

SENTENZA N. 228

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione), promosso dalla Corte d'appello di L'Aquila nel procedimento vertente tra D. S. F. e l'Azienda USL di Pescara, con ordinanza del 6 maggio 2010, iscritta al n. 347 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di D. S. F. e dell'Azienda USL di Pescara;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Franco Di Teodoro per D. S. F. e Tommaso Marchese per l'Azienda USL di Pescara.

Ritenuto in fatto

1.— Con ordinanza del 6 maggio 2010, la Corte d'appello di L'Aquila, sezione lavoro e previdenza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione), in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata stabilisce che «Gli incarichi di direttore amministrativo, direttore sanitario in corso nelle Aziende Sanitarie d'Abruzzo non conferiti dai direttori generali in carica alla data della presente legge cessano, se non confermati, entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale. Nessun compenso e indennizzo è corrisposto al direttore amministrativo o direttore sanitario in caso di mancata conferma».

1.1.— La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio civile in grado di appello, promosso dall'appellante D. S. F., ex direttore sanitario dell'Azienda U.S.L. di Pescara, contro questa ultima, avverso la sentenza n. 2035 del 6-27 novembre 2008, resa dal Giudice del lavoro del Tribunale di Pescara.

La citata sentenza – come riferisce il rimettente – aveva ad oggetto la richiesta di risarcimento, da parte dell'appellante (lavoratore subordinato a tempo determinato), per la risoluzione del rapporto di lavoro prima del decorso del termine quinquennale, contrattualmente stabilito, su iniziativa dell'AUSL, che aveva receduto in forza dell'art. 4, comma 1, della citata legge regionale n. 20 del 2006.

Sotto il profilo della rilevanza, la Corte d'appello osserva che, se la disposizione sospettata venisse espunta dall'ordinamento, la risoluzione del contratto di lavoro sarebbe illegittima, perché non prevista e consentita da norma alcuna, e, pertanto, la pretesa fatta valere in giudizio sarebbe fondata.

In punto di non manifesta infondatezza, la Corte rimettente ritiene che la norma regionale censurata sarebbe incompatibile con i principi costituzionali che regolano il buon andamento della Pubblica Amministrazione, secondo quanto previsto dagli artt. 97, primo comma, e 98, primo comma, Cost., in quanto la stessa, prevede un «potere discrezionale, incondizionato ed assoluto, del soggetto che subentri nella carica di Direttore Generale di una AUSL, di espellere dalle loro cariche il Direttore Sanitario ovvero il Direttore Amministrativo o entrambi» in contrasto anche con quanto ritenuto in merito dalla giurisprudenza costituzionale più recente.

Infatti, se è pur vero – prosegue il rimettente – che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 233 del 2006, ha ritenuto che tale potere concerne l'organizzazione amministrativa regionale in materia sanitaria, in quanto volto a garantire «all'interno di essa, la consonanza di impostazione gestionale tra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati», tuttavia, è da ricordare come la stessa Corte, con le successive sentenze n. 81 del 2010 e n. 103 del 2007, abbia precisato che la «cessazione automatica, ex lege e generalizzata, degli incarichi dirigenziali “interni” di livello generale viola, in carenza di idonee garanzie procedimentali, i principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa, che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa».

Nell'ordinanza di remissione vengono altresì ricordate ulteriori decisioni con cui questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme sia statali che regionali, in quanto tali norme, come quella oggetto del presente scrutinio, non garantivano la continuità dell'azione amministrativa e una distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico amministrativo e quelli di gestione (cfr. sentenze n. 81 del 2010, n. 161 del 2008 e n. 103 del 2007), ledendo, in carenza di idonee garanzie procedimentali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità.

Pertanto, a giudizio del rimettente, le predette considerazioni portano a concludere che il giudizio a quo non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, questione non manifestamente infondata per quanto attiene al prospettato contrasto tra la norma regionale censurata e gli evocati parametri costituzionali.

2.— Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituita la parte ricorrente nel giudizio a quo, premettendo un'articolata ricostruzione degli atti di causa che hanno portato alla pronuncia in primo grado del Giudice del lavoro del Tribunale di Pescara e al successivo appello avverso la medesima.

In particolare, la parte ricorrente ricorda che la fattispecie di cui trattasi investe un rapporto di lavoro con incarico di direttore sanitario della ASL di Pescara, iniziato il 2 maggio 2005, a seguito di deliberazione n. 663 del 2005 del direttore generale, all'epoca in carica, dell'azienda ospedaliera di Pescara, che correlava la durata dell'incarico stesso a quella del direttore generale, la cui scadenza era fissata al 15 gennaio 2007.

La durata del rapporto veniva, poi, modificata, con successiva deliberazione n. 80 del 3 febbraio 2006, che stabiliva un termine finale quinquennale, ferma la decorrenza del rapporto dal 2 maggio 2005, in ragione dell'affermata necessità di conformare il rapporto di diritto privato alla normativa vigente. Tale contratto, modificativo del precedente quanto alla durata, veniva sottoscritto dall'interessato il 7 febbraio 2006.

Successivamente, in forza dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2006, il nuovo direttore generale, subentrato al precedente nel gennaio 2007, con nota n. 6347 del 23 marzo 2007, comunicava al D. S. F. che non intendeva confermarlo nel ruolo ricoperto e lo invitava a voler manifestare la sua volontà di recedere dal contratto in essere con l'azienda sanitaria.

A seguito, poi, del mancato recesso da parte dell'interessato dall'incarico ricoperto, il direttore generale, con lettera prot. n. 7236 del 6 aprile 2007, comunicava allo stesso la risoluzione del contratto con decorrenza dal 9 aprile 2007, richiamando, a motivazione di essa, in particolare, l'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2006.

2.1.— Ciò premesso e riportata integralmente l'ordinanza di rimessione, l'interessato ricostruisce il percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale relativamente al cosiddetto spoils system, richiamando i principi da essa affermati in merito, con particolare riguardo al rapporto tra organi politici e organi dirigenziali, nonché alla compatibilità delle disposizioni oggetto delle citate pronunce con i principi costituzionali di cui ai parametri 97 e 98 Cost. (sentenze n. 34 del 2010; n. 390, n. 351 e n. 161 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007; n. 233 del 2006).

Secondo la difesa del ricorrente nel giudizio a quo, la Corte costituzionale, con le riportate decisioni, avrebbe pertanto escluso che il meccanismo del cosiddetto spoils system sia compatibile con i principi costituzionali affermati dall'art. 97 Cost. qualora riferiti a figure dirigenziali «non apicali», quale quella di specie, essendo il ricorrente un direttore sanitario.

2.2.— Del resto, prosegue la difesa di parte privata, nell'ordinamento regionale abruzzese, così come in quello della Regione Calabria, censurato dalla Corte nella citata sentenza n. 34 del 2010, i rapporti fra il direttore generale della AUSL (e, quindi, ancor di più quello con il direttore sanitario) e l'organo politico risultano «mediati da strutture dipendenti dalla Giunta» (si vedano gli artt. 3 e 4 della legge della Regione Abruzzo 24 dicembre 1996, n. 146, recante «Norme in materia di programmazione, contabilità, gestione e controllo delle Aziende del servizio sanitario regionale, in attuazione 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», così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517).

Inoltre, la norma regionale impugnata, prevedendo una cessazione automatica da un incarico conferito con durata certa (quinquennale), contrattualmente stabilita, violerebbe anche il principio del legittimo affidamento (art. 3 Cost.), che i dirigenti dichiarati decaduti avevano «riposto nella possibilità di portare a termine, nel termine stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita» (è citata la sentenza n. 236 del 2009).

2.3.— Viene altresì ricordata, in quanto particolarmente significativa, la sentenza n. 81 del 2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286.

Infatti, anche in quel caso – che riguardava, peraltro, incarichi conferiti a persone non dipendenti dalla pubblica amministrazione, ma di provata qualificazione professionale (ex art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche») – la Corte ha riaffermato il principio secondo il quale il rapporto di lavoro instaurato con la amministrazione che attribuisce la relativa funzione deve essere «connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione [...]».

Conclusivamente – sulla base di quanto affermato dalla ricordata giurisprudenza costituzionale – una immediata ed anticipata cessazione del rapporto dirigenziale, in assenza di una provata responsabilità del dirigente, viola, secondo la difesa privata, i principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità, impedendo anche che l'attività del dirigente possa svolgersi secondo il nuovo modello di azione della pubblica amministrazione previsto dalle recenti leggi di riforma in materia.

