), accanto al direttore scientifico (per come previsto dal d.lgs. n. 288 del 2003), in ragione della prevalente e rilevante attività assistenziale svolta dagli Istituti.

Per altro verso, la disciplina regionale attuerebbe le norme-principio stabilite dal legislatore nazionale più recente per garantire trasparenza, imparzialità e meritocrazia nella selezione della dirigenza medica apicale.

2.6. Ricorda, infine, la resistente che con la sentenza n. 181 del 2006 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri proprio nei confronti della legge reg. Emilia-Romagna n. 29 del 2004, nella parte in cui disciplinava (all'art. 8, comma 3) le procedure di nomina dei direttori di struttura complessa nelle aziende sanitarie.

Di tale pronuncia, la resistente evidenzia i passaggi in cui si è affermato, da un lato, che le regioni, in forza della competenza legislativa concorrente loro attribuita, sarebbero «libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie» e, dall'altro, che nel farlo debbano perseguire la «“selezione tecnica e neutrale dei più capaci” [...] con modalità procedurali atte a garantire le condizioni di un trasparente ed imparziale esercizio dell'attività amministrativa».

Proprio di tali principi con la disposizione impugnata la Regione avrebbe fatto applicazione.

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 28 del 2023), impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023, che sostituisce l'art. 10, comma 7, della legge reg. Emilia-Romagna n. 29 del 2004.

Il legislatore regionale è intervenuto sulla disciplina regionale degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico con sede nel territorio regionale con riguardo ai criteri e alle procedure per il conferimento dei relativi incarichi di direzione di struttura complessa nonché alla composizione dell'organo collegiale cui è affidata la selezione degli idonei disponendo, a tale ultimo proposito, che «[l]a Commissione di cui all'art. 15, comma 7-bis, lett[era] a) del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico».

Su questo periodo si appunta la dogliananza statale.

In particolare, secondo la disposizione impugnata, l'organo collegiale per gli IRCCS emiliani è formato – per effetto del richiamo alla normativa statale vigente relativa alla formazione della medesima commissione per gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 15, comma 7-bis, lettera a), del d.lgs. n. 502 del 1992) – dal direttore sanitario e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, individuati per sorteggio dall'apposito

elenco nazionale dei direttori di UOC appartenenti ai ruoli regionali del SSN, nonché – per effetto dell’apposita norma additiva – dal direttore scientifico.

È denunciato il contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost. in relazione al principio fondamentale delle materie «tutela della salute» e «professioni» posto dall’art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, che stabilisce che «[l]a 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».

Secondo il ricorrente, il menzionato art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, assurgerebbe a parametro interposto poiché detta una apposita disciplina per gli IRCCS, in quanto tale prevalente per specialità su quella generale dettata dal d.lgs. n. 502 del 1992 per le aziende sanitarie (territoriali e ospedaliere).

2. In via preliminare, la Regione eccepisce la tardività e la carenza di interesse al ricorso, in quanto la disposizione impugnata riproporrebbe la norma, vigente già dal 2006 e mai contestata dallo Stato, della contestuale presenza del direttore sanitario e del direttore scientifico nella commissione di selezione dei “primari” degli IRCCS.

2.1. L’eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l’istituto dell’acquiescenza non si applica nei giudizi in via principale, atteso che la disposizione contestata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l’effetto di reiterare la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere (*ex plurimis*, sentenze n. 112 del 2023, n. 255 e n. 23 del 2022).

3. L’esame del merito delle questioni promosse richiede una essenziale ricostruzione del quadro normativo relativo agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e di quello relativo alla composizione della commissione per la selezione degli idonei per il conferimento degli incarichi di direzione delle strutture complesse, limitatamente agli aspetti interessati dalle questioni.

3.1. Gli IRCCS sono strutture ospedaliere caratterizzate dal contemporaneo e connesso svolgimento di attività diagnostico-terapeutiche di alta specialità e di attività di ricerca, che svolgono secondo gli indirizzi del Programma nazionale di ricerca sanitaria e in coerenza con gli atti di programmazione regionale in materia.

