

## La selezione della dirigenza sanitaria: oltre lo *spoils system*?\*

Corte costituzionale, sent. 22 maggio - 17 luglio 2018, n. 159, red. Car-  
tabia

Giuseppe Bergonzini\*\*

**SOMMARIO:** 1. La disciplina transitoria della dirigenza sanitaria predisposta dalla legge regionale siciliana n. 4/2017, il contesto normativo nazionale di riferimento ed i profili d'illegittimità costituzionale denunciati. – 2. La sentenza della Corte costituzionale n. 159/2018: aspetti processuali e sostanziali. – 3. *Spoils system* e dirigenza sanitaria: la necessaria contestualizzazione della sentenza n. 159/2018 all'interno della più ampia giurisprudenza resa dalla Corte nell'ultimo decennio. – 4. La selezione della dirigenza sanitaria tra diritto costituzionale ed amministrativo, oltre il modello esclusivamente fiduciario; spunti conclusivi di riflessione.

### ABSTRACT:

La sentenza della Corte costituzionale n. 159/2018 ha dichiarato incostituzionale la legge regionale siciliana n. 4/2017 per violazione del principio fondamentale della legislazione dello Stato consistente nel dovere di scegliere i direttori generali delle aziende sanitarie attingendo agli appositi elenchi di idonei. Lo scopo perseguito dal legislatore nazionale, che ha trovato pieno conforto ed adesione da parte della Corte costituzionale, è quello di limitare l'arbitrarietà degli organi politici nella scelta dei direttori generali delle aziende sanitarie. Il presente commento si sofferma pertanto sul d.lgs. n. 171/2016, alla luce della giurisprudenza costituzionale espressa in tema di *spoils system*, evidenziando il superamento del modello esclusivamente fiduciario di selezione e reclutamento

---

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

\*\* Professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze Economiche ed Aziendali "Marco Fano", Università degli Studi di Padova, giuseppe.bergonzini@unipd.it.

della dirigenza sanitaria, e le possibili conseguenze sul piano del sindacato del giudice amministrativo

*The decision of the Italian Constitutional Court no. 159/2018 has declared unconstitutional the Sicilian regional law no. 4/2017 for violation of the principle of the State legislation consisting in the obligation to choose the general managers of health authorities selecting them from the special public lists of eligible candidates. The aim pursued by the national legislator, who has found complete support and agreement by the Italian Constitutional Court, is to limit the arbitrariness of political bodies in the selection of the general managers of health authorities. This comment focuses on the d.lgs. no. 171/2016, considering the constitutional case law expressed on spoils system, highlighting the overcoming of the exclusively trust-based model of selection and recruitment of the health management and the possible impact on the assessment of the administrative Court.*

## 1. La disciplina transitoria della dirigenza sanitaria predisposta dalla legge regionale siciliana n. 4/2017; il contesto normativo nazionale di riferimento ed i profili d'illegittimità costituzionale denunciati

La sentenza n. 159/2018 della Corte costituzionale offre l'occasione per cercare di riflettere su quali siano i principi di diritto pubblico che informano, attualmente, il regime di selezione e nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti riconducibili al servizio sanitario.

La pronuncia in commento trae origine dal ricorso proposto ai sensi dell'art. 127 Cost.<sup>1</sup> con cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha lamentato l'illegittimità costituzionale, sotto vari profili, dell'art. 3 della legge regionale siciliana 1 marzo 2017, n. 4 (recante "Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale").

Detto art. 3 si componeva di un unico comma, in base al quale "Nelle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 e considerato il mancato aggiornamento dell'elenco regionale secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3 bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (...), gli incarichi di direttore generale delle Aziende sanitarie provinciali, delle Aziende ospedaliere e delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione attualmente vigenti sono confermati sino alla naturale scadenza ed è fatto divieto di procedere a nuove nomine". In mancanza di "incarico ordinario", continuava la disposizione, "si procede alla nomina di commissario ai sensi di quanto disposto dall'articolo 3 bis del decreto legislativo n. 502/1992".

Si trattava, in sostanza, di una disciplina transitoria predisposta *ad hoc* dalla Regione Sicilia volta a "congelare" gli incarichi di direzione generale delle aziende sanitarie (o, in man-

---

<sup>1</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 1° Serie Speciale, 7 giugno 2017, n. 23, pp. 1-5 (registro ricorsi n. 38/2017).

canza, ad attribuirne la direzione a commissari straordinari), in deroga al nuovo regime di selezione e nomina dei dirigenti sanitari delineato a livello nazionale dall'art. 11, comma 1, lett. p) della legge delega 7 agosto 2015, n. 124<sup>2</sup>, e puntualmente definito dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171<sup>3</sup>.

La disciplina nazionale appena ricordata ha istituito un sistema di reclutamento essenzialmente articolato in tre fasi: 1) inserimento dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale in un elenco nazionale istituito presso il Ministero della Salute ed aggiornato con cadenza biennale; previa valutazione, da parte di un'apposita commissione nazionale, *“dei titoli formativi e professionali e della comprovata esperienza dirigenziale”*<sup>4</sup>; 2) predisposizione di una rosa di candidati iscritti all'elenco nazionale e interessati ad assumere l'incarico di direttore generale, da parte di una commissione regionale nominata dal Presidente della Regione; sulla base di un'ulteriore valutazione *“per titoli e colloquio”*<sup>5</sup>; 3) scelta da parte del Presidente della Regione del direttore generale all'interno della rosa formata dalla commissione, i cui requisiti appaiano *“maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da attribuire”*<sup>6</sup>; successiva nomina con atto *“motivato e pubblicato (...), unitamente al curriculum del nominato, nonché ai curricula degli altri candidati inclusi nella rosa”*<sup>7</sup>.

La nuova disciplina nazionale ha poi previsto in via transitoria, fino all'istituzione dell'elenco nazionale<sup>8</sup> e degli elenchi regionali appena ricordati, la perdurante applicazione delle

<sup>2</sup> *“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*.

<sup>3</sup> *“Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria”*.

<sup>4</sup> Così l'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 171/2016. Il medesimo comma precisa, quanto alla comprovata esperienza dirigenziale, che devono essere valutate *“la tipologia e dimensione delle strutture nelle quali è stata maturata, anche in termini di risorse umane e finanziarie gestite, la posizione di coordinamento e responsabilità di strutture con incarichi di durata non inferiore a un anno, nonché eventuali provvedimenti di decadenza, o provvedimenti assimilabili”*; quanto ai titoli formativi e professionali, essi *“devono comunque avere attinenza con le materie del management e della direzione aziendale”*, venendo in rilievo, in particolare, *“attività di docenza svolta in corsi universitari e post universitari presso istituzioni pubbliche e private di riconosciuta rilevanza”*, pubblicazioni e *“produzioni scientifiche degli ultimi cinque anni”*, *“possessione di diplomi di specializzazione, dottorati di ricerca, master, abilitazioni professionali”*. Ai sensi del precedente comma 4 del medesimo art. 1 del d.lgs. n. 171/2016 costituiscono, invece, requisiti per l'accesso alla selezione pubblica (riservata ai *“candidati che non abbiano compiuto sessantacinque anni di età”*): *“a) diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 (...), ovvero laurea specialistica o magistrale; b) comprovata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato; c) attestato rilasciato all'esito del corso di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria (...) organizzati e attivati dalle regioni”* (salvi gli attestati di formazione già conseguiti o in corso di conseguimento alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 171/2016 in base alla disciplina previgente, costituita dall'articolo 3-bis, comma 4, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502).

<sup>5</sup> La relativa disciplina è contenuta nell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 171/2016.

<sup>6</sup> Così sempre l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 171/2016.

<sup>7</sup> Art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171/2016.

<sup>8</sup> L'elenco nazionale degli idonei all'incarico di direttore generale è stato pubblicato sul sito del Ministero della Salute il 12 febbraio 2018, con aggiornamento del successivo 6 marzo (reperibile all'indirizzo <http://www.salute.gov.it/>)

procedure vigenti per il conferimento degli incarichi dirigenziali (di cui all'art. 3-*bis* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502<sup>9</sup>), che pure prevedevano come requisito necessario l'iscrizione in appositi elenchi regionali<sup>10</sup>. In caso di mancata costituzione dell'elenco regionale, le Regioni “*attingono agli altri elenchi regionali già costituiti*”<sup>11</sup>.

Il quadro fin qui tratteggiato consente di cogliere con una certa immediatezza i vizi d'illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana n. 4/2017 denunciati dallo Stato.

Il ricorso statale, in primo luogo, ha evidenziato come la legge regionale contrastasse con i principi fondamentali della legislazione nazionale in tema di dirigenza sanitaria desumibili proprio dall'art. 11, comma 1, lett. p) della l. n. 124/2015, dagli artt. 1, 2, 5 e 9 del d.lgs. n. 171/2016, nonché dall'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 502/1992. Risultando incompatibile con il sistema di reclutamento e nomina dei dirigenti generali definito dal legislatore nazionale (sia a regime che in via transitoria) una disciplina regionale che ne prescinde completamente: specie per quanto riguarda le relative procedure ed i requisiti di professionalità e competenza richiesti per l'iscrizione negli appositi elenchi.

Con conseguente, lamentata violazione dell'art. 17, lett. b) e c) della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto speciale della Regione Sicilia), che attribuisce alla Regione potestà legislativa nelle materie “*sanità pubblica*” e “*assistenza sanitaria*” esclusivamente “*entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato*”; nonché dell'art. 117, comma 3 Cost., relativamente alla materia di potestà concorrente “*tutela della salute*”.

Il chiaro contrasto tra la disciplina nazionale (che imponeva di procedere a nuove nomine attingendo dall'elenco nazionale o da quelli regionali) e quella regionale (che vietava di procedere a nuove nomine e consentiva il ricorso ad organi straordinari) avrebbe inoltre determinato, secondo il ricorrente, la violazione dei principi di razionalità, proporzionalità, adeguatezza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

---

*imgs/C\_17\_pagineAree\_4627\_listaFile\_itemName\_17\_file.pdf*). La domanda di partecipazione alla selezione per l'iscrizione nell'elenco nazionale deve essere presentata tramite la piattaforma informatica [www.alboidonei.sanita.it](http://www.alboidonei.sanita.it), che consente anche di accedere all'esito della relativa valutazione.

<sup>9</sup> “*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*”.

<sup>10</sup> Costituiti anch'essi, sempre ai sensi dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 502/1992, “*previo avviso pubblico e selezione effettuata (...) da parte di una commissione costituita dalla regione (...). Alla selezione si accede con il possesso di laurea magistrale e di adeguata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale, nel campo delle strutture sanitarie o settennale negli altri settori, con autonomia gestionale e con diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, nonché di eventuali ulteriori requisiti stabiliti dalla regione*”.

<sup>11</sup> Art. 5 del d.lgs. n. 171/2016.

## 2. La sentenza della Corte costituzionale n. 159/2018: aspetti processuali e sostanziali

Svoltasi l'udienza pubblica il 22 maggio 2018 (in significativa assenza della Regione Sicilia, non costituitasi in giudizio<sup>12</sup>), la Corte costituzionale ha deliberato il giorno stesso l'accoglimento del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, aderendo pressoché *in toto* alla prospettazione del ricorrente.