3.— Si è costituita in giudizio anche l'Azienda USL di Pescara chiedendo alla Corte che la questione di legittimità costituzionale venga dichiarata inammissibile e/o infondata.

Dopo aver sinteticamente esposto le circostanze di fatto, l'AUSL ritiene che i richiami giurisprudenziali sottesi all'impianto motivazionale dell'ordinanza di rimessione (in particolare, i richiami alle sentenze n. 81 del 2010, n. 161 del 2008 e n. 103 del 2007) siano inconferenti, in quanto la norma censurata in realtà fissa una disciplina diversa da quella prevista dalle norme dichiarate illegittime, oggetto dei precedenti giudizi di costituzionalità.

Infatti, il rapporto tra il direttore sanitario e l'Azienda sanitaria locale non è assimilabile alla dirigenza statale e, dunque, i principi affermati dalla Corte non sembrerebbero applicabili alla questione in esame. Tra l'altro, la norma impugnata non prevede alcun automatismo nel meccanismo di cessazione dell'incarico, dal momento che esso è subordinato alla non riconferma, alla scadenza dei tre mesi dall'insediamento dei nuovi organi di amministrazione.

Conseguentemente, non vi sarebbe alcuna violazione dei principi generali di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione pubblica ex art. 97 Cost. dal momento che la permanenza del direttore sanitario nell'AUSL non viene esclusa dalla legge, ma viene solo subordinata al potere confermativo da esercitarsi entro tre mesi dalla nomina da parte del nuovo direttore generale. Questo potere di conferma, quindi, garantirebbe la posizione del direttore sanitario (oltre che di quello amministrativo), poiché i tre mesi previsti assicurerebbero al lavoratore un congruo periodo di «preavviso», e al nuovo direttore generale la possibilità di verificare l'effettiva sussistenza dell'intuitus personae.

Di qui la legittimità della citata previsione normativa, che, lungi dall'aver ridotto al minimo i tempi del procedimento, azzerandoli di fatto in una comunicazione istantanea di rimozione fatta al dirigente sanitario, ha invece garantito l'instaurazione del contraddittorio tra le parti, prevedendo altresì un termine congruo per valutare correttamente l'operato del dirigente medesimo. La legittimità costituzionale sarebbe confermata, secondo l'AUSL di Pescara, anche dalla conformità del dettato della disposizione regionale a quello della disciplina statale, in particolare a quanto

stabilito dall'art. 3-bis, comma 8, sempre del d.lgs. n. 502 del 1992. La disposizione regionale abruzzese, infatti, stabilirebbe una disciplina coerente con i principi costituzionali e con il quadro normativo statale di riferimento, disciplina basata sull'intento, identico per il legislatore statale come per quello regionale, di assicurare la permanenza del rapporto fiduciario fra il direttore generale delle AUSL ed i suoi più importanti collaboratori e, pertanto, la presente questione sarebbe manifestamente infondata, in quanto non saremmo in un'ipotesi di spoils system in senso tecnico.

3.1.— La disposizione regionale censurata, poi, non violerebbe gli artt. 97 e 98 Cost. neanche sotto il profilo della «fiduciarità» del rapporto contrattuale tra il direttore generale e i direttori amministrativo e sanitario, poiché riconosce al primo la facoltà di confermare o meno coloro che trova in carica, in ragione del programma gestionale che intende realizzare durante il proprio mandato (a supporto dell'argomentazione viene richiamata la sentenza n. 233 del 2006, che ha ritenuto non illegittima analogo norma della Regione Calabria – precisamente l'art. 14, comma 3, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario. Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8» – nonché, relativamente all'art. 2 della legge regionale abruzzese 12 agosto 2005, n. 27, recante «Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo», ha ritenuto che le nomine degli enti dell'ordinamento regionale, effettuate dagli organi rappresentativi della Regione, siano caratterizzate dall'intuitus personae).

I principi di distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, ed attuazione e gestione, dall'altro, si traducono in un rapporto più stretto – rispetto alle Amministrazioni dello Stato – in termini funzionali, dell'organo di vertice rispetto alla sua dirigenza (art. 3-bis, comma 5 e seguenti, del d.lgs. n. 502 del 1992). Ed è proprio in questa prospettiva, prosegue la AUSL, che il direttore generale nomina i direttori amministrativo e sanitario.

Il rapporto tra l'organo di governo e la dirigenza è di natura spiccatamente fiduciaria, essendo la seconda preposta al conseguimento, in posizione di autonomia, di risultati prestabiliti dall'indicato organo. Conseguentemente, tale tipo di rapporto non può consistere in un'irrilevante affinità di idee personali o politiche, ma deve basarsi su obiettivi comuni per un ottimale svolgimento delle mansioni, finalizzati al perseguimento dell'interesse pubblico. Pertanto, l'azione coordinata dei direttori sanitario e amministrativo, di concerto con il direttore generale, dà luogo alla cosiddetta «direzione strategica», orientata al raggiungimento degli obiettivi aziendali, che si realizza attraverso un articolato sistema di deleghe, con le quali il direttore generale assegna le funzioni di gestione, mantenendo per sé compiti e poteri più strettamente inerenti al governo e al controllo.

3.2.— Infondata, oltre che irrilevante, sarebbe anche la presente questione sotto l'ulteriore e connesso profilo afferente la prevista non spettanza del compenso e indennizzo al direttore amministrativo o al direttore sanitario in caso di mancata conferma. Come, difatti, è stato chiarito dalla sentenza n. 351 del 2008, l'espressa previsione di un risarcimento economico da riconoscere al soggetto non confermato nell'incarico precedentemente rivestito risulterebbe in contrasto con i principi regolatori dell'attività amministrativa.

4.— In prossimità dell'udienza pubblica, l'appellante nel giudizio a quo ha depositato una memoria con la quale ha confutato le argomentazioni della difesa dell'Azienda USL di Pescara, in base anche alle più recenti sentenze della Corte costituzionale, insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

In particolare, nella memoria si contesta il tentativo volto a sostenere che l'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2006 non preveda «alcun automatismo nel meccanismo

di cessazione dall'incarico», sottolineando come la previsione normativa sia analoga a quella contenuta nelle norme statali e regionali che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto illegittime, proprio per la carenza di un procedimento idoneo a garantire che la cessazione anticipata dell'incarico fosse motivata da specifiche violazioni delle direttive ricevute ovvero da risultati negativi nello svolgimento delle funzioni affidate.

Al riguardo, si richiama, in particolare, la sentenza n. 224 del 2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma ritenuta «identica» a quella della legge regionale abruzzese sospettata di incostituzionalità, e, precisamente, l'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 6 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), che stabiliva, così come la disposizione legislativa censurata, meccanismi automatici di cessazione dall'incarico per cause estranee alle vicende del rapporto.

5.— Anche l'Azienda USL di Pescara, in prossimità dell'udienza, ha depositato memoria nella quale ribadisce l'inammissibilità e/o l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma regionale censurata con argomentazioni in gran parte già svolte nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.— La Corte d'appello di L'Aquila, sezione lavoro e previdenza, con ordinanza del 6 maggio 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione).

La disposizione regionale censurata statuisce che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico, non conferito dal direttore generale in carica alla data della presente legge, se questo non è confermato entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale. Inoltre, la disposizione regionale impugnata prevede anche, in caso di mancata conferma dell'incarico, che nessun compenso e indennizzo è corrisposto ai suddetti dirigenti.

Secondo il Collegio rimettente, la disposizione legislativa violerebbe gli artt. 97, primo comma, e 98, primo comma, Cost., in quanto – prevedendo il potere «discrezionale, incondizionato ed assoluto del direttore generale di una Azienda USL di rimuovere sia il direttore sanitario che quello amministrativo (o entrambi) dalle loro cariche» – si porrebbe in contrasto con i principi espressi dalle predette disposizioni costituzionali, secondo le quali «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione» e «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

2.— La questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata è fondata.

La norma censurata stabilisce che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale se non confermati entro tale periodo e che nessuna forma di compenso e di indennizzo è previsto nel caso di mancata conferma.

Si tratta di una disposizione, quindi, che determina una decadenza automatica e generalizzata di tutti i direttori amministrativi e sanitari entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore

generale, in quanto il potere a quest'ultimo attribuito di far cessare il rapporto di lavoro dei suddetti dirigenti, non riconfermandoli, non è sottoposto né a vincoli, né ad obblighi di motivazione.