Fin dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), gli IRCCS sono stati oggetto di normativa speciale rispetto a quella dettata in via generale per l’organizzazione e il funzionamento degli enti del SSN, e ciò in ragione delle caratteristiche peculiari degli Istituti, tanto sotto il profilo della duplicità delle funzioni svolte, quanto per le forme organizzative appositamente prescelte.

L’attuale disciplina degli IRCSS – da ricondurre in prevalenza alle materie di potestà legislativa concorrente della «tutela della salute» e della «ricerca scientifica» (per tutte, sentenza n. 270 del 2005) – a livello statale è contenuta nel d.lgs. n. 288 del 2003, oggetto di recente modifiche da parte del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 200 (Riordino della disciplina degli Istituti di

ricovero e cura a carattere scientifico) il quale, con differenti misure di raccordo tra le attività scientifica e di assistenza, ha perseguito l’obiettivo del potenziamento del rapporto fra ricerca, innovazione e cure sanitarie posto dalla relativa legge delega (art. 1, comma 1, primo capoverso, lettere *a*, *b* e *h*, della legge 3 agosto 2022, n. 129, recante «Delega al Governo per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288»).

Secondo la predetta normativa, gli Istituti si suddividono in due categorie, a seconda del tipo di personalità giuridica: quelli di diritto privato («gli Istituti di diritto privato»), cui è garantita l’autonomia giuridico-amministrativa, e quelli di diritto pubblico, che sono enti del Servizio sanitario nazionale e che possono avere la forma di ente pubblico («gli Istituti non trasformati») o di fondazione («Fondazioni IRCCS»).

Nello specifico, l’art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, assunto a parametro interposto, è dedicato agli «Istituti non trasformati», al pari della disposizione regionale impugnata.

Secondo l’atto di intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 1° luglio 2004 – cui l’art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003 demanda la disciplina dell’organizzazione, gestione e funzionamento degli Istituti in forma di ente pubblico – ne sono organi, tra gli altri, il direttore generale, cui spetta la rappresentanza e la gestione dell’ente, il direttore sanitario, che coadiuva il primo e dirige i servizi sanitari, e il direttore scientifico che, nominato dal Ministro della salute, su parere del Presidente della Regione, è responsabile dell’attività di ricerca dell’Istituto. Quest’ultimo presiede anche il comitato tecnico-scientifico, cui partecipano il direttore sanitario e altri otto membri, e che svolge funzioni consultive e di supporto all’attività clinica e di ricerca (art. 15 dello schema-tipo di regolamento di organizzazione degli Istituti allegato al suddetto atto di Intesa).

3.2. Quanto al trattamento giuridico ed economico del personale degli Istituti-enti pubblici, il primo periodo dell’art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 lo sottopone alla disciplina del d.lgs. «n. 502 del 1992, e successive modificazioni», contenuta nel suo Titolo V (rubricato «Personale») e comprensiva del regime del conferimento, dell’espletamento e della cessazione dell’incarico di direttore di struttura complessa (articoli da 15 a 17-bis). Il secondo periodo del medesimo comma, si discosta, invece, dalla normativa generale proprio in punto di composizione della commissione incaricata della relativa selezione.

Tale ultima disposizione, evocata a parametro interposto, prevede che questa sia formata dal direttore scientifico, che la presiede, e da due direttori di UOC del Servizio sanitario nazionale, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale.

Nell’ottica della specialità, il legislatore ha così emanato una apposita disposizione sulla composizione dell’organo collegiale, differenziandola da quella stabilita dal previgente comma 2 dell’art. 15-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui la commissione era formata dal direttore sanitario (presidente di diritto) e da due dirigenti dei ruoli del personale del SSN preposti a una struttura complessa, di cui uno individuato dal direttore generale ed uno dal collegio di direzione. In ragione della caratterizzante attività di ricerca degli Istituti, il d.lgs. n. 288 del 2003 ha,

quindi, ritenuto necessario che la selezione degli idonei tra cui conferire la responsabilità gestionale delle UOC fosse effettuata da membri sensibili anche ai profili della ricerca ed ha, pertanto, sostituito nella presidenza il direttore scientifico al direttore sanitario ed ha assegnato la nomina di uno dei componenti tecnici all’organo collegiale appositamente preposto ad iniziative e pareri sull’attività scientifica, vale a dire il comitato tecnico-scientifico.

