

Sentenza n. 104 del 23 marzo 2007

Materia: rapporto di lavoro del direttore generale di azienda sanitaria locale – rapporto di lavoro dei dirigenti di fascia inferiore ai dirigenti generali.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: articolo 97, della Costituzione.

Ricorrenti: Consiglio di Stato, Tribunale di Palermo.

Oggetto: articolo 71, commi 1, 3 e 4 lettera a) della legge Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005) e articolo 55, comma 4, della legge Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della regione Lazio). Articolo 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002).

Esito: accoglimento del ricorso.

Estensore: Carla Campana

La sentenza in esame riunisce diversi ricorsi e risulta, per questo, molto articolata. Pertanto, ai fini di una più agevole esposizione della decisione della Corte Costituzionale, segue una esposizione dei motivi sollevati dai giudici remittenti come, poi, ritenuti fondati dalla Corte medesima.

Il Consiglio di Stato ha sollevato, con sei ordinanze, questione di legittimità costituzionale del «combinato disposto» dell'articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), e dell'articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), in riferimento agli articoli 97, 32, 117, terzo comma, ultimo periodo, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

La questione è insorta in giudizi d'appello avverso le ordinanze con le quali il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha respinto le domande di sospensione cautelare dei provvedimenti con i quali la Regione Lazio aveva dichiarato la decadenza dei ricorrenti dall'incarico di direttore generale di aziende sanitarie locali o di aziende ospedaliere e nominato i nuovi direttori generali.

L'articolo 55 («Enti pubblici dipendenti») dello statuto regionale – dopo aver previsto, al comma 1, che, con legge regionale, possono essere istituiti *“enti pubblici dipendenti dalla Regione per l'esercizio di funzioni amministrative, tecniche o specialistiche, di competenza regionale”*,

stabilisce, al comma 4, che i *“componenti degli organi istituzionali decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio [regionale], salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina”*.

Ai sensi dell'articolo 71 (Disposizioni per la prima attuazione delle norme statutarie in materia di nomine e designazioni di competenza degli organi della Regione e degli enti dipendenti) della legge regionale n. 9 del 2005, si prevede che *“nelle more dell'adeguamento della normativa regionale”* alla legge statutaria, le norme dello statuto regionale (fra le quali l'articolo 55, comma 4) *“concernenti la decadenza dalla carica di componente degli organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti e la cessazione di diritto degli incarichi dirigenziali presso la Regione e gli enti pubblici dipendenti”* si applicano, *“anche in deroga alle disposizioni contenute nelle specifiche leggi vigenti in materia”* (comma 1), *“a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello statuto, degli organi di riferimento della Regione o degli enti pubblici dipendenti”* (comma 3). In particolare, al fine di dare piena applicazione a quanto disposto (fra gli altri) dall'articolo 55, comma 4, dello statuto, l'articolo 71, comma 4, lettera a) prevede che *“nelle ipotesi in cui la carica di organo istituzionale di ente pubblico dipendente, anche economico, in atto alla data di entrata in vigore dello statuto, sia svolta mediante rapporto di lavoro regolato da contratto di diritto privato, la durata del contratto stesso è adeguata di diritto ai termini previsti dall'articolo 55, comma 4”*. Come già anticipato, l'articolo 55, comma 4, citato prevede che i *“componenti degli organi istituzionali decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio [regionale], salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina”*.

Il giudice remittente ritiene, anzitutto, che l'articolo 71 della legge regionale n. 9 del 2005, nel disporre che l'articolo 55 dello statuto regionale si applichi, in deroga alle disposizioni contenute nelle specifiche leggi vigenti in materia, a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello statuto, degli organi di riferimento della Regione, ricolleggerebbe la cessazione dalla carica al rinnovo del Consiglio regionale, *“con l'evidente finalità di consentire alle forze politiche di cui è espressione il nuovo Consiglio di sostituire i preposti agli organi istituzionali”*. Ne discenderebbe, secondo il Consiglio di Stato, *“una cesura nella continuità dell'azione amministrativa esplicata dal titolare della carica, non in dipendenza di una valutazione della qualità di questa [azione], ma di un evento oggettivo, qual è l'insediamento del nuovo Consiglio all'esito della consultazione elettorale”*. Da qui la norma regionale contrasterebbe con i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dettati dall'articolo 97 Cost.. Inoltre, l'articolo 55, comma 4, dello statuto regionale, per il modo in cui è stato attuato dall'articolo 71 della legge regionale n. 9 del 2005, sarebbe comunque suscettibile di incidere, in mancanza di ogni valutazione sul rendimento su quella stabilità ed

autonomia che consente al dirigente di improntare il suo operato al rispetto dei richiamati principi.

