

Sentenza n. 390 del 28 novembre 2008

Materia: incarico come componente dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. Decadenza automatica dalla nomina.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: articoli 3 e 97 della Costituzione

Ricorrenti: Tribunale amministrativo regionale del Lazio

Oggetto: art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, “Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)”, art. 10 della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere) e art. 3-ter, comma 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),

Esito: parziale accoglimento

Estensore: Carla Campana

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-*quater*, ha sollevato, con sei distinte ordinanze, questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, di alcune disposizioni legislative della Regione Lazio che riguardano la composizione dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. Il Collegio rimettente ha censurato, in particolare, l'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», nella parte in cui prevede la “*decadenza automatica degli incarichi di componente del collegio sindacale, nonché lo stesso articolo 133, comma 5, nella parte in cui, per i medesimi incarichi, consente di effettuare nuove designazioni senza alcun vincolo procedimentale*”, e, di conseguenza, l'art. 10 della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), come sostituito dallo stesso articolo 133 della legge reg. n. 4 del 2006, “*nella parte in cui non disciplina il procedimento di nomina del collegio sindacale e le relative guarentigie*”.

Il medesimo Collegio rimettente, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-ter, comma 2 (*recte* comma 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), per violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

In sostanza Il Collegio rimettente, con le sette ordinanze di rimessione, ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale.

La prima questione riguarda il meccanismo di “*decadenza automatica*” previsto dall'art. 133, comma 5, della l.r. Lazio n. 4 del 2006. Secondo il Tribunale rimettente, tale previsione legislativa, in applicazione della quale i ricorrenti nei giudizi principali sono stati sostituiti da nuovi componenti del collegio sindacale prima della scadenza del loro incarico, sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. Essa, infatti, determinerebbe una cessazione anticipata dall'incarico in assenza delle condizioni indicate dalla Corte costituzionale (con le sentenze n. 103 e 104 del 2007), ovvero in assenza “*di un momento procedimentale di confronto dialettico fra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni per cui ritiene di non consentire la prosecuzione sino alla scadenza prevista e, dall'altro, sia assicurata all'interessato la possibilità di far valere il diritto di difesa, nel rispetto dei principi del giusto procedimento*”.

La seconda questione concerne l'art. 133, comma 5, della l.r. Lazio n. 4 del 2006, l'art. 10 della l.r. Lazio n. 18 del 1994, come sostituito dallo stesso articolo 133 della l.r. n. 4 del 2006, nonché l'art. 3-ter, comma 2 (*recte* comma 3), del d.lgs. n. 502 del 1992. Tutte queste disposizioni, ad avviso del Collegio rimettente, sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto contenenti una disciplina carente e lacunosa circa le modalità di designazione, nomina e revoca dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. In particolare, esse sarebbero carenti, da un lato, di “*ogni indicazione circa la necessità di una procedura di selezione tecnica e neutrale dei più capaci che consenta cioè la designazione indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici dei vari concorrenti*” e, dall'altro lato, sarebbero prive di specifiche disposizioni “*che inibiscano una revoca ad libitum*” degli incarichi. Tale lacunoso sistema normativo, secondo il ragionamento sviluppato dal Collegio rimettente, attribuirebbe agli organi politici un potere del tutto arbitrario di designazione e revoca dei componenti dei collegi sindacali, suscettibile di porsi in contrasto con i principi di cui all'art. 97 Cost.

La Corte ritiene, nel merito, fondata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. la questione concernente il meccanismo di decadenza automatica previsto dall'art. 133, comma 5, della l.r. Lazio n. 4 del 2006. Ritiene, invece, inammissibile la seconda questione concernente la pretesa carenza e lacunosità della normativa in questione, nazionale e regionale. circa le modalità di designazione, nomina e revoca dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali.

Con riguardo alla prima questione esaminata, la Corte, sostiene che le aziende sanitarie locali, enti pubblici dotati di autonomia imprenditoriale, attraverso cui le Regioni assicurano i livelli essenziali di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale, presentino una struttura di vertice imperniata su due organi: il direttore generale, responsabile della gestione dell'azienda ed il collegio sindacale, incaricato del controllo di regolarità amministrativa e contabile della gestione stessa. Al primo, coadiuvato dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario, sono riservati i poteri di gestione, da esercitarsi per il raggiungimento di obiettivi definiti dalla Regione. Al secondo sono assegnate le funzioni di controllo, che, in particolare, attengono alla verifica dell'amministrazione dell'azienda sotto il profilo economico, alla vigilanza sull'osservanza della legge e all'accertamento della regolare tenuta della contabilità.

In base alla disciplina del 1992, l'organo di controllo, continua la Corte, denominato «collegio dei revisori», durava in carica cinque anni e risultava composto da tre membri, di cui uno designato dalla Regione, uno designato dal Ministro del tesoro, scelto fra funzionari della Ragioneria generale dello Stato, ed uno designato dal sindaco o dalla Conferenza dei sindaci o dai presidenti dei consigli circoscrizionali (art. 3, comma 13, del d. lgs. n. 502 del 1992).

Nella Regione Lazio, al d.lgs. n. 502 del 1992 è stata data attuazione con la l. r. n. 18 del 1994, la quale ha dettato norme sulla composizione e durata in carica del collegio dei revisori del tutto corrispondenti a quelle contenute nella disciplina statale di riferimento.

Quest'ultima, tuttavia, è stata successivamente modificata con il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), il quale ha mutato, in particolare, denominazione, composizione e durata in carica dell'organismo di controllo di regolarità amministrativa e contabile. L'organo di controllo ha così assunto la denominazione di «collegio sindacale», dura in carica tre anni e si compone di *“cinque membri, di cui due designati dalla regione, uno designato dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, uno dal Ministro della sanità e uno dalla Conferenza dei sindaci”*.

Ad adeguare la disciplina regionale del Lazio ai cambiamenti intervenuti nella legislazione statale, ha provveduto, infine, l'art. 133 della legge reg. n. 4 del 2006, il quale ha introdotto anche, al comma 5, la disposizione censurata dal rimettente.

L'art. 133, comma 5, della l.r. Lazio n. 4 del 2006 contiene una disposizione transitoria rivolta a consentire “la prima attuazione” del rinnovato quadro normativo regionale in tema di collegi sindacali delle aziende sanitarie. A tale scopo, essa prevede che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, le amministrazioni competenti possano confermare i componenti dei collegi sindacali in carica, oppure designare nuovi membri. Si tratta di un meccanismo di decadenza automatica dei componenti del collegio sindacale, che non contempla alcuna forma di

contraddittorio a garanzia dei componenti in carica. La cessazione dalla carica dei precedenti titolari non è, quindi, l'effetto di una scelta dell'amministrazione riferita al rapporto di ufficio in corso e giustificata alla luce delle vicende di questo, ma costituisce, appunto, un effetto automatico che la disciplina legislativa ricollega alla semplice designazione di un nuovo titolare.

Ciò premesso, la Corte ritiene che la legittimità della previsione legislativa censurata debba essere in questa sede valutata alla luce degli artt. 3 e 97 Cost., evocati dall'ordinanza di rimessione, prescindendo dalle circostanze che una disposizione analoga non sia contenuta nella norma statale alla quale essa dà attuazione; e che, con essa, il legislatore regionale abbia disposto la decadenza di sindaci che erano stati designati anche dalle amministrazioni statali, in base a norme legislative dello Stato - come rilevato - che non contemplano alcuna ipotesi di cessazione automatica.

La Corte richiama una sua precedente pronuncia (sentenza 103 del 2007) con la quale ha già affrontato il problema della legittimità costituzionale di una analoga disciplina transitoria, che prevedeva un meccanismo di decadenza automatica riferito agli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale dell'amministrazione statale. Con tale decisione, la Corte ha ritenuto tale meccanismo, da un lato, in contrasto con il principio del giusto procedimento e, quindi, con l'art. 97 Cost. e, dall'altro lato, non giustificabile in base all'esigenza di dare immediata attuazione alla riforma della disciplina degli incarichi dirigenziali contestualmente introdotta. Richiamando la suddetta decisione, la Corte, ai fini della decisione della questione di legittimità costituzionale in esame, procede a valutare, per un verso, se il meccanismo di decadenza automatica dall'incarico, previsto dalla disposizione censurata nei confronti di componenti di organi di controllo, si ponga in contrasto con l'art. 97 Cost., e, per altro verso, se tale meccanismo possa giustificarsi in base all'esigenza di assicurare la immediata applicazione della nuova disciplina regionale sugli organismi di revisione contabile.

Ebbene, sotto il primo profilo, essa sostiene che nei confronti dei titolari di organi con funzioni di controllo, sussistono esigenze di neutralità e imparzialità perfino più marcate di quelle che hanno indotto questa Corte a dichiarare la illegittimità di meccanismi di decadenza automatica riferiti ad incarichi di funzioni dirigenziali.