3.3. A sua volta, la Regione Emilia-Romagna, nell’ambito della legge regionale n. 29 del 2004, recante le norme sull’organizzazione e funzionamento del servizio sanitario regionale, ha adottato una propria disciplina sugli IRCCS (art. 10) e, a partire dal 2006, ha anche regolato la composizione della commissione deputata alla selezione degli idonei per gli incarichi di direzione delle strutture complesse dei predetti Istituti.

Il comma 7 dell’art. 10 – nel testo vigente sino alla sostituzione disposta dal censurato art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023 – prevedeva una commissione a tre, formata dal direttore sanitario, dal direttore scientifico, e da un direttore di UOC della disciplina oggetto dell’incarico, scelto dal collegio di direzione. La presidenza dell’organo era attribuita al direttore sanitario o al direttore scientifico a seconda che l’attribuzione dell’incarico attenesse ad una struttura a prevalenza assistenziale o di ricerca.

La Regione Emilia-Romagna, nell’esercizio della potestà legislativa concorrente, aveva così ritenuto di comporre l’organo collegiale tenendo conto in parte del modello generale previsto per gli enti del SSN (quanto al direttore sanitario come componente di diritto e al componente tecnico nominato dal collegio di direzione) e in parte della previsione speciale degli IRCCS (quanto alla presenza del direttore scientifico).

3.4. Intervenendo nuovamente in materia, con la disposizione in esame il legislatore regionale ha previsto che la commissione sia composta da cinque membri: ancora, di diritto, il direttore scientifico e il direttore sanitario, accanto alla rinnovata componente tecnica, individuata in tre direttori di struttura complessa, scelti per sorteggio.

Per quanto emerge dalla relazione illustrativa al progetto di legge e anche rimarcato dalla difesa della resistente, con la riformulazione delle norme la Regione, da un lato, ha inteso ottemperare al principio di cui all’art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, ribadendo la presenza in commissione del direttore scientifico e, dall’altro lato, ha voluto recepire le modifiche apportate dalla normativa nazionale in punto di formazione delle commissioni per le selezioni dei direttori delle UOC nelle aziende sanitarie.

In proposito, va rammentato che, per effetto dell’art. 4 del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, e dell’art. 20 della legge n. 118 del 2022: a) la disciplina generale delle commissioni di selezione è transitata dal comma 2 dell’art. 15-ter al comma 7-bis, lettera a), dell’art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992; b) il numero dei componenti è stato elevato a quattro (uno di diritto individuato ancora nel direttore sanitario, e tre tecnici), c) è mutata l’investitura degli esperti, non più per nomina dagli organi dell’ente, bensì per sorteggio dall’elenco nazionale dei direttori delle UOC appartenenti ai ruoli regionali del SSN; d) è garantito che almeno due commissari tecnici svolgano il proprio incarico in regioni diverse da quella dell’azienda cui la selezione si riferisce; e) la presidenza è attribuita al direttore sorteggiato con maggiore anzianità di servizio e il suo voto

prevale in caso di parità; f) è potenziato il ruolo della commissione che, in esito alla comparazione di curricula, titoli e colloquio e all’attribuzione di conseguenti punteggi, non si limita più, come in passato, a predisporre una terna dei migliori candidati, tra i quali il direttore generale sceglieva il dirigente di struttura da nominare, ma redige ora una «graduatoria» di cui il direttore generale prende atto, conferendo l’incarico al primo graduato (art. 15, comma 7-bis, lettera b, del d.lgs. n. 502 del 1992).

4. Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, è fondata la questione della violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia di potestà legislativa concorrente «tutela della salute».

4.1. Questa Corte ha già avuto modo di ricondurre a tale materia la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria, rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l’organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all’utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall’impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale» (sentenze n. 155 del 2022, n. 179 del 2021, n. 371 del 2008 e, con specifico riguardo agli incarichi di direzione di strutture complesse, sentenze n. 139 del 2022 e n. 181 del 2006).