In considerazione della circostanza che l'attività del direttore generale di azienda sanitaria locale si svolge nel settore della sanità e della tutela della salute, la normativa sarebbe, altresì, lesiva per il remittente, dei fondamentali obiettivi posti dall'articolo 32 Cost. Le disposizioni censurate violerebbero, infine, un principio fondamentale della materia «tutela della salute» e, pertanto, contrasterebbero con l'articolo 117, terzo comma, Cost. In particolare, dalla legislazione statale sarebbe ricavabile il principio fondamentale secondo cui al rapporto di lavoro dei direttori generali delle Asl dev'essere garantita una stabilità ed autonomia in misura *“rimessa alla valutazione discrezionale del legislatore regionale, ma comunque congrua per l'esercizio, da parte di tali funzionari, delle loro specifiche attribuzioni secondo i canoni [...] di adeguatezza dell'azione amministrativa all'articolo 97 Cost.”*. La menzionata normativa regionale, invece, introdurrebbe una condizione di precarietà di quel rapporto.

Infine, la previsione della decadenza dalla carica esulerebbe, secondo il remittente, dalla competenza legislativa regionale, *“in quanto, incidendo sulla disciplina del sottostante rapporto di lavoro, di cui determina la cessazione, si esplica in realtà nella materia dell'“ordinamento civile”, affidato dall'articolo 117, secondo comma, lett. l), Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato”*. Infine, il metodo del cosiddetto *spoils system*, se pure può trovare giustificazione per il grado apicale della dirigenza, non appare coerente con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa allorché lo si voglia applicare alla più vasta area della dirigenza di seconda e terza fascia, i cui compiti non sono strettamente connessi all'indirizzo politico e per la quale, al contrario, il ricorso a criteri di selezione che privilegino, sia pure indirettamente, la lealtà politica potrebbe mettere capo a pratiche lottizzatorie, in contrasto con l'obiettivo della separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, che ispira la riforma della dirigenza contenuta nel decreto legislativo n. 165 del 2001.

La Corte ritiene la questione fondata. Secondo la Corte, infatti, le Asl, in quanto strutture cui spetta erogare l'assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie nell'ambito dei servizi sanitari regionali, assolvono compiti di natura essenzialmente tecnica, che esercitano con la veste giuridica di aziende pubbliche, dotate di autonomia imprenditoriale, sulla base degli indirizzi generali contenuti nei piani sanitari regionali e negli indirizzi applicativi impartiti dalle Giunte regionali (articolo 3 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); articolo 1 della legge della Regione Lazio n. 18 del 1994).

In coerenza con tali caratteristiche, è stabilito che i direttori generali delle Asl siano nominati, con un particolare ed articolato procedimento, fra

persone in possesso di specifici requisiti culturali e professionali e siano soggetti a periodiche verifiche degli obiettivi e dei risultati aziendali conseguiti.

Inoltre, la decadenza dall'incarico per grave disavanzo nella gestione aziendale, per gravi violazioni di legge o dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione o per altri gravi motivi è disposta previa deliberazione – ovviamente motivata – della Giunta regionale, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza «sulla corretta ed economica gestione delle risorse assegnate, sulla imparzialità e buon andamento della attività, sulla qualità dell'assistenza» (articoli 8, commi 6 e 6-bis, e 2, comma 2, lett e), della legge regionale n. 18 del 1994).

Il direttore generale di Asl viene, quindi, qualificato dalle norme come una 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 (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale.

In questo contesto, evidenzia la Corte Costituzionale, di relazioni fra il direttore generale di Asl e l'amministrazione regionale si inseriscono le norme censurate, che hanno introdotto nella Regione Lazio la decadenza automatica del direttore generale allo scadere del novantesimo giorno dall'insediamento del Consiglio regionale.