Con riferimento alla decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali, la Corte ha ritenuto sussistere una contraddizione con il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, cioè "tra l'azione di governo - che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza - e l'azione dell'amministrazione, la quale, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, [...] ad agire [...] al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento" (sentenza 103 del 2007)

Una simile esigenza di distinzione e autonomia deve, a maggior ragione, secondo la Corte, riconoscersi in relazione all'organo di controllo amministrativo e contabile della stessa azienda, 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. In nessun caso, quindi, secondo la Corte, per i componenti di simili organi sono ravvisabili quelle particolari esigenze di «coesione» con l'organo politico, le quali, secondo la giurisprudenza della Corte, possono giustificare, per le sole posizioni dirigenziali apicali di diretta collaborazione, un rapporto fondato sull'*intuitus personae* (viene richiamata la sentenza 233 del 2006).

Sotto il secondo profilo, la Corte richiama il proprio orientamento volto ad escludere che un meccanismo di decadenza automatica analogo a quello in esame, previsto dalla disciplina statale di riforma degli incarichi dirigenziali, potesse rinvenire «la propria giustificazione nell'esigenza di consentire l'attuazione della riforma» stessa (sentenza 103 del 2007). In tale occasione, da un lato, confrontando la nuova disciplina con quella previgente, la Corte ha considerato che la prima, pur apportando modifiche della seconda, avesse tuttavia mantenuto sostanzialmente fermo l'impianto complessivo. Dall'altro lato, applicando un rigoroso sindacato di ragionevolezza della scelta legislativa, in ragione del suo carattere provvedimento, la Corte ha ritenuto che la misura della decadenza automatica dei dirigenti non fosse proporzionata all'obiettivo che si intendeva perseguire.

L'applicazione di questi criteri, concernenti la rilevanza delle modificazioni normative introdotte e la ragionevolezza e proporzionalità della misura della decadenza automatica rispetto all'obiettivo di assicurarne l'immediata applicazione, porta ad escludere, secondo la Corte, che la disposizione transitoria censurata, prevista dal quinto comma dell'art. 133 della l.r. Lazio n. 4 del 2006, possa giustificarsi in ragione dell'esigenza di garantire l'immediata applicazione della nuova disciplina da quello stesso articolo introdotta in materia di collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. La Corte osserva, in proposito, che tale nuova disciplina ha introdotto, rispetto al previgente quadro legislativo regionale, modifiche che appaiono complessivamente marginali tali da trasformare sostanzialmente l'impianto normativo previgente e, quindi, secondo la Consulta e da giustificare, alla stregua di uno scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità, la radicale misura consistente nella cessazione automatica dei componenti dei collegi sindacali in carica.

Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte Costituzionale ritiene la disposizione contenuta nell'art. 133, comma 5, della l.r. Lazio n. 4 del 2006, in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

La seconda questione di legittimità costituzionale, sollevata, per violazione dell'art. 97 Cost., con riferimento all'art. 133, comma 5, della l.r. Lazio n. 4 del 2006, nonché agli artt. 10 della l.r. Lazio n. 18 del 1994

e 3-ter, comma 2 (*recte* comma 3), del d.lgs. n. 502 del 1992, nella parte in cui tutte queste disposizioni omettono di disciplinare il procedimento di designazione dei componenti del collegio sindacale e le relative garanzie di *status*, non è ritenuta, invece, ammissibile.

La questione non è ammissibile secondo la Corte , anzitutto, con riferimento ai giudizi in conseguenza della fondatezza della prima questione. Secondo la Corte, infatti, dichiarata illegittimità della norma regionale, comporta l' irrilevanza, ai fini della decisione di questi ultimi, della questione relativa alle modalità di designazione dei nuovi componenti e delle eventuali carenze della disciplina dello *status* dei membri dei collegi sindacali.

La questione non è ammissibile, inoltre, con riferimento al giudizio principale. La Corte afferma, infatti, che in realtà, la circostanza che le designazioni dei membri del collegio sindacale non siano l'esito di una procedura selettiva, o che manchino specifiche disposizioni sul potere di revoca degli incarichi, non comporta la conseguenza (su cui il rimettente fonda la rilevanza della questione nel giudizio principale) che i poteri di designazione e revoca dei componenti dei collegi sindacali, che hanno presupposti diversi, possano essere esercitati arbitrariamente dall'amministrazione. Tali poteri, infatti, restano comunque sottoposti alle regole generali sull'azione amministrativa, alla cui stregua il giudice amministrativo può sindacarne gli atti di esercizio.