Tale ascrizione ha riguardato anche, sul versante soggettivo, la dirigenza degli IRCCS (sentenze n. 53 del 2023 e n. 422 del 2006) e, sul versante oggettivo, la composizione delle commissioni di selezione (sentenze n. 189 del 2022 con riguardo agli incarichi di direttore amministrativo e sanitario e n. 139 del 2022 con riguardo agli incarichi delle UOC delle aziende sanitarie).

4.2. In particolare, la sentenza n. 139 del 2022 ha affermato che costituiscono principi fondamentali della materia «tutela della salute» i precetti fissati dall’art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, e tra questi quello relativo alla composizione della commissione di selezione delle aziende sanitarie, in relazione al numero dei componenti e alla modalità di nomina, in quanto finalizzato ad assicurare l’imparzialità dell’organo di valutazione tecnica e le capacità dei soggetti cui conferire l’incarico gestionale.

Ebbene, la resistente sostiene avere legittimamente esercitato la propria potestà legislativa nel contemporaneo rispetto di tale principio fondamentale nonché di quello che impone la presenza del direttore scientifico nell’organo di valutazione, secondo quanto stabilito dall’art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003.

Coglie, per contro, nel segno la prospettazione del ricorrente secondo cui, nel caso in esame, l’unico principio fondamentale applicabile, secondo il criterio di specialità, è quello posto dall’art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, in forza del quale «la commissione è composta dal direttore scientifico, che la presiede [e] 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».

Come si è già osservato (punto 3.2.) con la citata disposizione il legislatore statale ha da tempo configurato in termini autonomi la commissione degli «Istituti non trasformati» a garanzia della

competenza dei candidati selezionati tanto nella cura quanto nella ricerca, la cui connessione contraddistingue tali enti ospedalieri.

D'altronde, alla configurazione *ad hoc* della commissione esaminatrice il legislatore statale non ha ritenuto di apportare variazioni né quando ha riformato la commissione di selezione delle aziende sanitarie (d.l. n. 158 del 2012, come convertito, e legge n. 118 del 2022, di riforma dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992), né quando ha proceduto al recente riordino degli IRCCS (d.lgs. n. 200 del 2022).

La mancata modifica nell'ambito di quest'ultima riforma è particolarmente significativa, non solo in quanto il decreto di riordino è intervenuto sul medesimo art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003, ma anche perché la novella, per più versi, ha valorizzato il coordinamento tra l'attività assistenziale e quella di ricerca, cui risponde anche il previsto equilibrio nella composizione della commissione.

Diversamente da quanto sostenuto dalla resistente, il parametro interposto è principio fondamentale nella individuazione della commissione nel suo complesso e non di uno solo dei suoi componenti, proprio in quanto esso disciplina un organo collegiale unitariamente inteso. Non può quindi condividersi il percorso argomentativo tendente alla frammentazione del parametro, innestando nella composizione della commissione ivi prevista componenti indicati in altre disposizioni.

In ciò, la disposizione statale, sebbene abbia contenuto specifico e dettagliato, nondimeno vincola la potestà legislativa delle regioni: le regole ivi contenute, nella finalità di garantire la competenza dei direttori delle UOC tanto scientifica, quanto sanitaria, si pongono in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano la complessiva disciplina degli IRCCS (nello stesso senso e tra le tante, la già citata sentenza n. 189 del 2022 per la specifica composizione della commissione deputata alla formazione degli elenchi di idonei per il conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e sanitario degli enti del SSN).

4.3. È evidente, allora, la distonia dell'organo tecnico previsto dal legislatore regionale (una commissione a cinque, con tre tecnici sorteggiati, tra cui è nominato il presidente) da quello previsto dal legislatore statale (una commissione a tre, presieduta dal direttore scientifico con due tecnici nominati, di cui uno, in particolare, dal comitato tecnico-scientifico).

La disposizione impugnata, con tale scostamento dalla disciplina statale, per un verso, altera il “peso” della partecipazione del direttore scientifico nel collegio, sia in termini numerici, sia in termini di posizione, e, per altro verso, sminuisce la competenza dei commissari nelle valutazioni dell'attività di ricerca (garantite anche con la nomina di un membro da parte del comitato tecnico-scientifico), rimarcando quella di tipo clinico (propria dei tre direttori di UOC sorteggiati e del direttore sanitario).

4.4. Il ravvisato contrasto tra la disposizione regionale impugnata e il principio fondamentale della materia non è scalfita dalla tesi della Regione Emilia-Romagna, per la quale lo stesso parametro interposto sarebbe a sua volta interessato dalle riforme apportate all'art. 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, per asserite ragioni letterali e sistematiche.

4.4.1. Anzitutto, la lettera dell’art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 contraddice l’assunto di un suo rinvio dinamico al d.lgs. n. 502 del 1992 con riguardo alla commissione di selezione.

Mentre, nel primo periodo dello stesso comma, il legislatore ha «sottoposto alla disciplina del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni» il trattamento giuridico ed economico del personale, il secondo periodo della disposizione recita che «[l]a 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».

È evidente che tale formula normativa non contiene alcun rinvio: l’art. 11 richiama la disposizione generale che regola l’analoga commissione del SSN al solo fine di identificare l’organo tecnico, per poi procedere a porre autonome regole nella individuazione dei componenti, nella nomina degli esperti e nella presidenza.

4.4.2. Secondo la resistente, l’art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003 sarebbe stato comunque inciso dalle riforme del d.lgs. n. 502 del 1992 in quanto finalizzate a incrementare l’imparzialità e il buon andamento del SSN, di cui gli IRCCS fanno parte.

In proposito, è sufficiente osservare che l’univoco dato letterale del parametro interposto, quanto al numero e alla modalità di individuazione dei membri tecnici, non lascia spazio a significati differenti, frutto dell’invocata interpretazione sistematica.

4.4.3. Seppur tanto basta a sconfessare l’argomento difensivo, esso richiede due osservazioni.

Vero è che l’aumento numerico e la scelta per sorteggio degli esperti tecnici, in luogo della nomina dagli organi aziendali, disposti per gli altri enti del SSN, sono fattori di trasparenza (sentenza n. 139 del 2022), ma essi si accompagnano a quello ulteriore e preponderante della proceduralizzazione dell’attività di valutazione, culminata di recente nella previsione del necessario conferimento dell’incarico al partecipante posizionato per primo in graduatoria (art. 15, comma 7-bis, lettera b, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Ebbene, la disciplina di principio degli IRCCS «non trasformati» recepisce tali riforme procedurali improntate su criteri meritocratici: per come si è visto (punto 3.2.), infatti, il primo periodo del comma 2 dell’art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003 fa rinvio espresso (e mobile) al trattamento giuridico del personale del d.lgs. n. 502 del 1992 («e successive modificazioni»), che ricomprende anche il regime di conferimento degli incarichi direttivi delle UOC.

In questo rinnovato quadro procedurale, continua a giustificarsi, invece, la previsione speciale sulla composizione della commissione degli Istituti a garanzia della duplice competenza dei componenti nella cura e nella ricerca.

Ciò, comunque, non esclude che il legislatore nazionale, nella sua discrezionalità, ben possa attenuare la distanza o armonizzare la disciplina della commissione di selezione dei direttori di struttura complessa degli Istituti di ricerca non trasformati con quella stabilità per gli altri enti del Servizio sanitario nazionale.

5. Alla luce delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023 che sostituisce l’art. 10, comma 7, della

legge reg. Emilia-Romagna n. 29 del 2004, limitatamente alle parole «[l]a Commissione di cui all’art. 15, comma 7-bis, lett[era] a) del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico».

6. L’accoglimento della questione per contrasto della disposizione censurata con l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute», comporta l’assorbimento della questione riferita ai principi fondamentali della materia «professioni».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 23 della 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) che sostituisce l’art. 10, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull’organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale), limitatamente alle parole «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».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente
Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore
Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 maggio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA