

Sentenza : 21 giugno 2013, n. 152

Materia: organizzazione e rapporti di lavoro (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e della regione) – ordinamento civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 97 Cost.; articolo 117, comma 2, lett. l) e comma 3, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articolo 18 bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche e integrazioni, riordino del servizio sanitario nazionale), inserito dall' articolo 1, comma 1, lettera b) della legge della regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico)

Esito: illegittimità della disposizione censurata

Estensore: Francesca Casalotti

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato l'art. 18 bis della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche e integrazioni, riordino del servizio sanitario nazionale), inserito dall'art. 1, comma 1, lett. b) della legge della Regione Campania n. 18 del 2012 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico).

I primi quattro commi dell'art. 18 bis, non oggetto di impugnazione, dettano una nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del Servizio sanitario regionale. Il quinto comma dell'art. 18 bis, censurato, prevede poi che le modalità di espletamento della nuova procedura di nomina siano regolate da un disciplinare, adottato con deliberazione della Giunta regionale e che «*[f]ino all'approvazione del disciplinare la nomina dei direttori generali è comunque disposta tra le persone iscritte nell'elenco di cui al comma 1 che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare*».

Secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri la disposizione di cui sopra, prevedendo, seppur all'interno di una disciplina transitoria, che i direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale decadano in modo automatico dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare, violerebbe l'art. 97 e 117, comma 2, lett. l) e comma 3, Cost.

La Corte accoglie le censure promosse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri dichiarando fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione de qua.

In primo luogo, la Corte affronta il profilo dell'inquadramento dei direttori generali delle Asl e dei loro rapporti con gli organi politici. Sotto questo profilo, i direttori generali delle Asl costituiscono «*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" (cfr. sent. n. 104 del 2007). Le funzioni svolte da i direttori sono di carattere tecnico-gestionale e questo appare confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 18, comma 3 bis, della legge della regione Campania . n. 32 del 1994 (cfr. sent. n. 34 del 2010).

La Corte sottolinea poi come sotto il profilo organizzativo tra l'organo politico e i direttori generali non vi sia un rapporto istituzionale diretto e immediato, ma vi *"una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl"* (cfr. sent. n. 104 del 2007 e sent. n. 34 del 2010). Nella regione Campania, in particolare, i rapporti tra organi politici e direttori sanitari sono mediati dalla figura del Capo del Dipartimento, che vigila e controlla gli enti e gli organismi dipendenti dalla Regione.

Sulla base di questa ricostruzione della tipologia di figure dirigenziali di cui sopra, che esercita, dunque, in sostanza, funzioni di carattere gestionale, la disposizione impugnata viola l'art. 97 Cost. sotto molteplici profili.

In primo luogo, il meccanismo di decadenza automatica contrasta con il principio di continuità dell'azione amministrativa, che deve essere assicurato nel rapporto di lavoro instaurato con la p.a. (cfr. sent. n. 228 e n. 124 del 2011, n. 304 e n. 224 del 2010).

In secondo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del direttore, previsto dalla disposizione censurata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, in quanto esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sent. n. 34 e n. 224 del 2011).

In terzo luogo, la disposizione impugnata, introducendo un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dell'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico, viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa (sent. n. 228 e n. 224 del 2011).

Da ultimo, la disposizione impugnata viola il principio del giusto procedimento, in quanto non prevede *"il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione"* (sent. n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

Con la sentenza in esame la Corte interviene in materia di organizzazione e rapporti di lavoro dichiarando illegittimo l'art. 46, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Piemonte n. 5 del 2012, che prevede un inquadramento riservato del personale, nonché in materia di ordinamento civile, dichiarando illegittimo l'art. 47 della stessa legge che detta una disciplina autonoma in materia di collaudo di opere pubbliche con particolare riferimento alla individuazione, selezione e nomina dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di collaudo.

In particolare, con riferimento alla questione di legittimità dell'art.46, ad avviso del ricorrente, i commi 2 e 3 - prevedendo per il reclutamento di personale a tempo

indeterminato, l'espletamento di concorsi destinati al personale già in servizio nel ruolo della Giunta regionale alla data del 1° giugno 2012 e assunto mediante avvisi di selezione pubblica per esami o per titoli ed esami banditi dalla Regione Piemonte - si porrebbero in contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost, nonché con la regola del concorso pubblico per accedere alla pubblica amministrazione, che ammette eventuali deroghe solo in presenza di particolari ragioni di interesse pubblico.

Inoltre, il successivo comma 4 - stabilendo che la Giunta regionale definisca con propria deliberazione la percentuale di riserva di posti non inferiore al 40% riferita al personale di cui al comma 3 - si porrebbe anch'esso in contrasto con i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost. e con la costante giurisprudenza della Corte che prevede, anche nel caso in cui le regole siano giustificate, che la riserva di posti a favore del personale interno non sia superiore al 50% dei posti messi a concorso.

Il presidente del Consiglio dei Ministri denuncia poi l'illegittimità dell'art. 47 della legge regionale censurata, che, dettando una disciplina autonoma in materia di collaudo di opere pubbliche con particolare riferimento alla individuazione, selezione e nomina dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di collaudo, si porrebbe in contrasto con la corrispondente disciplina di cui agli artt. 4, 91, 120 e 141 del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/Ce) e in generale la violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, comma 2, Cost.

In particolare, tale norma dispone che gli incarichi di collaudo delle opere pubbliche date in appalto siano affidati a dipendenti regionali, attingendo ad un apposito elenco predisposto, al quale i dipendenti possono fare domanda e fissa i criteri per la formazione di detto albo; in mancanza di dipendenti idonei, prevede che la Regione possa affidare tale incarico, mediante procedure ad evidenza pubblica, a soggetti esterni eventualmente anche non iscritti ad albi di collaudatori, indicandone le ragioni, o infine ad una apposita commissione composta di massimo tre membri; in tali casi stabilisce che l'incarico di collaudo potrà essere conferito mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

A tal proposito secondo il ricorrente la materia dei lavori pubblici, pur non essendo ricompresa nell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, Cost., non varrebbe per ciò solo a ricadere nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ma a seconda dell'oggetto cui afferisce la disposizione censurata, andrebbe di volta in volta attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a potestà legislativa concorrente.

Per la Corte le censure sono fondate.

Quanto alla prima, relativa all'art. 46, la Corte ha in più occasioni evidenziato che le discipline regionali che prevedano l'inquadramento stabile di lavoratori precari all'interno delle amministrazioni regionali e locali, senza prevedere la quota massima dei posti a loro destinati, sono in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. sia con riferimento al principio del pubblico concorso, sia con riferimento ai principi di uguaglianza e di buon andamento della p.a.

Né vale ad escludere tale assunto il fatto che i lavoratori precari da stabilizzare siano stati a suo tempo assunti mediante avviso di selezione pubblica per titoli ed esami: la stabilizzazione senza concorso, in assenza di comprovate, insuperabili esigenze dell'ente pubblico e, soprattutto in mancanza di un limite massimo predeterminato, è stata più volte ritenuta illegittima dalla Corte, in quanto non offre garanzia né della sussistenza della professionalità necessaria per lo stabile

inquadramento nei ruoli degli enti pubblici regionali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive (cfr. sent. n. 235 del 2010).

Sotto questo profilo, ad avviso della Corte, deroghe al principio del pubblico concorso sono legittime solo in quanto funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (cfr. sent. n. 52 del 2011). Nel caso di specie, non sussistendo alcuna giustificazione alla deroga al principio del pubblico concorso, la norma censurata viene dichiarata illegittima.

Con riferimento alla questione dell'art. 47, comm1 da 1 a 9, della legge piemontese, la Corte richiama alcune sue precedenti pronunce secondo cui le norme attinenti alla fase dell'esecuzione del contratto privatistico rientrano nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello stato, ad eccezione delle sole disposizioni di tipo meramente organizzativo o contabile (cfr. sent. n. 401 del 2007).

Tale principio è stato ribadito dalla Corte anche con riguardo alla specifica attività di collaudo, specificamente disciplinata dalla norma censurata, sulla base del presupposto che anche tale fase del procedimento ad evidenza pubblica è relativa all'esecuzione del contratto e, dunque, rientra nella materia dell'ordinamento civile, che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato. La norma censurata, infatti, ad avviso della Corte, non limitandosi a disciplinare aspetti meramente organizzativi dell'attività di collaudo, si pone in contrasto con i principi ricordati, violando l'art. 117, comma 2, lettera l) Cost.