

Sentenza: 26 novembre 2024, n. 202

Materie: tutela della salute - Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16 (Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 “Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio”, 24 luglio 2017, n. 29 “Istituzione dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.” e disposizioni diverse)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della l.r. Puglia 16/2024, nella parte in cui, alla lettera b), ha aggiunto all’art. 3 della l.r. Puglia 29/2017 i commi 2-bis, limitatamente alla lettera a), 2-ter, 2-quater, 2-quinquies e 2-sexies.
- inammissibilità o non fondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16, recante modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) e disposizioni diverse, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata ha modificato la l.r. Puglia 29/2017, istitutiva dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.

La lettera a) del comma 1 della norma impugnata ha aggiunto all’art. 2 della l.r. Puglia 29/2017 il nuovo comma 5-bis, secondo cui l’A.Re.S.S. opera, fra l’altro, come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione.

La stessa disposizione, alla lettera b) del comma 1, ha aggiunto all’art. 3 della l.r. Puglia 29/2017 i nuovi commi 2-bis (suddiviso nelle lettere a, b, c e d), 2-ter (suddiviso nelle lettere a, b e c), 2-quater, 2-quinquies e 2-sexies, che attribuiscono all’A.Re.S.S. nuove competenze e dettano norme sul loro esercizio.

In particolare, tali nuove competenze attengono alla gestione: dei concorsi per il reclutamento del personale del SSR; delle procedure per il rilascio e la revoca di pareri di compatibilità con il fabbisogno del SSR; delle procedure di autorizzazione all’esercizio, di accreditamento istituzionale e di mantenimento dell’accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private; dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, compresa l’attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni anche amministrative.

Secondo il ricorrente la norma impugnata viola l’art. 117, terzo comma, Cost. per contrasto, in primo luogo, con i principi fondamentali determinati dallo Stato in materia di tutela della salute, in relazione agli artt. 3, commi 1 e 1-bis, e 15, comma 7, 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), nonché in relazione agli artt. 2, 4, 5 e 6 del d.p.r. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario

nazionale) e agli artt. 3, 6 e 18 del d.p.r. 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), adottati sulla base dell'art. 18 del d.lgs. 502/1992, in quanto la disposizione impugnata sottrarrebbe alle aziende sanitarie lo svolgimento di funzioni istituzionali ad esse riservato e la piena autonomia gestionale del personale, così incidendo sull'organizzazione dei servizi sanitari.

In secondo luogo, la disposizione impugnata contrasterebbe anche con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'attribuzione all'A.Re.S.S. di ulteriori competenze potrebbe produrre un impatto sul bilancio regionale incompatibile con i vincoli posti alla Regione Puglia dal programma operativo di prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La Corte dichiara in via preliminare inammissibile per genericità della motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere a) e b), della l.r. Puglia 16/2024, promossa dal ricorrente per invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Nel merito, l'esame viene dunque limitato alla censura di violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di tutela della salute. La Corte analizza le norme censurate aggregandole per aree tematiche.

1. Concorsi e reclutamento del personale sanitario

L'art. 2, comma 1, della l.r. Puglia 16/2024, alla lettera b), ha aggiunto all'art. 3 della legge regionale istitutiva dell'A.Re.S.S., tra gli altri, i commi 2-bis, lettera a), e 2-ter, lettera a), che riguardano i concorsi e il reclutamento del personale sanitario.

Il comma 2-bis, lettera a), attribuisce all'A.Re.S.S. la gestione delle procedure concorsuali e selettive uniche regionali per il reclutamento del personale del Servizio sanitario regionale (SSR) sulla base dei fabbisogni certificati dal Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale e dei relativi piani autorizzativi assunzionali approvati dalla Giunta regionale.

Il comma 2-ter, lettera a), attribuisce alla stessa Agenzia, nelle more dell'istituzione di Azienda Zero, le procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie attraverso concorsi unici regionali e sulla base del fabbisogno complessivo regionale.