Tale sostanziale decadenza automatica – come più volte affermato da questa Corte – lede il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e il correlato principio di continuità dell'azione stessa (art. 97 Cost.), poiché consente l'interruzione del rapporto di ufficio in corso senza che siano riscontrabili ragioni oggettive “interne”, legate al comportamento del dirigente, idonee a recare un *vulnus* ai predetti principi.

3.— Rilevato che la giurisprudenza costituzionale è posta a fondamento sia delle censure prospettate dalla Corte d'appello rimettente, sia dalla difesa privata, sia ancora, ma con lettura del tutto diversa, dalla difesa della azienda USL di Pescara, è necessario svolgere il percorso argomentativo partendo proprio da quanto da essa affermato, in particolare dalla sentenza n. 233 del 2006.

Questa sentenza – richiamata sia dallo stesso rimettente sia dall'appellante nel giudizio principale, nonché, con diversa lettura, dalla difesa della azienda USL di Pescara a riprova dell'infondatezza della presente questione – ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), che prevedeva la decadenza automatica, alla data della proclamazione del presidente della Giunta regionale, di un ampio numero di titolari di organi o enti regionali, nominati nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione.

In proposito, le motivazioni poste a fondamento della dichiarazione di non fondatezza di cui alla sopra citata sentenza possono sintetizzarsi nell'affermazione del principio che le disposizioni legislative che prevedono l'automatica decadenza di titolari di uffici amministrativi a seguito del rinnovo dell'organo politico possono essere non incompatibili con l'art. 97 Cost. solo quando esse si riferiscano a titolari di «organi di vertice», necessariamente nominati sulla base di «valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale».

Quanto poi all'applicazione concreta di tale principio – come puntualizzato dalla successiva decisione di questa Corte (sentenza n. 34 del 2010) – lo stesso, stante l'ampiezza della fattispecie di riferimento, è stato ritenuto riferibile alle «molte e diverse categorie di soggetti, comprese nell'ampia elencazione contenuta nella disposizione regionale censurata» (art. 1, comma 1, legge della Regione Calabria n. 12 del 2005), «considerate nel loro insieme e senza una valutazione specifica riferita a ciascuna figura» (sentenza n. 34 del 2010).

3.1.— Conseguentemente, la successiva giurisprudenza costituzionale ne ha puntualizzato e precisato la portata.

In particolare, questa Corte, nel ricondurre a sistema il rapporto tra indirizzo politico ed azione amministrativa, ha chiarito che i meccanismi di decadenza automatica, cioè del cosiddetto *spoils system*, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. quando essi siano riferiti a figure dirigenziali non apicali ovvero a titolari di uffici amministrativi per i quali non assuma rilievo, in via esclusiva o prevalente, il criterio «della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina» (sentenza n. 34 del 2010), ciò in quanto i predetti meccanismi pregiudicano il buon andamento dell'azione amministrativa, incidendo sulla sua continuità ed introducendo elementi di parzialità, nonché sottraggono all'interessato, con la decadenza automatica e/o discrezionale dell'incarico, la valutazione oggettiva dei risultati conseguiti (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010; n. 390, n. 351 e n. 161 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007).

La Corte ha pertanto ritenuto che i meccanismi di decadenza automatica, nei quali debbono essere inclusi anche quelli che si manifestano nel senso della cessazione del rapporto in caso di mancata conferma entro un ridotto periodo temporale – mancata conferma che è decisa sulla base di una determinazione del tutto discrezionale, e come tale non sottoposta né sottoponibile a controllo giurisdizionale – «si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. – sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento – 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». Conseguentemente, è stata più volte dichiarata l'illegittimità costituzionale di meccanismi di spoils system relativi ad incarichi dirigenziali comportanti l'esercizio di compiti di gestione (da ultimo, sentenze n. 124 del 2011, n. 224 e n. 34 del 2010, n. 104 del 2007).

