

Sentenza: n. 224 del 2010

Materia: tutela della salute

Limiti violati: artt. 97 e 98 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Remittente: Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro

Oggetto: art. 15, comma 6, 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)

Esito: illegittimità costituzionale della disposizione impugnata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Il Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, 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) per violazione degli articoli 97 e 98 della Costituzione. La norma censurata recita che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati.

Il giudice *a quo* premette che nel dicembre del 2001 era stato conferito al ricorrente, mediante stipula di un contratto a tempo determinato, l'incarico di direttore amministrativo di un'azienda ospedaliera universitaria per la durata di cinque anni. Nel corso del 2005, e dunque prima della scadenza del quinquennio, il Rettore dell'Università provvedeva alla nomina del nuovo direttore generale, cui seguiva subito dopo una comunicazione all'interessato di cessazione immediata dalle funzioni di direttore amministrativo ai sensi della norma regionale in questione.

L'interessato proponeva ricorso chiedendo l'accertamento dell'inadempienza contrattuale e dell'illegittimità del recesso, nonché la condanna alla corresponsione di tutte le retribuzioni non più ricevute o, in via subordinata, la condanna alla corresponsione dell'indennità di mancato preavviso e al risarcimento del danno per il demansionamento e la dequalificazione subiti.

Sempre il giudice *a quo* ricostruisce il quadro normativo di riferimento sottolineando che il protocollo d'intesa stipulato fra la Regione Lazio e l'Università di Roma ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 517/1999 (recante la disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario ed università) fa espresso rinvio per la regolamentazione della struttura di vertice aziendale agli artt. 3 e seguenti del d.lgs. 502/1992. Da quest'ultima fonte normativa emerge che il direttore

amministrativo e il direttore sanitario sono nominati dal direttore generale; che il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario è esclusivo ed è regolato da contratto di diritto privato, di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, rinnovabile; infine, che spetta alle regioni disciplinare le cause di risoluzione del rapporto con il direttore amministrativo e il direttore sanitario. A sua volta, lo stesso contratto individuale stipulato dal ricorrente rinvia a queste disposizioni del suddetto d.lgs. 502/1992.

Secondo il Tribunale la norma censurata preclude l'accoglimento della domanda di risarcimento del danno da risoluzione anticipata del contratto, da ciò discendendo la rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della soluzione della controversia.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, viene richiamata la giurisprudenza della Corte sulle nomine apicali e in particolare la sentenza (n. 104/2007) che sanciva l'incostituzionalità una prescrizione legislativa della stessa Regione Lazio statuente la cessazione automatica dall'incarico di direttore generale delle aziende sanitarie al novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, assumendo come illegittima l'interruzione del rapporto di ufficio per una causa estranea alle vicende dello stesso e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi.

In definitiva, una volta abolito il meccanismo della cessazione automatica del direttore generale non è più concepibile il mantenimento di questo automatismo per i dirigenti nominati dallo stesso direttore generale, sulla scorta *di una non meglio identificata esigenza di garantire la consonanza di impostazione generale*.

La norma in esame si pone pertanto in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

La Regione Lazio si costituisce in giudizio eccependo in via preliminare l'inammissibilità della questione per irrilevanza nel giudizio a quo, giacché il d.lgs. 517/1999, nel regolare i rapporti fra aziende sanitarie ospedaliere e università, richiamerebbe soltanto la normativa statale di cui al d.lgs. 502/1992 senza alcun rinvio a fonti regionali; inoltre, l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata non avrebbe ripercussioni risarcitorie, comportando piuttosto il ripristino del rapporto, *che però nel caso di specie non è stato richiesto*. Per quanto attiene poi alla non manifesta infondatezza, il principio di continuità non può essere utilmente invocato in quanto la necessaria consonanza di impostazione gestionale insita nel rapporto fra direttore generale e direttore amministrativo tende anch'essa ad assicurare il principio del buon andamento dell'azione amministrativa.

La parte privata osserva a sua volta che secondo il costante insegnamento della stessa Corte l'unica eccezione al principio che vieta la decadenza automatica al di fuori di un giusto procedimento è rappresentata dai cosiddetti incarichi apicali di derivazione politica, tipologia nella quale non rientra quello in questione, avente per oggetto un rapporto fra due organi amministrativi *che colloca tutta la questione nell'ambito dell'azione amministrativa*.

La Consulta rigetta le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Lazio, in particolare evidenziando come la normativa statale rimetta alle regioni la disciplina delle cause di risoluzione del rapporto col direttore amministrativo e il direttore sanitario; e come non sia applicabile al caso di specie la disciplina propria del lavoro autonomo privatistico, laddove riconosce al committente il diritto potestativo all'interruzione del rapporto contrattuale mediante recesso accompagnato dalla corresponsione al prestatore d'opera di un trattamento indennitario.

Ciò posto, nel merito la questione è fondata.

La più recente giurisprudenza costituzionale ha precisato, argomenta la Corte, che i meccanismi di decadenza automatica, *ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti* (sentenze n. 34 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008, n. 103 e n. 104 del 2007).

La scelta fiduciaria del direttore amministrativo, figura dirigenziale non apicale, non implica quindi che l'interruzione del rapporto possa avvenire *con lo stesso margine di apprezzamento discrezionale* che connota la scelta iniziale, venendo in gioco anche i principi di continuità dell'azione amministrativa e di tutela giudiziaria delle posizioni soggettive enunciati dalla predetta giurisprudenza.

In definitiva, la previsione da parte della norma regionale censurata di un'interruzione automatica del rapporto per effetto della nomina del nuovo direttore generale, in luogo della previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregresse e specificate responsabilità del dirigente, comporta una vera e propria *discontinuità nella gestione*, e dunque l'illegittimità costituzionale della norma stessa per contrasto con l'art. 97 Cost.