Secondo il ricorrente queste previsioni violano l'art. 117, terzo comma, Cost. giacché la gestione dei concorsi e del reclutamento del personale del SSR assegnata all'A.Re.S.S. attiene all'organizzazione sanitaria ed è pertanto riconducibile alla materia tutela della salute, tra i cui principi fondamentali rientrerebbe quello che assegna tale gestione esclusivamente alle aziende sanitarie, quali enti del Servizio sanitario nazionale.

Ad avviso della Corte costituzionale la questione è fondata. I commi 1 e 1-bis dell'art. 3 del d.lgs. 502/1992 assegnano alle unità sanitarie locali il compito di assicurare i livelli essenziali di assistenza sanitaria e le costituiscono in aziende dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, precisando che la loro organizzazione e il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato. Questo quadro normativo esprime di per sé il principio fondamentale che riserva alle aziende sanitarie, in ragione della loro autonomia imprenditoriale e organizzativa, la gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale del SSN. *Attribuendo integralmente la gestione dei concorsi a un ente diverso dalle aziende sanitarie, quale è l'A.Re.S.S., e prescindendo totalmente dalla previsione di forme di coordinamento con le medesime aziende e con i loro organi di vertice*, le predette norme regionali contrastano con il suddetto principio fondamentale, e sono pertanto illegittime per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

E' illegittimo per contrasto con lo stesso principio fondamentale anche il comma 2-quinquies dell'art. 3 della l.r. Puglia 2/2017, aggiunto dall'impugnato art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Puglia 16/2024, secondo cui in via transitoria appartiene all'A.Re.S.S. la gestione delle procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie non ancora avviate o concluse alla data del 26 marzo 2024.

2. Gestione del personale sanitario

L'art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Puglia 16/2024, modificativo dell'art. 3 della l.r. Puglia 29/2017, ha attribuito all'A.Re.S.S. competenze anche nella gestione di alcune categorie del personale del SSR.

Infatti, il nuovo comma 2-ter dell'art. 3 della l.r. Puglia 29/2017 prevede, alla lettera b), la gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, compresa l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni anche amministrative. Prevede altresì, alla lettera c), la ricognizione aggiornata trimestralmente sul personale in servizio, raggruppato per profilo professionale, articolazione aziendale di impiego ed eventuali limitazioni nelle mansioni. Inoltre, il nuovo comma 2-quater dello stesso art. 3 individua le modalità di esercizio della gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, al fine di assicurare la piena funzionalità su scala regionale di tutti i servizi e prestazioni.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni contrasterebbero con il principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dal citato art. 3, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. 502/1992.

Ad avviso della Consulta la questione è fondata. La gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie è riconducibile all'organizzazione sanitaria e, di conseguenza, alla materia della tutela della salute. I commi 1 e 1-bis dell'art. 3 del d.lgs. 502/1992 esprimono il principio fondamentale *dell'autonomia imprenditoriale e organizzativa delle aziende sanitarie, che comporta necessariamente l'autonomia gestionale del relativo personale*. Le previsioni censurate, al contrario, *affidano tale gestione a un ente strumentale della Regione (l'A.Re.S.S.), finendo per concentrare nelle sue mani anche scelte particolarmente delicate e puntuali, concernenti l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni*.

Il contrasto con l'indicato principio fondamentale non riguarda solo la lettera b) del comma 2-ter, ma anche la lettera c) dello stesso comma 2-ter, in quanto il compito di effettuare la ricognizione trimestrale del personale si collega strettamente alla sua gestione, nonché il successivo comma 2-quater, in quanto esso detta le modalità di esercizio della competenza gestionale attribuita all'A.Re.S.S. Le predette norme regionali sono pertanto illegittime per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il censurato art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Puglia 16/2024 ha aggiunto anche il comma 2-sexies all'art. 3 della l.r. Puglia 29/2017. Il comma 2-sexies stabilisce che la Giunta regionale può attribuire tutte le competenze di cui al comma 2 ter, relative al reclutamento e gestione della dirigenza medica e delle professioni sanitarie nonché alla ricognizione periodica del personale in servizio, diversamente dall'A.Re.S.S., anche a una delle sei direzioni strategiche costituenti articolazioni organizzative delle sei aziende sanitarie locali pugliesi, purché nella dimensione unitaria e per tutte le competenze previste.

In sostanza, alla Giunta regionale è concessa la mera facoltà di attribuire le competenze in esame a una delle aziende sanitarie del territorio regionale, rendendo soltanto eventuale e ipotetico il venir meno del loro trasferimento all'A.Re.S.S. A giudizio della Corte la norma non assicura il puntuale rispetto del citato principio fondamentale in tema di reclutamento e di gestione del personale sancito dai commi 1 e 1-bis dell'art. 3 del d.lgs. 502/1992 ed è quindi illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3. Autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie

L'art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Puglia 16/2024 ha aggiunto all'art. 3 della l.r. Puglia 29/2017, fra l'altro, il comma 2-bis, lettera b), che ha assegnato all'A.Re.S.S. la gestione dei procedimenti in materia di rilascio e revoca dei pareri di compatibilità con il fabbisogno sanitario regionale, di autorizzazioni all'esercizio e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private. Lo stesso comma 2-bis, alla lettera c), ha assegnato alla medesima Agenzia la gestione dei procedimenti in materia di mantenimento dell'accreditamento a seguito di trasformazione, trasferimento di titolarità o di sede delle medesime strutture. Si tratta dei procedimenti disciplinati dal legislatore statale agli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. 502/1992,

che subordinano ad autorizzazione la realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, nonché ad accreditamento istituzionale l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie per conto del SSN.

Secondo la Corte la questione sollevata con riferimento alla supposta violazione dell'autonomia organizzativa delle aziende sanitarie sancita dall'art. 3, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. 502/ 1992 non è fondata, giacché il regime statale delle autorizzazioni e degli accreditamenti, *che per costante giurisprudenza costituzionale esprime un principio fondamentale nella materia "tutela della salute"*, non attribuisce i compiti in oggetto alle aziende sanitarie, ma alle regioni stesse.

4. Supporto all'elaborazione di strategie regionali

L'art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Puglia 16/2024 ha aggiunto all'art. 3 della l.r. Puglia 29/2017, fra l'altro, il comma 2-bis, lettera d), che ha assegnato all'A.Re.S.S. l'ulteriore competenza in materia di supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità, di concerto con il Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale della Regione. Ad avviso della Corte si tratta di una attività di mero supporto all'elaborazione di strategie regionali in materia di sanità che non comporta l'esercizio di compiti gestionali riservati alle aziende sanitarie. La questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. non è pertanto fondata.

5. Supporto tecnico-amministrativo per la Regione

L'art. 2, comma 1, lettera a), della l.r. Puglia 16/2024 ha aggiunto all'art. 2 della l.r. Puglia 29/2017 il comma 5-bis, secondo cui l'A.Re.S.S. opera anche come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione.

Secondo il ricorrente, con tale previsione il legislatore regionale avrebbe creato il presupposto per dettare, mediante l'inserimento nel successivo art. 3 dei commi da 2-bis a 2-sexies, una serie di ulteriori previsioni che sottraggono alle aziende sanitarie alcune funzioni istituzionali e la piena autonomia nella gestione del personale. Per la Consulta la questione non è fondata. Essendo state dichiarate illegittime le disposizioni dei commi da 2-bis a 2-sexies del suddetto art. 3, *la previsione del comma 5-bis resta priva di autonoma efficacia lesiva, che non è individuabile di per sé nell'espletamento dell'attività di supporto tecnico-amministrativo a favore del competente dipartimento regionale in materia sanitaria.*