Dalla motivazione della sentenza n. 159, depositata in cancelleria il 17 luglio 2018, si desume che la Corte ha ritenuto, innanzitutto, di seguire pienamente la tesi del ricorrente in ordine all'individuazione dei parametri interposti, costituenti principi fondamentali della legislazione dello Stato in materia di dirigenza sanitaria. Ribadendo, peraltro, l'orientamento in base al quale "l'ampiezza della potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica coincide con quella di tipo concorrente, delineata dal Titolo V della Costituzione per le Regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.)"<sup>13</sup>.

In merito ai parametri utilizzabili si poneva, in particolare, il problema di valutare quale fosse la portata della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di delega n. 124/2015 per violazione del principio di leale collaborazione<sup>14</sup>; incluso l'art. 11, comma 1, lett. p), contenente i principi e criteri direttivi in materia di procedure di reclutamento e nomina della dirigenza sanitaria<sup>15</sup>. Al riguardo, la Corte ha espressamente ribadito quanto già statuito nella sentenza n. 251/2016: la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della legge delega n. 124/2015 non si estende "alle relative disposizioni attuative (...). Sicché, il d.lgs. n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria (...) non è stato travolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale"<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> La legge regionale siciliana n. 4/2017 era riconducibile (può non essere superfluo ricordarlo) alla precedente legislatura ed al precedente governo regionale.

<sup>13</sup> Corte cost., n. 159/2018, punto 4 del Considerato in diritto. I "*principi generali*" della materia che devono essere rispettati dalla Regione Sicilia nell'esercizio della sua potestà legislativa sostanzialmente coincidono, dunque, con i "*principi fondamentali*" che vincolano le Regioni ordinarie ai sensi dell'art. 117, comma terzo Cost. (come già rilevato dalla Corte nelle sentenze 14 dicembre 2017, n. 430, punto 4.2.1 del Considerato in diritto, e 28 dicembre 2006, n. 448, punto 3.1 del Considerato in diritto).

<sup>14</sup> Incostituzionalità dichiarata a seguito di ricorso in via principale della Regione Veneto (registro ricorsi n. 94/2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 1° Serie Speciale, 16 dicembre 2015, n. 50, pp. 29-40) "nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni" (Corte cost., n. 251/2016, punto 1 del dispositivo).

<sup>15</sup> Motivo, questo, che sembra essere alla base dell'espressa menzione, nell'impugnato art. 3 della legge regionale siciliana n. 4/2017, della sentenza n. 251/2016: quasi a lasciar intendere che l'intera disciplina nazionale conseguente dovesse ritenersi caducata – o comunque meritevole di modifica – per effetto della decisione della Corte.

<sup>16</sup> Corte cost., n. 159/2018, punto 2 del Considerato in diritto (a conferma di quanto statuito nella sentenza n. 251/2016, punto 9 del Considerato in diritto).

Il passaggio argomentativo, nonostante le (e forse proprio a causa delle) poche parole spese dalla Corte in entrambe le decisioni, appare tutt'altro che ovvio, in considerazione della regola in base alla quale dovrebbero essere dichiarate incostituzionali anche “*le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata*”<sup>17</sup>.

La rilevanza di questo problema nel caso di specie, però, probabilmente non deve essere sopravvalutata: a prescindere dalla permanente vigenza del d.lgs. n. 171/2016 (e quindi dalla sua utilizzabilità, o meno, come parametro interposto), principi fondamentali contrastanti con la legge regionale soggetta a giudizio potevano dedursi, infatti, già dall'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 502/1992, come modificato dal d.l. 13 settembre 2012, n. 158<sup>18</sup>. Inoltre, nel corso del giudizio era sopravvenuto il d.lgs. 26 luglio 2017, n. 126, che ha apportato alcune modifiche puntuali al d.lgs. n. 171/2016 nel rispetto del principio di leale cooperazione<sup>19</sup>, confermandone l'impostazione generale: a partire proprio dai principi relativi alle procedure di reclutamento del personale dirigenziale<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Ai sensi, come noto, dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87. In argomento (sul quale non pare opportuno soffermarsi ulteriormente in questa sede), si rinvia alle considerazioni di: ANONIMO (a firma J. Marshall), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?* in *Giornale dir. amm.*, 2016, p. 706; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, pp. 9-21 (disponibile all'indirizzo <http://www.osservatoriosullefonti.it>); R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura ... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1, pp. 11-14; A. AMBROSI, “*Concorrenza di competenze e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo*”, in *Le Regioni*, 2017, n. 3, pp. 528-533; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sentenza n. 251/2016)*, in *Rivista AIC* 2017, n. 2, pp. 23-25; G. CRISAFI, *Illegittimità consequenziale delle leggi e discrezionalità. Commento alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3, pp. 7-24.

<sup>18</sup> L'art. 4, comma 1, lett. a) d.l. 13 settembre 2012, n. 158 (“*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*”, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 8 novembre 2012, n. 189) ha sostituito il comma 3 dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 502/1992 introducendo l'obbligo di attingere obbligatoriamente, per la nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, “*all'elenco regionale di idonei, ovvero agli analoghi elenchi delle altre regioni, costituiti previo avviso pubblico e selezione effettuata (...) da parte di una commissione costituita dalla regione medesima in prevalenza tra esperti indicati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti*”.

<sup>19</sup> Il d.lgs. 26 luglio 2017, n. 126 (“*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria*”) è stato preceduto non solo dal parere della Conferenza unificata, ma anche dall'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome: circostanza riportata, oggi, dal penultimo capoverso del preambolo del d.lgs. n. 171/2016.