3.2.— Con la sentenza n. 104 del 2007, quindi, è stato affermato, con riferimento alla legislazione della Regione Lazio in tema, che il direttore generale di aziende sanitarie locali – nominato, con ampio potere discrezionale, dal Presidente della Regione per un periodo determinato – non può decadere automaticamente in connessione con l'insediamento del nuovo Consiglio regionale. È stata ritenuta, infatti, in contrasto con l'art. 97 della Cost. la previsione della cessazione del soggetto, cui sia stata affidata tale funzione, 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».

Anche recentemente, proprio con riferimento ad una norma della Regione Lazio analoga a quella della Regione Abruzzo qui censurata, la Corte (sentenza n. 224 del 2010) ha riaffermato tale orientamento, ritenendo costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97 Cost., l'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), secondo cui il direttore amministrativo e il direttore sanitario delle aziende unità sanitarie locali o ospedaliere cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati, poiché tale disposizione aveva previsto «un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali» lesivo del principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento nell'art. 97 Cost. La scelta fiduciaria del direttore amministrativo, effettuata con provvedimento ampiamente discrezionale del direttore generale, non implica che l'interruzione del conseguente rapporto di lavoro possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale, poiché, una volta «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. [...] La valutazione di tali esigenze determina il contrasto della disposizione impugnata con il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., in quanto la disposizione stessa non ancora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni “interne” a tale rapporto, che – legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo – siano idonee ad arrecare un vulnus ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa».

Tale interruzione automatica del rapporto prima della scadenza contrattualmente prevista, – prosegue la Corte – non consente, inoltre, la possibilità di una valutazione qualitativa dell'operato

del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento, nel cui ambito il dirigente potrebbe far valere il suo diritto di difesa, sulla base eventualmente dei risultati delle proprie prestazioni e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati, e il nuovo direttore generale sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato, idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti di quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale tra direttore generale e direttore amministrativo.

3.3.— Né, infine – a differenza di quanto sostenuto dalla difesa della azienda USL di Pescara – sarebbe sufficiente a far ritenere la disposizione regionale qui censurata non lesiva dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. la considerazione che essa preveda la possibilità di riconferma del direttore sanitario o di quello amministrativo, entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale, in quanto, come già affermato da questa Corte al riguardo, nella sopra citata sentenza, «il potere del direttore generale di conferma [...] non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale» (sentenza n. 224 del 2010).

4.— In ordine, poi, all'altro evocato parametro costituzionale, non è necessaria, da parte del funzionario o del dirigente non apicale, «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti», là dove, al contrario, la Costituzione richiede ai pubblici impiegati, in quanto al servizio esclusivo della Nazione (art. 98, primo comma, Cost.), «il rispetto del dovere di neutralità, che impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare pro tempore di quest'ultimo» (sentenza n. 34 del 2010).

5.— Né ad una diversa conclusione in ordine alla illegittimità costituzionale della norma qui censurata può pervenirsi – come sostenuto dall'azienda USL di Pescara nella sua memoria con un errato riferimento a quanto affermato nella sentenza della Corte n. 351 del 2008 – perché in detta disposizione non è previsto alcun indennizzo per il direttore sanitario e per il direttore amministrativo nel caso di mancata conferma da parte del direttore generale.

Se infatti in tale sentenza questa Corte ha affermato che, sul piano degli strumenti di tutela, «forme di riparazione economica, quali, ad esempio il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustamente licenziato, non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi dagli atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi», ciò avveniva in quanto, in quel caso, la disposizione legislativa censurata prevedeva «la facoltà della Giunta regionale di offrire al dirigente [dichiarato decaduto ai sensi della normativa che prevedeva lo spoils system] un indennizzo in luogo della reintegrazione».

Ed è, quindi, con riferimento a questa specifica disciplina legislativa che la Corte ha ritenuto che la suddetta facoltà attribuita dalla legge regionale alla Giunta non attenuava in alcun modo «il pregiudizio da quella rimozione arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione», ed anzi ha rilevato che tale disposizione determinava un ulteriore vulnus all'interesse collettivo, in ragione del maggior onere a carico della collettività derivante dalla somma della retribuzione corrisposta ai nuovi dirigenti e del ristoro economico erogato a quelli «automaticamente decaduti».

Quindi, nessun sostegno a favore della sua tesi può trarre l'AUSL da quanto affermato nella suddetta sentenza che faceva riferimento ad una ben diversa questione.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2006.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI