

Sentenza: 22 settembre 2021, n. 195

Materia: sanità pubblica e privata

Parametri invocati: articoli 3, 97 e 117, comma secondo, lettera l) e comma terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria);
- illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 11 e 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria) che prevedono misure finalizzate alla semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di organizzazione per il reclutamento di personale dirigenziale nel servizio sanitario e di autorizzazioni all'installazione ed esercizio di alcune attività sanitarie e accreditamento delle strutture private, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione,

Con il primo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'articolo 1, comma 11, della legge regionale della Puglia n. 18 del 2020, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di parità di trattamento e di proporzionalità,

La disposizione impugnata, che sostituisce l'articolo 12, comma 8, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), prevede che «*[i]l limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario è quello previsto dalla normativa nazionale in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati*». Il ricorrente ravvisa la violazione del principio di parità di trattamento e di proporzionalità nella differenziazione non giustificata tra gli ambulatori specialistici non accreditati e tutti gli altri tipi di strutture sanitarie. Non sarebbe chiara la ratio di tale disposizione, né sarebbe illustrato il regime applicabile alle strutture esonerate dal rispetto del limite di età.

La Corte costituzionale, dopo aver esaminato la legislazione nazionale in materia, conferma l'assenza di un principio fondamentale espressamente ricavabile da una norma statale, o che si possa evincere in via sistematica, in forza del quale il responsabile sanitario di struttura privata oltre a possedere i requisiti di professionalità, debba avere età inferiore ai settanta anni. Inoltre, la differenziazione, sempre più nettamente definita dalla giurisprudenza amministrativa (per tutte, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 10 febbraio 2021, n. 1249), tra strutture autorizzate, che

operano in regime privatistico, e strutture che, invece, attraverso l'accreditamento istituzionale, entrano a far parte del sistema sanitario pubblico, erogando prestazioni per conto del servizio sanitario, converge nella direzione della legittimità di una disciplina regionale che riconosca alle prime la possibilità di avvalersi, per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario, di un professionista che abbia superato il limite massimo di età previsto per la permanenza in servizio nelle strutture pubbliche ed equiparate. Alla luce di quanto esposto la Corte non ritiene fondata la questione di costituzionalità dell'articolo 1, comma 11, della legge della Regione Puglia n. 18 del 2020 in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Ugualmente non fondata è la seconda censura della disposizione regionale motivata da una mancata giustificazione del differente trattamento previsto per i dirigenti medici degli ambulatori specialistici non accreditati rispetto a quelli delle altre strutture sanitarie, in assenza di una norma statale che possa dare fondamento a tale differenziazione. Ma la Corte ritiene che il legislatore regionale, nei limiti della propria competenza e ispirandosi al canone della ragionevolezza, può differenziare il trattamento delle strutture private da quelle pubbliche ed equiparate senza incorrere nella violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Non sono, infatti, comparabili i criteri organizzativi cui si ispirano le strutture pubbliche e private.

La Corte non ritiene fondate nemmeno le censure avverso il comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale della Puglia n. 18 del 2020 in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. La disposizione in esame consente alle strutture pubbliche e private, agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati e agli enti ecclesiastici di richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale. Il ricorrente argomenta che tale disposizione contrasta con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e con i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dagli articoli 8-ter e 8-quater del decreto legislativo n. 502 del 1992, che differenziano, rendendoli autonomi, i procedimenti di autorizzazione e di accreditamento, e subordinano l'accreditamento al possesso di requisiti ulteriori da parte della struttura già autorizzata, oltre che alla coerenza dell'attività della struttura con la programmazione regionale. La Corte ritiene che la disciplina dettata dalla Regione Puglia in materia di autorizzazione e accreditamento istituzionale non contrasta con il principio di differenziazione dei due procedimenti. La prevista facoltà di presentare con un'unica istanza la richiesta di rilascio, sia dell'autorizzazione, sia dell'accreditamento istituzionale, rappresenta una mera semplificazione, senza incidere sulla progressione delle verifiche e degli accertamenti che connotano i due procedimenti.

La Corte ritiene invece fondate le questioni sollevate nei confronti degli articoli 9 e 10 e ne dichiara l'illegittimità costituzionale.