<sup>20</sup> L'entrata in vigore del d.lgs. n. 126/2017, come rilevato dalla Corte nella sentenza in commento, realizzava peraltro «la condizione cui il legislatore regionale aveva espressamente ancorato il termine di efficacia del proprio intervento, destinato a valere “nelle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016”». La Corte ha ritenuto comunque che tale entrata in vigore non determinasse la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione, in ossequio alla giurisprudenza consolidata in base alla quale “il sindacato di costituzionalità deve trovare spazio ogniqualvolta la norma impugnata, seppure ad efficacia temporale limitata qual è quella impugnata, abbia prodotto effetti” (Corte cost., n. 159/2018, punto 3 del Considerato in diritto; nello stesso senso, di recente: Corte cost., n. 260/2017, punto 3 del Considerato in diritto; Corte cost., n. 139/2017, punto 2 del Considerato in diritto; Corte cost., n. 80/2017, punto 2 del Considerato in diritto).

Venendo, ora, ai rilievi d'incostituzionalità avanzati dal ricorrente nei confronti della legge regionale siciliana n. 4/2017, la Corte ha ritenuto meritevole di accoglimento il primo motivo di ricorso (violazione dell'art. 117, comma terzo Cost., e dell'art. 17, lett. b) e c) della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2), assorbendo invece le doglianze relative alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Va sottolineato, in specie, come la Corte abbia concordato sull'esistenza del principio fondamentale della legislazione dello Stato, riconducibile alla materia "*tutela della salute*", in base al quale "la nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale deve necessariamente e obbligatoriamente avvenire mediante ricorso agli elenchi di idonei predisposti a tale scopo". Previsione, questa, riconducibile "all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari. Tale esigenza è espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese"<sup>21</sup>.

Il giudice delle leggi ha ritenuto opportuno precisare, in merito, che questo principio fondamentale deve farsi risalire al d.l. n. 158/2012<sup>22</sup>, dal quale già poteva desumersi l'intento del legislatore nazionale "di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale del direttore generale"<sup>23</sup>.

Poste queste premesse, la Corte ha avuto buon gioco nel rilevare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 4/2017.

Il mancato aggiornamento dell'apposito elenco regionale dei candidati idonei avrebbe dovuto indurre la Regione ad attingere "*agli analoghi elenchi delle altre regioni*" (ai sensi dell'art. 3-bis, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, nel testo modificato dal d.l. n. 158/2012), e non certo ad approvare una disciplina derogatoria che vieta di procedere alla nomina di nuovi direttori generali, e consente la nomina di commissari straordinari: "la genericità della previsione regionale, che non definisce né le procedure, né i requisiti, né i termini di decadenza dei commissari, consente alla Regione di conferire gli incarichi apicali della dirigenza sanitaria in maniera ampiamente discrezionale, al di fuori del sistema delineato dal legislatore statale, mettendo quindi a rischio le finalità perseguite da quest'ultimo"<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Corte cost., n. 159/2018, punto 5 del Considerato in diritto.

<sup>22</sup> Si rinvia, al riguardo, alla precedente nota n. 17.

<sup>23</sup> Corte cost., n. 159/2018, punto 5 del Considerato in diritto.

<sup>24</sup> Corte cost., n. 159/2018, punto 6 del Considerato in diritto.

### 3. *Spoils system* e dirigenza sanitaria: la necessaria contestualizzazione della sentenza n. 159/2018 all'interno della più ampia giurisprudenza resa dalla Corte nell'ultimo decennio

Le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale a supporto della conseguente dichiarazione d'incostituzionalità della legge regionale siciliana n. 4/2017, fondate sulla chiara esigenza di limitare lo spazio di decisione politica in ordine alla scelta dei direttori generali delle aziende sanitarie, consigliano di contestualizzare la sentenza in commento nell'ormai ampia giurisprudenza resa dalla Corte in tema di *spoils system* (regionale, e non solo). Sebbene la sentenza n. 159/2018 non si occupi direttamente della legittimità costituzionale di meccanismi di decadenza automatica dalle funzioni, ciò non esime dal rilevare come il superamento di logiche esclusivamente fiduciarie nella nomina dei direttori generali (finalità a cui appare evidentemente ispirata la sentenza in commento) risponda ad un modello di selezione della dirigenza pubblica alternativo allo *spoils system*<sup>25</sup>.

Il che rende opportuno, prima di procedere oltre, riassumere brevemente i principali orientamenti giurisprudenziali espressi dalla Corte costituzionale in questo ambito<sup>26</sup>.

Chiamata a pronunciarsi sulla possibile violazione dell'art. 97 Cost. da parte di leggi regionali che prevedevano meccanismi normativi che comportavano l'automatica decadenza di tutti gli incarichi dirigenziali in caso di insediamento dei nuovi organi rappresentativi della Regione, la Corte aveva in un primo momento (sentenza n. 233/2006) reso una risposta di segno negativo. Rilevando, in specie, come in presenza di "nomine conferite *intuitu personae* dagli organi politici della Regione (...) la regola per cui esse cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a ga-

<sup>25</sup> Ipotizzando l'esistenza, in particolare, di due essenziali modelli di selezione della dirigenza pubblica: un primo modello, meritocratico e tendenzialmente concorsuale, che privilegia la professionalità tecnica del candidato (*merit system*); un secondo, di carattere prettamente fiduciario, che privilegia la consonanza personale ed il rapporto diretto tra l'organo politico e chi è chiamato a dare attuazione alle sue direttive (*spoils system*). Si veda, al riguardo, P. RACCA, *Spoils system e dirigenza pubblica (nota a sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2017)*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3, pp. 242, 247-250. Sui principali profili problematici relativi alla selezione della dirigenza pubblica, è utile il rinvio ad A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, Napoli, Jovene, 2002, pp. 179-187, ed a F. CARINCI, S. MAINARDI (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 148-175 (pp. 613-622, quanto alla dirigenza sanitaria). Dedicato specificamente alla figura del direttore generale è l'approfondimento di S. GRASSI, *Dirigenza pubblica e spoils system. Il caso del direttore generale della ASL*, in *Sanità pubblica e privata*, 2006, n. 6, pp. 5-24.

<sup>26</sup> Per una sintesi della giurisprudenza costituzionale in questo ambito si vedano anche: G. FARES, *Rafforzate ancora le garanzie per i burocrati della sanità: eclissi dello spoils system*, in *Consulta Online* (reperibile all'indirizzo <http://www.giurcost.org/studi/fares2.html>); S. ROCCHI, *Il punto sullo spoils system regionale. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e i recenti interventi legislativi*, in *Il diritto della Regione*, 2011, pp. 3-13 (reperibile all'indirizzo [diritto.regione.veneto.it/?p=1175&format=pdf](http://diritto.regione.veneto.it/?p=1175&format=pdf)); S. DE GOTZEN, *Funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico e sottrazione del dirigente al regime dello spoils system*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, pp. 828-832; P. RACCA, *Spoils system e dirigenza pubblica (nota a sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2017)*, cit., pp. 242-247.



rantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta". L'assenza di criteri "di valutazione tecnica della professionalità e competenza dei nominati" non si configurava, dunque, "come misura costituzionalmente vincolata", e non si addiceva "alla natura personale del rapporto sotteso alla nomina"<sup>27</sup>.

Nella giurisprudenza espressa l'anno seguente la Corte ha, tuttavia, dimostrato di voler precisare e rimeditare questo orientamento. Da un lato, dichiarando incostituzionale per violazione degli artt. 97 e 98 Cost. la cessazione automatica *ex lege* (cosiddetto *spoils system una tantum*) della dirigenza statale titolare di incarichi non apicali: per incarichi apicali intendendosi esclusivamente "quelli di maggiore coesione con gli organi politici (segretario generale, capo dipartimento e altri equivalenti)"<sup>28</sup>. E dall'altro, nella nota sentenza n. 104/2007, pronunciando analoga incostituzionalità con riferimento ad ipotesi di *spoils system* disciplinate con legge regionale, anche con specifico riferimento alla dirigenza sanitaria.

Decisiva in quest'ultima sentenza appare, in particolare, la qualificazione del direttore generale delle Aziende sanitarie come "figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (...), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale", in presenza di "una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl"<sup>29</sup>. I principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione impongono, pertanto, che "la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie"; con la conseguenza che, sebbene sia riservata all'organo politico ogni decisione in ordine alla cessazione anticipata dall'incarico, tale decisione deve essere adottata nel pieno rispetto del principio del giusto procedimento<sup>30</sup>. Nella stessa sede la Corte costituzionale ha confermato, del resto, che l'esistenza di un rapporto fiduciario tra organi politici ed amministrativi – con tutto ciò

<sup>27</sup> Corte cost., n. 233/2006, punto 2.4 del Considerato in diritto. Su questo arresto giurisprudenziale si sono appuntati i rilievi critici di S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, pp. 911-916.

<sup>28</sup> Corte cost., n. 103/2007, punti 9.1 e 9.2 del Considerato in diritto (commentata, in particolare, da C. CHIAPPINELLI, *Spoils system, procedure di bilancio e disegno amministrativo: la sentenza n. 103 del 2007 della Consulta ed i problemi ancora aperti*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, pp. 1355-1362, e G. CORSO, G. FARES, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte costituzionale?*, in *Consulta Online*, (reperibile all'indirizzo <http://www.giurcost.org/studi/pdf/corsofares1-2007.pdf>). I principi elaborati dalla sentenza n. 103/2007 in ordine alla dirigenza statale sono stati confermati (con riferimento ad un'altra ipotesi di *spoils system una tantum*) da Corte cost., n. 161/2008. Si vedano anche: Corte cost., n. 81/2010; Corte cost., n. 124/2011; Corte cost., n. 246/2011; Corte cost., n. 15/2017. La legittimità di un meccanismo di *spoils system* è stata invece apprezzata dalla Corte nella sentenza n. 304/2010, quanto agli uffici di diretta collaborazione che "svolgano un'attività strumentale rispetto a quella esercitata dal Ministro, collocandosi, conseguentemente, in un contesto diverso da quello proprio degli organi burocratici. Detti uffici, infatti, sono collocati in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto delle stesse funzioni di governo e di raccordo tra queste e quelle amministrative di competenza dei dirigenti" (*ivi*, punto 5.3 del Considerato in diritto).

<sup>29</sup> Corte cost., n. 104/2007, punto 2.7 del Considerato in diritto.

<sup>30</sup> Corte cost., n. 104/2007, punti 2.9 e 2.10 del Considerato in diritto.

che ne consegue – non può essere predicata con riferimento agli incarichi dirigenziali non conferiti direttamente dal vertice politico<sup>31</sup>.

Il principio elaborato dalla Corte nella sentenza n. 104/2007 a garanzia della posizione del direttore generale (allo scopo di evitare che la dipendenza funzionale del direttore dall'organo politico trasmodi in vera e propria dipendenza politica), è stato successivamente ribadito e puntualizzato. Poiché il buon andamento dell'amministrazione risulta pregiudicato da un sistema di automatica sostituzione dei dirigenti che prescinda dall'accertamento dei risultati conseguiti, la Corte costituzionale ha ritenuto illegittima anche la previsione della rimozione automatica e senza contraddittorio del direttore generale, sebbene accompagnata da un ristoro economico; il quale “non attenua in alcun modo il pregiudizio da quella rimozione arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione”<sup>32</sup>. Altrettanto illegittime, a maggior ragione, si rivelano le ipotesi di decadenza automatica dell'organo di controllo amministrativo e contabile delle aziende sanitarie<sup>33</sup>.

Il sistema di garanzie delineato dalla Corte con riferimento alla figura del direttore generale delle aziende sanitarie è stato esteso, poi, anche alle figure dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari, in considerazione del rapporto intercorrente tra i relativi ruoli dirigenziali<sup>34</sup>.

Spunti di particolare interesse, nella specifica prospettiva del presente commento, provengono dalla sentenza n. 34/2010, nella quale il Giudice delle leggi ha chiarito che la nomina dei direttori generali, ove subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità, e preceduta da pubblici avvisi, presuppone “una forma di selezione che, per quanto non abbia natura concorsuale in senso stretto, è tuttavia comunque basata sull'apprezzamento oggettivo, ed eventualmente anche comparativo, delle qualità professionali e del merito. Essa, quindi, esclude che la scelta possa avvenire in base ad una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato”<sup>35</sup>. Ciò è confermato dalla natura delle funzioni svolte, consistenti non nella collaborazione diretta al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma nella sua attuazione: il diret-

<sup>31</sup> Corte cost., n. 104/2007, punto 5 del Considerato in diritto.

<sup>32</sup> “Tale pregiudizio, anzi, appare in certa misura aggravato, dal momento che, come correttamente rileva il Collegio rimettente alludendo ad una «forma onerosa di spoils system», la collettività subisce anche un aggiuntivo costo finanziario” (Corte cost., n. 351/2008, punto 2 del Considerato in diritto).

<sup>33</sup> “I cui componenti, a differenza del direttore generale, non sono chiamati ad attuare programmi e a realizzare obiettivi definiti dall'organo politico regionale, ma svolgono, in posizione di neutralità, funzioni attinenti al controllo del rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità” (così Corte cost., n. 390/2008, punto 6.4.1 del Considerato in diritto).

<sup>34</sup> Al riguardo, Corte cost., n. 224/2010, punti 4.2 e 4.3 del Considerato in diritto. Analogamente Corte cost., n. 228/2011.

<sup>35</sup> Corte cost., n. 34/2010, punto 6 del Considerato in diritto. Il punto è evidenziato anche da G. FARES, *Rafforzate ancora le garanzie per i burocrati della sanità: eclissi dello spoils system*, cit.: “l'investitura dell'organo di vertice dell'apparato burocratico, pur non essendo qualificabile tecnicamente come accesso a un impiego pubblico mediante pubblico concorso”, assume “un carattere para-concorsuale, ancorata com'è a requisiti oggettivi e atteso che presuppone un minimo di comparazione (un barlume di concorsualità)”.

tore generale non è chiamato, pertanto, a condividere l'orientamento politico di chi gli conferisce l'incarico, ma ad eseguirne correttamente le direttive nel "rispetto del dovere di neutralità"<sup>36</sup>.

L'impianto generale dato al tema dalla giurisprudenza sin qui ricordata è stato confermato anche negli anni più recenti, consolidando un insieme di principi riassumibili nei seguenti termini. L'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 97 Cost. di previsioni comportanti la decadenza automatica di figure apicali, connessa alla durata in carica degli organi politici, discende da alcuni elementi che depongono, tutti, in senso contrario alla sussistenza di un rapporto esclusivamente fiduciario tra gli organi politici ed il personale dirigenziale nominato: la previsione di specifici requisiti di professionalità e competenza per accedere al ruolo dirigenziale, che restringe i margini di discrezionalità dell'organo politico nella scelta del dirigente; lo svolgimento di funzioni di vertice dal carattere prevalentemente tecnico-gestionale, di natura attuativa dell'indirizzo politico; l'esistenza di una molteplicità di livelli intermedi che rompe l'immediatezza dei rapporti istituzionali tra i vertici dirigenziali e gli organi politici<sup>37</sup>.

#### 4. La selezione della dirigenza sanitaria tra diritto costituzionale ed amministrativo, oltre il modello esclusivamente fiduciario; spunti conclusivi di riflessione

Quanto appena considerato conduce, ora, al tentativo di rispondere al quesito che costituisce il titolo del presente commento: le modalità di selezione e reclutamento dei direttori generali delle aziende sanitarie, quali si desumono dal d.lgs. n. 171/2016, comportano davvero un superamento del modello di nomina riconducibile allo *spoils system*?

In argomento sembra necessario precisare, in primo luogo, che l'illegittimità costituzionale dei meccanismi di *spoils system* con riferimento alla cessazione degli incarichi dirigenziali, quale si desume dalla giurisprudenza ricordata, non esclude di per sé la permanenza di un carattere fiduciario nella nomina del dirigente da parte dell'organo politico. Il momento iniziale dell'incarico, relativo alla scelta del dirigente, non necessariamente deve essere assistito dalle garanzie – a tutela dell'interesse pubblico, oltre che dell'interesse privato del dirigente – che invece si rendono indispensabili nel suo momento terminale: chiara, in tal senso, la precisazione della Corte che, pur dichiarando incostituzionale la previsione della

<sup>36</sup> Così sempre Corte cost., n. 34/2010, punto 6 del Considerato in diritto.

<sup>37</sup> La sintesi qui formulata è una parafrasi, in sostanza, di quanto specificamente precisato (e posto a fondamento della dichiarazione d'illegittimità costituzionale) da Corte cost., n. 20/2016, punto 4.2 del Considerato in diritto. Nello stesso senso, successivamente: Corte cost., n. 269/2016, punto 3.1 del Considerato in diritto; Corte cost., n. 52/2017, punto 3.3 del Considerato in diritto.

decadenza automatica dall'incarico, comunque ragiona di "scelta fiduciaria" del direttore, "che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale (...), con particolare riferimento alle capacità professionali del prescelto in relazione alle funzioni da svolgere"<sup>38</sup>. Anche di recente, la Corte ha avuto modo di ribadire che "il carattere fiduciario rileva unicamente nella fase di conferimento dell'incarico, e si esaurisce nel momento della individuazione, tra gli aspiranti dotati degli specifici requisiti professionali richiesti, del soggetto ritenuto idoneo a svolgere la funzione". Il carattere fiduciario dell'incarico, d'altra parte, "non può condizionare anche il concreto esercizio delle funzioni" dirigenziali, "da svolgere in posizione di neutralità e nell'esclusivo interesse pubblico"<sup>39</sup>.

E tuttavia, se è innegabile la permanenza di un elemento fiduciario nel conferimento di incarichi di questo tipo, non può essere sottovalutata l'evoluzione della disciplina nazionale in tema di procedure di selezione della dirigenza sanitaria, che riflette un chiaro mutamento di sensibilità; quale si desume, in particolare, dall'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 502/1992, nel testo innovato dal d.l. n. 159/2012 e – oggi – dal d.lgs. n. 171/2016, modificato dal d.lgs. n. 126/2017. Un'evoluzione che ha trovato conforto proprio nella sentenza in commento, in base alla quale l'accesso alla dirigenza sanitaria tramite preventiva iscrizione dei potenziali candidati negli appositi elenchi costituisce principio fondamentale della legislazione dello Stato: ispirato allo scopo ultimo di garantire sul territorio nazionale un grado uniforme di professionalità e competenza dei candidati, e di ridurre la discrezionalità degli organi politici regionali nel momento della scelta<sup>40</sup>.

Del complesso normativo vigente pare, dunque, doversi dare un'interpretazione costituzionalmente orientata, che non può prescindere dagli scopi appena ricordati, e che è in grado di incidere anche sul regime di sindacabilità delle scelte di nomina dei direttori generali da parte del giudice amministrativo.

Particolare significato, in questo senso, assumono alcune disposizioni del vigente d.lgs. n. 171/2016.

Chiara è, in primo luogo, la natura non concorsuale in senso proprio, ma meramente abilitativa, dell'iscrizione nell'elenco nazionale disciplinato dall'art. 1 del d.lgs. n. 171/2016:

<sup>38</sup> Così Corte cost., n. 224/2010, 4.3 del Considerato in diritto, che precisa come la natura fiduciaria della nomina del direttore non implichi "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, infatti, 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".

<sup>39</sup> Corte cost., n. 52/2017, punto 3.2 del Considerato in diritto, che richiama Cons. Stato, Sez. V, 12 gennaio 2017, n. 677. In merito, rileva S. DE GOTZEN, *Funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico e sottrazione del dirigente al regime dello spoils system*, cit., p. 827, come la Corte, valorizzando una forma di selezione di natura para-concorsuale, "sebbene (...) non contesti formalmente la natura fiduciaria dell'incarico (...), nella sostanza sembrerebbe negarla",

<sup>40</sup> Si rinvia, in merito, ai passaggi della motivazione di Corte cost., n. 159/2018, punto 5 del Considerato in diritto, già riportati al termine del paragrafo n. 2.

nonostante la commissione nazionale sia chiamata ad attribuire un preciso punteggio ai candidati (fino ad un massimo di 100 punti, dei quali 70 necessari per l'iscrizione), essi sono inseriti nell'elenco in ordine esclusivamente alfabetico, “*senza l'indicazione del punteggio conseguito nella selezione*”<sup>41</sup>. Non esiste, pertanto, alcuna graduatoria nazionale che consenta di considerare (neppure formalmente, dal punto di vista dei titoli e dell'esperienza professionale) un candidato migliore di un altro.

La successiva fase selettiva regionale, funzionale alla presentazione al Presidente della Regione di una rosa di candidati alle funzioni di direttore generale, sembra presentarsi anch'essa come una forma di abilitazione (in un certo senso, di secondo livello): i cui presupposti, però, potrebbero cambiare da Regione a Regione, dovendo la valutazione dei candidati avvenire “*secondo modalità e criteri definiti dalle Regioni*”<sup>42</sup>. Data la formulazione della disciplina nazionale non può escludersi, quindi, che la valutazione regionale si concluda con la predisposizione di una rosa di candidati ordinata per punteggio, di natura para-concorsuale.

In ogni caso, il legislatore nazionale ha voluto predisporre (in attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione e, allo stesso tempo, a protezione degli altri candidati potenzialmente interessati all'incarico) un insieme di vincoli e garanzie puntuali: la precisa prescrizione secondo cui dev'essere scelto il candidato che presenti requisiti “*maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da attribuire*”, ed il dovere di motivare espressamente l'atto di nomina, pubblicandolo contestualmente ai *curricula* del nominato e degli altri candidati<sup>43</sup>.

Tali previsioni non dovrebbero essere sottovalutate: da esse emerge, infatti, la preferenza per un criterio oggettivo di attribuzione dell'incarico (adeguatezza della figura professionale) in luogo di quello meramente soggettivo (*intuitus personae*)<sup>44</sup>. Con ogni conseguenza

<sup>41</sup> Art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 171/2016.

<sup>42</sup> Art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 171/2016.

<sup>43</sup> Art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171/2016.

<sup>44</sup> Come segnalato dalla stessa Corte costituzionale, ad esempio, già nella sentenza n. 34/2010, punto 6 del Considerato in diritto (si veda il passaggio della relativa motivazione riportato nel precedente paragrafo). Il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi in sede consultiva sullo schema del d.lgs. n. 171/2016, ha precisato che la nomina del direttore generale, in quanto atto di alta amministrazione, ampiamente discrezionale, richiede comunque la sussistenza di precise garanzie volte a scongiurare “il rischio di una sostanziale arbitrarietà di una scelta, non dettata (...) da ragioni meritocratiche e resa insindacabile, in sede di legittimità, dal giudice amministrativo. L'incrementata procedimentalizzazione della procedura selettiva, che rimane pur sempre idoneativa, deve quindi essere apprezzata e salvaguardata”, specie ove “stabilisce che il Presidente della Regione scelga il candidato «che presenta requisiti maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da attribuire». L'intervento legislativo tenta in questo modo di ancorare la scelta regionale quanto meno ad un criterio di natura obiettiva e, cioè, la maggior rispondenza del candidato alle caratteristiche specifiche dell'incarico al quale è chiamato, riducendo il margine di totale e incontrollata discrezionalità, se non di puro arbitrio, che può condizionarne negativamente la nomina da parte del vertice politico. Il provvedimento di nomina, dunque, deve recare espressamente le ragioni di tale scelta, avuto riguardo a questo specifico criterio, ed essere ancorato a ragioni obiettive, riconducibili al buon andamento e all'imparzialità della pubblica amministrazione. Merita quindi apprezzamento, in quest'ottica, la previsione della motivazione espressa (...) di ogni provvedimento di nomina, conferma e revoca del direttore generale” (Cons. Stato, Commissione speciale, Adunanza del 18 aprile 2016, parere n. 1113 del 5 maggio 2016).

in termini di concreta sindacabilità da parte del giudice amministrativo dei provvedimenti di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie: non solo per violazione di legge (pacifica nel caso di provvedimento del tutto immotivato, o non assistito dalle forme di pubblicità prescritte); ma anche per eccesso di potere nelle figure sintomatiche del difetto di motivazione, contraddittorietà ed illogicità manifeste, arbitrarietà ed irragionevolezza. Basti pensare all'ipotesi di un candidato preferito agli altri nonostante i suoi requisiti (titoli formativi e professionali, esperienza pregressa) appaiano meno “*coerenti con le caratteristiche dell'incarico da attribuire*” rispetto a quelli altrui<sup>45</sup>.

La discrezionalità dell'organo politico in sede di nomina dei direttori generali<sup>46</sup>, dunque, persiste e non esclude la natura fiduciaria dell'incarico, ma appare senz'altro ridimensionata.

Con il pieno conforto della giurisprudenza costituzionale, sembra in conclusione che le modalità di selezione della dirigenza sanitaria, pur combinando elementi del modello meritocratico/concorsuale e del modello politico/fiduciario (*spoils system*), in un inevitabile e persistente bilanciamento tra esigenze contrapposte<sup>47</sup>, stiano evolvendo nella prima direzione.

<sup>45</sup> La giurisprudenza amministrativa ha già offerto indicazioni in tal senso, ben prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 171/2016: l'atto di nomina del direttore generale di un'agenzia regionale si caratterizza per la sua ampia discrezionalità, ma ciò “non implica, però, che l'azione amministrativa possa ritenersi svincolata dal rispetto dei fondamentali canoni di legittimità, direttamente discendenti dagli artt. 97 e 113 della Costituzione nonché dai principi che governano il procedimento amministrativo, con particolare riferimento all'obbligo di motivazione sancito dall'art. 3 della legge n. 241/1990”; il provvedimento di nomina, pertanto, “non potrà legittimamente prescindere da un corredo motivazionale atto a rendere ragione della scelta discrezionalmente operata”, dovendo l'organo politico “evidenziare con puntualità e precisione, nella parte motiva dell'atto, la coerenza dei requisiti del candidato prescelto rispetto ai compiti dirigenziali che l'incarico comporta. Il provvedimento di nomina, inoltre, richiedendo comunque una scelta (seppure fiduciaria) tra più soggetti in possesso di titoli coerenti con l'incarico, deve esporre compiutamente le ragioni per le quali è stato prescelto quel particolare candidato e dare atto del possesso da parte del medesimo di requisiti professionali qualificati in relazione al tipo e alla complessità dell'incarico” (così T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. I, 5 luglio 2006, n. 2736).

<sup>46</sup> Quanto alla nomina del direttore sanitario e amministrativo da parte del direttore generale, può essere utile ricordare che essa avviene previo inserimento dei candidati in un elenco regionale di idonei, predisposto da una commissione *ad hoc* “*previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio*” (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 171/2016). La disciplina nazionale non menziona, però, particolari criteri di scelta da parte del direttore generale, limitandosi a richiamare “*i principi di trasparenza*”. Al riguardo, è pacifico l'orientamento giurisprudenziale che considera attribuita alla giurisdizione del giudice ordinario la cognizione in questo ambito: al direttore generale che opera la scelta viene attribuita “una responsabilità manageriale”, che lo esime dal “dovere di motivazione comparativa fra i diversi aspiranti”; il dirigente “al quale sia stato preferito altro candidato, può dolersi, in ipotesi, del carattere discriminatorio della scelta del direttore generale o, ancora più in generale, della violazione del canone di correttezza e buona fede che presidia ogni rapporto obbligatorio contrattuale, ai sensi degli articoli 1175 e 1375 del codice civile” (Cass. civ., Sez. Unite, 19 luglio 2011, n. 15764).

<sup>47</sup> Come evidenziano G. CORSO, G. FARES, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte costituzionale?*, cit., p. 4, “occorre neutralizzare il pericolo tanto di un eccesso di autonomia quanto di un eccesso di subordinazione politica del dirigente”. Al legislatore spetta, dunque, “l'onere di un non facile bilanciamento tra valori costituzionali in naturale reciproca tensione, quali la garanzia al livello politico della rispondenza della gestione agli indirizzi impartiti, da un lato, e l'imparzialità della gestione amministrativa, dall'altro” (A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., p. 179).