

Sentenza: 2 dicembre 2025, n. 198

Materia: servizio sanitario regionale, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Parametri invocati: Cost. artt. 97, comma secondo, e 117, comma terzo.

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 6 comma 1 e 14 legge della Regione autonoma della Sardegna 11 marzo 2025, n. 8 (Disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n.8 del 2025, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), limitatamente al secondo periodo del comma sostituito;
- illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, e 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, denunciando la violazione di vari parametri costituzionali e norme interposte.

La Corte ha accolto le questioni promosse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, osservando che l'art. 6 della l.r. n. 8 del 2025, nella parte in cui fissa un termine di 60 giorni entro il quale il nuovo direttore generale "conferma o sostituisce" il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari, se nominato, viola l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, poiché introduce nel rapporto un elemento di parzialità, attribuendo all'organo di vertice dell'azienda sanitaria, per il fatto di essersi insediato, il potere di far cessare gli incarichi in corso dei dirigenti non apicali prima della naturale scadenza, sulla base di valutazioni puramente discrezionali e in totale assenza di uno scrutinio procedimentalizzato sulle ragioni interne al rapporto.

Con riferimento all'art. 14 della l.r. n. 8 del 2025, la Corte costituzionale ha ravvisato la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., in materia di tutela della salute, giacché, disponendo il commissariamento, in via straordinaria, di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie della Sardegna e ricollegando all'insediamento del commissario straordinario l'automatica risoluzione del rapporto con il direttore generale in carica, si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dall'art. 2, comma 5, del d. lgs. n. 171 del 2016, che non comprende tale ipotesi tra i casi in cui la regione può dichiarare l'immediata decadenza dell'organo di vertice delle aziende del SSR.

La Corte si è più volte occupata dei meccanismi di *spoils system*, via via sempre più valorizzando, dalla sentenza n. 233 del 2006 in poi, la necessità di rispettare i principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa. La giurisprudenza costituzionale successiva al 2006, infatti, ha precisato che tali meccanismi, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, si pongono

in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti. Parimenti, è stata ritenuta in contrasto con l'art. 97 Cost. la cessazione del direttore generale dal rapporto con la regione per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto (sentenza n. 224 del 2010, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

In particolare, quest'ultima sentenza, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che legava, in modo automatico, secondo il principio *simul stabunt, simul cadent*, la sorte di una figura non apicale, quale il direttore amministrativo, a quella del direttore generale, si presenta significativa sotto due profili. Essa ha, innanzitutto, affermato che "la scelta fiduciaria del direttore amministrativo, che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale, del direttore generale, non implica che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale che connota quest'ultima. Una volta instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica. In secondo luogo, ha ritenuto irrilevante che la norma prevedesse la possibilità della riconferma del direttore amministrativo. Il potere del direttore generale di conferma di quest'ultimo non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato, alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica (sentenza n. 224 del 2010, punto 4.3. del *Considerato in diritto*).

Tali principi, già in linea con quanto affermato dalle precedenti sentenze n. 81 del 2010, n. 161 del 2008 e n. 104 del 2007, risultano ribaditi anche nella successiva sentenza n. 228 del 2011, laddove si precisa che "i meccanismi di decadenza automatica, nei quali debbono essere inclusi anche quelli che si manifestano nel senso della cessazione del rapporto in caso di mancata conferma entro un ridotto periodo temporale, mancata conferma che è decisa sulla base di una determinazione del tutto discrezionale, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. (sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento) in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti" (punto 3.1. del *Considerato in diritto*).

L'impugnato art. 6, nella parte in cui fissa un termine di 60 giorni entro cui il nuovo direttore generale conferma o sostituisce il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari, se nominato, introduce nel rapporto un elemento di parzialità, attribuendo all'organo di vertice dell'azienda sanitaria, per il solo fatto di essersi insediato, il potere di far cessare gli incarichi in corso dei dirigenti non apicali prima della naturale scadenza, sulla base di valutazioni puramente discrezionali e in totale assenza di uno scrutinio procedimentalizzato sulle ragioni interne al rapporto. Ciò pone la disposizione impugnata in contrasto con l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, esponendo il dirigente a provvedimenti adottabili senza la garanzia del contraddittorio e senza la possibilità di sindacare le ragioni della decisione. Il ravvisato contrasto con l'art. 97 Cost., peraltro, non può essere messo in dubbio neanche dalla possibilità, riconosciuta dalla disposizione impugnata, di conferma dei direttori medesimi, poiché essa non attribuisce agli interessati alcuna garanzia in ordine alla prosecuzione del rapporto, essendo, per quanto detto, la scelta dell'una o dell'altra soluzione rimessa all'assoluta discrezionalità del direttore generale, a prescindere da qualsivoglia valutazione delle modalità di svolgimento dell'incarico e dei risultati ottenuti.

Alla luce di tali considerazioni la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Quanto alla seconda questione, la Corte ha già avuto modo di occuparsi della legittimità costituzionale delle norme regionali che prevedono il commissariamento straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale. In particolare, essa ha rilevato che, pur non trovando tale istituto una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502 del 1992, “nondimeno, quasi tutte le Regioni hanno previsto con legge la possibilità di nominare commissari straordinari, dotati dei medesimi requisiti per l'incarico di direttore generale, nei casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale, per un periodo limitato (non superiore a dodici mesi)”, ancorandola alla “impossibilità di provvedere alla sostituzione nel termine di sessanta giorni” previsto dall'art. 3-*bis*, comma 2, del suddetto decreto legislativo (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

La citata pronuncia ha, a tale riguardo, specificamente rimarcato che “se in linea di principio il commissariamento degli enti del SSR da parte della Regione può ritenersi ammissibile, ciò che maggiormente rileva sono i presupposti dello stesso. Questi ultimi, infatti, non possono rinvenirsi nella mera vacanza dell'ufficio, poiché in tal modo sarebbe effettivamente violata la previsione di cui all'art. 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario”. In tale occasione, la Corte ha anche elencato esemplificativamente i casi in cui è ammissibile ricorrere all'istituto in esame, facendo riferimento “al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

L'istituto del commissariamento straordinario è stato, quindi, chiaramente legato a ipotesi in cui non vi era un direttore generale in carica.

La successiva sentenza n. 209 del 2021 ha, poi, precisato che “le Regioni ben possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario. Tali esigenze possono dipendere anche da interventi di razionalizzazione del sistema sanitario, come nel caso di specie, in cui i commissari straordinari hanno il compito di progettare e pianificare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto del Servizio sanitario regionale, svolgendo così funzioni di amministrazione straordinaria con finalità e compiti di transizione all'amministrazione ordinaria” (punto 4.1. del *Considerato in diritto* e, nello stesso senso, sentenza n. 189 del 2022). Entrambe le sentenze da ultimo richiamate si riferiscono a disposizioni regionali che prevedevano la nomina del commissario straordinario in ipotesi in cui non vi era un direttore generale in carica.

In particolare, la sentenza n. 189 del 2022 si riferiva a un'ipotesi di vacanza del relativo ufficio e la sentenza n. 209 del 2021 è intervenuta proprio sulla legge reg. Sardegna n. 24 del 2020 (modificata dalle disposizioni impugnate nella presente sede), che conteneva un ampio progetto di riorganizzazione degli enti del sistema sanitario regionale, da realizzarsi anche attraverso l'istituto del commissariamento straordinario, al fine di passare da un sistema di amministrazione accentrato, costituito da un solo ente (l'ATS) che aveva incorporato le precedenti aziende sanitarie locali ed era suddiviso in aree socio-sanitarie locali, a un sistema diffuso, composto da più enti di nuova istituzione (l'Azienda regionale della salute e otto aziende socio-sanitarie locali), tutti dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile. Gli enti commissariati erano quindi tutti di nuova istituzione e privi di un organo di vertice in carica e vi era urgenza di coprire tali posizioni.

Tuttavia, la riorganizzazione disposta dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2025 non ha le stesse caratteristiche di quella del 2020. La nuova legge regionale, infatti, allo scopo di dettare disposizioni urgenti di adeguamento, razionalizzazione e funzionalizzazione dell'assetto organizzativo ed istituzionale del Sistema sanitario regionale (SSR), anche al fine di garantire una adeguata erogazione dei livelli essenziali di assistenza sull'intero territorio regionale, mantiene il medesimo sistema diffuso, lasciando intatta la ripartizione tra gli enti istituiti nel 2020 e operando una riorganizzazione essenzialmente interna agli stessi, mediante una serie di interventi, che vanno dal trasferimento di presidi ospedalieri da un'azienda all'altra (art. 7) all'attribuzione di nuove competenze (art. 8) e all'integrazione e creazione di nuovi dipartimenti territoriali (artt. 12 e 13) all'interno delle aziende già esistenti.

Il commissariamento straordinario previsto dall'impugnato art. 14, comma 1, prescindendo da situazioni di vacanza dei direttori generali ed essendo finalizzato a un mero riordino interno di enti del SSR già esistenti per adeguare il settore ai nuovi indirizzi e alle nuove finalità dell'organo politico neoeletto, senza tuttavia modificare l'assetto generale del sistema di amministrazione di tale Servizio, non rispetta, quindi, i presupposti delineati dalla giurisprudenza costituzionale per l'utilizzo di tale strumento. Pertanto, l'automatismo decadenziale introdotto dalla disposizione impugnata, ricollegando la risoluzione del rapporto con il direttore generale all'insediamento del commissario straordinario, contrasta con i principi fondamentali sanciti dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016, che tra i presupposti sostanziali e le modalità procedurali per l'esercizio del potere della regione di dichiarare l'immediata decadenza del direttore generale, non ricomprende il ricorso a un commissariamento in via straordinaria per le ragioni individuate dalla legge regionale in esame.

Alla luce di tali considerazioni la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, in relazione all'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016.