Ad avviso del ricorrente l'articolo 9 della legge regionale della Puglia n. 18 del 2020, che sostituisce l'ultima parte dell'articolo 19, comma 3, della legge regionale della Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), contrasta con gli articoli 97 e 117, comma 2, lett. l) sotto il profilo "dell'ordinamento civile" e comma 3, della Costituzione laddove prevede che l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio dell'attività sanitaria hanno effetti vincolanti sulle procedura di accreditamento istituzionale.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge della Regione Puglia n. 18 del 2020 dovendosi ritenere preclusa alla competenza legislativa della Regione la facoltà di prevedere effetti vincolanti del procedimento di autorizzazione ai fini dell'accreditamento istituzionale. Ai sensi dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992, infatti, la realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale e l'esercizio di attività sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate, rispettivamente, ad autonomi procedimenti finalizzati al rilascio delle autorizzazioni ex articolo 8-ter, al rilascio dell'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8-quater, nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies.

Il legislatore regionale pertanto è tenuto a rispettare il principio fondamentale di autonomia dei procedimenti di autorizzazione e di accreditamento sanitario e non può adottare disposizioni con effetti vincolanti che contrastano con le previsioni di cui all'articoli 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d. lgs. n. 502 del 1992.

I due procedimenti - di autorizzazione e di accreditamento - sono, in base ai principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi in quanto procedimenti finalizzati alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili. Sulla base di tale principio di autonomia devono essere distinti *«gli aspetti che attengono al procedimento di “autorizzazione”, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli di “accreditamento” delle strutture autorizzate»*, precisando che, quanto all'autorizzazione, *«gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono “requisiti minimi” di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie»*, e che, quanto all'accreditamento, *«occorrono, invece, “requisiti ulteriori” (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992»* (sentenza n. 292 del 2012). Inoltre deve rilevarsi come le vicende del processo di accreditamento restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità delineata dall'art. 8-ter, comma 3» (sentenza n. 7 del 2021).

L'articolo 10 della legge della Regione Puglia n. 18 del 2020 prevede misure di stabilizzazione - nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della spesa sanitaria - a favore del personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia da esercitarsi previa domanda dell'interessato entro 60 giorni dall'entrata in vigore della medesima legge.

Ad avviso del ricorrente la disposizione impugnata che stabilizza il personale precario è in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione che impone il reclutamento del personale a tempo indeterminato nei ruoli dell'amministrazione tramite concorso pubblico.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale il principio costituzionale previsto all'articolo 97 della Costituzione è derogabile solo in casi eccezionali (sentenza n. 363 del 2006), cioè quando sussistono *«peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico»* (sentenza n. 81 del 2006), al fine di evitare privilegi a favore di categorie più o meno ampie di soggetti (sentenza n. 205 del 2006).

Sempre ad avviso del ricorrente nel caso di specie non sussistono condizioni che legittimano alcuna deroga al principio dell'articolo 97 della Costituzione e alla disciplina statale in materia di superamento del precariato pubblico che prevede in ogni caso, oltre al possesso dei requisiti in capo al lavoratore, l'espletamento di procedure concorsuali da parte delle pubbliche amministrazioni.

La disposizione regionale violerebbe anche il riparto delle competenze, intervenendo nella materia *«ordinamento civile»*, riservata alla competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 18 del 2020 per violazione degli articoli 97 e 117, comma secondo, lett. l), della Costituzione.

Secondo il costante orientamento giurisprudenziale il confine fra ciò che è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa residuale regionale deve essere individuato come segue: rientrano nella prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (sentenze n. 194 e n. 126 del 2020, n. 191 del 2017).

La disposizione regionale censurata interviene su rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere e incide sul profilo della durata, trasformandoli in nuovi rapporti a tempo indeterminato, che sorgono proprio per effetto della norma. La censura è fondata e la norma deve essere ricondotta nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, in quanto viola il riparto di competenza.

Inoltre la norma è in contrasto con il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione previsto all'articolo 97 Costituzione che impone per l'accesso al pubblico impiego l'obbligo di reclutamento del personale mediante concorso, che costituisce la modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche (ex multis, sentenze n. 36 del 2020 e n. 40 del 2018).