Tale decadenza automatica non soddisfa, secondo la Consulta, l'esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale. Infatti, essa interviene anche nel caso in cui la compagine di governo regionale venga confermata dal risultato elettorale che ha portato all'elezione del nuovo Consiglio. Né alla menzionata esigenza supplisce l'eventuale conferma del direttore generale, non essendo previsto che essa sia preceduta da un'apposita valutazione, né che sia motivata.

Inoltre, continua la Corte, nell'assetto organizzativo regionale vi è una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl. Il rapporto fra questi e quello è mediato da strutture dipendenti dalla Giunta: uffici di diretta collaborazione, dipartimento e, al suo interno, una direzione generale («Tutela della salute e sistema sanitario regionale»), composta da 18 «aree» e dotata di un'apposita struttura di *staff* per il «Coordinamento interventi socio-sanitari». Dunque, non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato fra organo politico e direttori generali.

Infine, la decadenza automatica del direttore generale è collegata al verificarsi di un evento – il decorso di novanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale – che è indipendente dal rapporto tra organo politico e direttori generali di Asl. Dunque, il direttore generale viene fatto cessare dal rapporto (di ufficio e di lavoro) 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 – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto.

Alla luce delle considerazioni esposte, la Corte ritiene che le disposizioni censurate violino l'articolo 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

L'articolo 97 Cost. sottopone, infatti, secondo la Corte, gli uffici pubblici ad una riserva (relativa) di legge, sottraendoli all'esclusiva disponibilità del governo; stabilisce che gli uffici pubblici siano organizzati secondo i principi di imparzialità ed efficienza; prevede che l'accesso ai pubblici uffici avvenga, di norma, mediante procedure fondate sul merito.

Nella sentenza la Corte evidenzia l'orientamento dalla stessa costantemente affermato (viene citata la sentenza n. 453 del 1990) secondo il quale *"il principio di imparzialità stabilito dall'articolo 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici"*.

Inoltre, richiama la posizione espressa nella sentenza n. 333 del 1993 in base alla quale *"il principio di imparzialità [...] si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'articolo 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'articolo 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera)"*.

La Corte, poi, ha affermato che gli articoli. 97 e 98 Cost. sono corollari dell'imparzialità, in cui si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l'azione del governo – normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione, che, *"nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento"*. E in questa prospettiva, precisa ancora la Corte, si spiega come *"il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione"* (La Corte richiama le sentenze n. 333/1993 e 453/1990)

La Corte si sofferma, poi, sul principio di efficienza dell'amministrazione che, afferma, trova esplicazione in una serie di regole, che vanno da quella di una razionale organizzazione degli uffici a quella di assicurarne il

corretto funzionamento; a quella di garantire la regolarità e la continuità dell'azione amministrativa e, in particolare, dei pubblici servizi, anche al mutare degli assetti politici (salva – come già notato – la rimozione del funzionario quando ne siano accertate le responsabilità previste dall'ordinamento); a quella per cui i dirigenti debbono essere sottoposti a periodiche verifiche circa il rispetto dei principi di imparzialità, funzionalità, flessibilità, trasparenza, nonché alla valutazione delle loro prestazioni in funzione dei risultati e degli obiettivi prefissati (salva, anche qui, la rimozione per la valutazione ad esito negativo).

Proprio con riferimento ai dirigenti, del resto, la Corte ha sottolineato (sentenza n. 275 del 2001) che la disciplina privatistica del loro rapporto di lavoro non ha abbandonato le esigenze del perseguimento degli interessi generali; che, in questa logica, essi godono di «specifiche garanzie» quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati «tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali» e che la loro cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti.

Agli stessi principi si riporta la disciplina del giusto procedimento, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, per cui il destinatario dell'atto deve essere informato dell'avvio del procedimento, avere la possibilità di intervenire a propria difesa, ottenere un provvedimento motivato, adire un giudice.

La Corte, sulla base delle ampie argomentazioni ora indicate, conclude evidenziando che l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie; in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico del direttore generale di Asl rispetti il principio del giusto procedimento. Ancora sottolinea in conclusione che la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio, ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento.

Per tali motivi dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio n. 9 del 2005 e dell'articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio n. 1 del 2004, nella parte in cui prevede che i direttori generali delle Asl decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei

contratti dei direttori generali delle Asl viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico.

Il Tribunale di Palermo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui prevede che *“gli incarichi di cui ai commi 5 e 6 già conferiti con contratto possono essere revocati, modificati e rinnovati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto”*, con riferimento agli articoli 14 dello statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e 97, primo comma, della Costituzione.

L'articolo 96 della legge regionale n. 2 del 2002, nel modificare l'articolo 9 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione Siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento), stabilisce che gli incarichi dirigenziali, diversi da quelli di dirigente generale, *“già conferiti con contratto possono essere revocati, modificati e rinnovati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto”*, ritenendosi altrimenti confermati fino alla loro *“materiale scadenza”*, e precisando che tale disposizione costituisce *“norma non derogabile dai contratti o accordi collettivi, anche se già sottoscritti”*.

La questione è stata prospettata in un giudizio nel quale il ricorrente, già dirigente di un servizio del Dipartimento formazione professionale dell'amministrazione regionale, ha chiesto l'annullamento della «nota» con la quale il dirigente generale dell'assessorato convenuto, appena insediatosi, gli aveva revocato l'incarico dirigenziale, conferitogli con precedente contratto; l'annullamento della «nota» con la quale gli era stato attribuito un incarico non corrispondente, sia professionalmente che economicamente, a quello revocato; il diritto a mantenere l'inquadramento, l'incarico e le competenze economiche già attribuitegli e ad ottenere la restituzione delle somme trattenutegli per effetto della revoca; il diritto al risarcimento dei danni.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rileva che l'articolo 96 della legge regionale n. 2 del 2002, introducendo il meccanismo del cosiddetto *spoils system* anche per i livelli dirigenziali inferiori a quello di dirigente generale, non sembra coerente con la previsione di cui all'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sia nel testo originario, sia in quello successivo

alla modifica apportata dall'articolo 3, comma 1, lett. i), della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), che pure costituisce *“norma fondamentale di riforma economico-sociale» (articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001), alla cui osservanza la Regione Siciliana è tenuta nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione” (articolo 14, lett. q, dello statuto).*

Aggiunge che la rilevata incoerenza assume particolare significato a seguito della cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, configurando un intervento legislativo regionale in materia di rapporti interprivati (argomento ex articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001) che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente escluso anche per le Regioni ad autonomia speciale.

Ancora, la norma in questione, secondo il remittente, implica una marcata *“precarizzazione”* degli incarichi dei dirigenti di seconda e terza fascia, atteso che, ad ogni *“rotazione”* dei dirigenti generali, viene a riaprirsi il termine di novanta giorni entro cui possono essere modificati o revocati gli incarichi dei dirigenti minori; il tutto, con possibili pregiudizi per il buon andamento della pubblica amministrazione.

La Corte ritiene la questione fondata.

In primo luogo la Corte esclude l'applicabilità, nelle regioni a statuto speciale, come in quelle ordinarie, dei principi della legge statale (legge n. 145 del 2002) concernenti il regime dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato come pure già sostenuto nella sentenza n. 233 del 2006. In secondo luogo, la Corte – con riferimento all'art. 97 Cost. – ribadisce un punto già espresso secondo il quale , mentre il potere della Giunta regionale di conferire incarichi dirigenziali cosiddetti apicali a soggetti individuati *intuitu personae* mira ad assicurare quel *continuum* fra organi politici e dirigenti di vertice che giustifica, nei confronti di questi ultimi, la cessazione degli incarichi loro conferiti dalla precedente Giunta regionale, *“[a] tale schema rimangono [...] estranei gli incarichi dirigenziali di livello “non generale”, non conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali” (ibidem).*

La Corte aggiunge che, nel caso di specie, l'avvicendamento dei titolari di incarichi dirigenziali non di vertice è fatto dipendere dalla discrezionale volontà del direttore generale, nominato dal nuovo Governo regionale, con ciò aggiungendo una ulteriore causa di revoca – peraltro senza che sia previsto obbligo di valutazione e di motivazione – a quelle di cui all'art. 10, comma 3, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento), che

sono connesse all'esito negativo della valutazione circa il conseguimento di risultati e obiettivi da parte del dirigente. Ciò in violazione sia del principio di ragionevolezza sia del principio del giusto procedimento di cui s'è detto.

In base alle considerazioni espresse e, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 96 della legge della Regione Siciliana n. 2 del 2002, nella parte in cui prevede che gli incarichi di cui ai commi 5 e 6 dello stesso articolo possono essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto