

## Tar Veneto – Sentenza n. 1276/2002

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione terza, costituito dai magistrati:

Italo Franco                   - Presidente f.f. – relatore  
Mauro Springolo           - Consigliere  
Riccardo Savoia           - Consigliere

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sui ricorsi n. 2037/2001 e n. 2367/2001, proposti da ANAAO Assomed Associazione Medici Dirigenti, segreteria regionale per il Veneto, in persona del Segretario Regionale pro-tempore dott. Salvatore Calabrese, della ANPO Associazione Nazionale Primari Ospedalieri, in persona del Presidente regionale pro tempore, dr. Salvatore Gravilli, dalla CGIL Medici, in persona del legale rappresentante regionale pro tempore, dr. Pierandrea Salvo, dalla CIMO-ASMD Associazione Sindacale Medici Dirigenti, segreteria regionale per il Veneto, in persona del Segretario Regionale pro tempore, Dr. Stefano Biasioli, dalla CISL Medici, in persona del legale rappresentante regionale pro tempore, dr. Gerlando Volpe, dalla CIVEMP (SIMET-SIVEMP), in persona del legale rappresentante regionale pro tempore, dr. Roberto Poggiani, dalla FEDERAZIONE MEDICI, in persona del legale rappresentante regionale pro tempore, dr. Giampiero Avruscio, nonché dalla U.M.SPED. (AAROI-AIPAC-SNR), in persona del legale rappresentante regionale pro tempore, dr. Paolo Sartori, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Fabrizio Scagliotti e Marcello M. Fracanzani, con domicilio presso la segreteria del T.A.R. Veneto, ai sensi dell'art. 35 del R.D. 26.6.24 n. 1054, come da mandato in calce ai ricorsi

Contro

La Regione Veneto, in persona del presidente della G.R. pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege nella sede di Venezia, piazza S. Marco n. 63

Per annullamento

- 1) quanto al ricorso n. 2037/2001:
  - della delibera della G.R. n. 1528 del 15.6.2001 recante linee-guida per la predisposizione dell'atto aziendale delle ASL del Veneto;
  - di ogni altro atto o provvedimento connesso, presupposto o consequenziale;
- 2) quanto al ricorso n. 2367/2001:
  - della deliberazione della G.R. n. 2190 del 3.8.2001, recante linee-guida per l'organizzazione del dipartimento di prevenzione delle ASL del Veneto;

- di ogni altro atto o provvedimento connesso, presupposto o consequenziale.  
Visti i ricorsi, notificati, rispettivamente, il 12.9.2001 e il 7.11.2001 e depositati presso la Segreteria, rispettivamente, l'11.10.2001 e il 13.11.2001, con i relativi allegati;  
visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto, depositati il 29.11.2001;  
visti gli atti tutti delle cause;  
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;  
uditi alla pubblica udienza del 27 febbraio 2002, relatore il Presidente f.f. Italo Franco, gli avv. Francanzani e Scagliotti per la parte ricorrente, e l'avv. dello Stato Palatiello per la Regione.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue:

#### FATTO

Le associazioni sindacali ricorrenti, premesso di agire sia come enti esponenziali dei rispettivi iscritti (e, per estensione, di tutti gli appartenenti alla categoria rappresentata), sia nell'interesse proprio a concorrere alla formazione di determinati atti amministrativi, con il ricorso rubricato al n. 2037/2001 impugnano la delibera della G.R. N. 1528 del 15.6.2001 avente ad oggetto: "Organizzazione delle aziende sanitarie Linee-guida per la predisposizione dell'atto aziendale (art.3 del d.lgs 502/92)", nonché gli atti connessi o presupposti. Detta D.G.R. era stata preceduta dall'adozione di altra delibera della G.R. (n. 542 del 9.3.2001) con la quale era stata istituita la conferenza permanente ai sensi dell'art. 6 del CCNL 8.6.2000, e si erano stabilite le modalità della concertazione con le Organizzazioni sindacali rappresentative della dirigenza sanitaria, firmatarie del suindicato CCNL (mediante approvazione di due protocolli sottoscritti unitamente a dette O.S. 8 e 15 febbraio 2001), concernenti, fra l'altro, la redazione delle linee-guida per la predisposizione dell'atto aziendale.

A sostegno del gravame si deduce, con unico ma articolato motivo:

- a) violazione di legge per violazione degli art. 6 e 7 del CCNL – dirigenza medica e veterinaria, nonché (eccesso di potere per violazione) della D.G.R. n. 542 del 9.3.2001;
- b) violazione del combinato disposto dagli art. 2.2 – sexies, lett. b) e art. 3.1. bis del D.Lgs. n. 502/92;
- c) violazione del combinato disposto dagli art. 2.2 – sexies lett. b) e 17-bis del D.Lgs. n. 502/92;
- d) violazione del combinato disposto dagli art. 2.2-sexies lett. b) e 4 del d.Lgs. n. 502/92, nonché art. 24 della L.R. n. 56/94;
- e) violazione dell'art. 15.5 del D.Lgs n. 502/92.

Si sostiene che la Regione aveva concordato con le O.S. – con i due protocolli di intesa approvati con la D.G.R. n. 542/2001 – le procedure di concertazione, le quali prevedevano comunicazione alle O.S. almeno 48 ore prima del confronto, e, a conclusione dei lavori, la stesura di un verbale contenente le posizioni espresse dalle parti in merito alla concertazione, ovvero l'intesa, se raggiunta. Orbene, nel caso di specie non è stato redatto alcun verbale, mentre la convocazione è avvenuta nel mancato rispetto del termine di 48 ore, ne è stato dato seguito alla concertazione entro 48 ore dalla richiesta scritta (con telegramma del 15.6.2001) del dissenso espresso da esse O.S.

Sotto un secondo profilo si osserva che l'atto aziendale deve individuare – per espressa previsione legislativa (art. 3, comma 1-bis, da ritenere il fulcro del

sistema) – le strutture operative dotate di autonomia gestionale. Soggette a rendicontazione analitica (dunque, con un proprio bilancio). Nonostante la consapevolezza di un simile obbligo, la Regione afferma, nelle premesse dell'atto impugnato, l'opportunità che l'atto aziendale si debba "limitare a fornire le linee generali dell'organizzazione e il funzionamento delle aziende sanitarie", disattendendo, così – con l'individuare soltanto alcune macro-strutture (ospedale, dipartimento di prevenzione e distretto) – le previsioni normative di base.

Un ulteriore profilo di contestazione riguarda il fatto che la D.G.R. in discussione individua due tipi di dipartimento ( "strutturale" e "funzionale"), laddove l'art. 17-bis del D.L.gs n. 502/92 stabilisce che il modello ordinario di gestione operativa di tutte attività sanitarie è il dipartimento (strutturale), senza altre distinzioni, tanto dovendosi ritenere escluso dalla normativa nazionale.

La D.G.R. impugnata sarebbe, d'altronde, illegittima anche perché prefigura un'organizzazione delle aziende sanitarie imperniata, su un'unica area ospedaliera, con un solo dirigente, laddove è pacifica la distinzione tra azienda e presidi ospedalieri, questi ultimi con autonomia economica-finanziaria, e con proprio dirigente.

Ancora, il sistema di valutazione dei dirigenti medici contemplato nelle linee-guida (imperniato su una duplice valutazione – ognuna basata su una proposta del superiore gerarchico e l'approvazione di organo ancora superiore, come si evince dalle schede allegate- a carattere "monocratico: primo e secondo valutato) si pone in aperto contrasto con il criterio di valutazione da parte di un collegio tecnico, come previsto nell'art. 15 del D.Lgs n. 502/92. Né detto sistema può ritenersi superato dall'art. 1.2. del D.L.gs n. 286/99, trattandosi di norma generale successiva, che non abroga la norma speciale anteriore. D'altronde, poiché trattasi di disciplina rivolta a tutti i dirigenti delle P.A. la stessa non è fungibile con quella posta dalla norma anteriore, specificamente scritta in relazione alle attività sanitarie. Del resto, il sistema di valutazione introdotto presenta rischi di conflitti con il superiore-valutatore, né può ritenersi che un direttore di dipartimento abbia la necessaria competenza per valutare le attività sanitarie rientranti nel dipartimento, spesso molto diverse tra loro. Meglio sarebbe affidare il tutto ad una commissione in tutto estranea.

Si è costituito l'Amministrazione regionale, eccependo: che è inconfigurabile una terza tipologia di contrattazione (oltre a quella nazionale e a quella integrativa, prevista dal D.Lgs 502), e che gli incontri con le O.S. non dovevano sfociare obbligatoriamente in un accordo; che si trattava, dunque, di incontri di consultazione (protrattisi ben oltre il termine di trenta giorni), con regolare convocazione, e acquisizione di osservazione delle O.S., iniziate fin dal febbraio 2001; che non era obbligatoria la redazione di alcun verbale, se non all'esito del procedimento di concertazione, che nella specie non è terminato; che la previsione di dipartimenti strutturali e funzionali non contrasta affatto con l'art. 17 del D.Lgs n. 502/92; che, infine, il nuovo sistema di valutazione dei dirigenti medici, oltre che conforme ai principi, risponde meglio alle esigenze di controllo interno ed è maggiore garanzia per gli interessati, poiché parte da un giudizio espresso dal superiore diretto, meglio a conoscenza della realtà.

Le censure svolte vengono ribadite dal patrocinio ricorrente con memoria conclusionale, con ulteriori argomenti.

Con D.G.R. n. 2190 del 3.8.2001 la Regione aveva, peraltro, approvato anche le "linee-guida per l'organizzazione del dipartimento di prevenzione delle Aziende ULSS del Veneto".

Contro detto ulteriore provvedimento i medesimi soggetti promotori del precedente gravame hanno proposto il ricorso rubricato al n. 2367/2001, deducendo con l'unico motivo violazione di legge per violazione degli art. 6 e 7 del CCNL della dirigenza medica e veterinaria, nonché (eccesso di potere per violazione della) D.G.R. n. 542/2001, in tema di procedure per la concertazione sindacale.

Si tratta di censura analoga a quella rubricata sub a) del precedente ricorso, svolta con riguardo all'andamento degli incontri che hanno preceduto l'emissione della delibera qui impugnata, sostenendosi che non è stata seguita la procedura cui la stessa Regione si era autovincolata. In particolare si afferma che non è pervenuta comunicazione scritta preventiva o comunicazione almeno 48 ore prima, mentre, per la riunione del 3 agosto, soltanto alle ore 11 veniva distribuita una bozza del documento poi approvato alle ore 15 di quello stesso giorno, circostanza che determinò l'abbandono della seduta da parte delle O.S., per essere stati chiamati a discutere di un qualcosa che già era stato deciso.

Si deduce, altresì, violazione del combinato disposto dagli art. 7 - quater e 17 -bis D.Lgs n. 502/92, sull'assunto che, essendo il dipartimento la struttura ordinaria dell'organizzazione sanitaria, le prescrizioni dettate in proposito valgono anche per il dipartimento di prevenzione, laddove le linee-guida in questione pongono una disciplina incoerente in tema di competenze del comitato di dipartimento.

Si deduce, infine, eccesso di potere per irrazionalità e violazione del principio di buon andamento, con riferimento al riparto di competenze tra comitato e direttore di dipartimento.

Si è costituita la Regione anche nel presente giudizio, muovendo eccezioni analoghe a quelle già svolte, ed instando per il rigetto del gravame.

All'udienza i patroni comparsi hanno svolto la discussione, confermando le rispettive conclusioni, dopo di che le cause sono state spedite in decisione.

#### DIRITTO

1- In via preliminare il Collegio dispone la riunione dei due giudizi, in considerazione della loro palese connessione, soggettiva e oggettiva.

2.1- Iniziando l'esame del merito dalla controversia promossa con il ricorso n. 2037/2001, osserva il Collegio che la risoluzione della stessa dipende non tanto dall'impostazione in senso stretto che ne è stata data dalle parti, quanto, piuttosto, da una riconsiderazione della materia del contendere effettuata alla stregua, in primo luogo, dei dati normativi; in secondo luogo, dall'applicazione che di essi dati normativi ha inteso fare la Regione, in una materia - quale quella costituita dalla disciplina della sanità pubblica - interessata da forti mutamenti non sempre lineari e susseguiti a breve distanza di tempo, tuttora in via di assestamento ( e perciò di non facile né tranquillizzante lettura e coordinazione). In una parola, come meglio si vedrà più avanti, una volta chiarita la scelta operata dalla P.A. resistente, la risoluzione della vertenza discenderà dalla corretta applicazione di ben noti principi del diritto, in qualche modo definendosi il *thema decidendum* anche alla luce dell'ortodosso inquadramento delle questioni.

2.2 - Come punto di partenza dell'analisi può assumersi il dato testuale costituito dalla norma che ha introdotto nell'ordinamento sanitario il c.d. "atto aziendale", come una novità non scevra (sia detto per inciso) da un certo tasso di ibridismo giuridico, derivante dalla commistione spinta tra stilemi e istituti del diritto amministrativo con quelli del diritto interpretativo.

Dispone, invero, il co. 1-bis dell'art. 3 del D.Lgs 30.12.92 n. 502 (aggiunto dall'art. 3.1 del D.Lgs 19.6.99 n. 229, modificato dall'art. 1 del D.Lgs 7.6.2000 n. 168): "In funzione del perseguimento dei loro fini istituzionali, le unità sanitarie locali si

costituiscono in aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale; la loro organizzazione ed il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali. L'atto aziendale individua le strutture operative dotate di autonomia gestionale o tecnico-professionale, soggetta a rendicontazione analitica".

Come si vede, il dato testuale mostra che il menzionato "atto aziendale" va adottato nel rispetto di criteri e principi posti con disposizioni regionali. Una conferma del fatto che l'atto aziendale vada necessariamente preceduto dalla previa emanazione di disposizioni regionali si rinviene nell'art. 2, co. 2-sexies dello stesso D.Lgs. n.502/92 (aggiunto dal D.Lgs n. 229/99 cit.), il quale testualmente recita: "La regione disciplina altresì... "b) i principi e criteri per l'adozione dell'atto aziendale di cui all'articolo 3, comma 1-bis". Orbene, la lettera della legge sembra fare riferimento – ai fini della fissazione di principi e criteri – piuttosto che ad atto di concertazione, all'emanazione, in via unilaterale, da parte dell'ente regionale, di disposizioni (anche a carattere regolamentare o generale, visto che, a differenza di altre materie ivi contemplate – cfr., ad es., il comma 2- quinquies -, non si parla di legge regionale).

Tuttavia, se, in astratto, la Regione avrebbe potuto procedere con la diramazione di disposizioni unilaterali al riguardo, può dirsi che opportunamente, considerata anche l'importanza e la delicatezza (oltre che la novità) della materia, la medesima Regione ha optato per il sistema della concertazione con le O.S. al fine di fissare quanto meno le linee-guida per la redazione dell'atto aziendale da parte di ogni azienda sanitaria. Ciò essa Regione ha fatto – come si evince dalla narrativa in fatto che precede- con la delibera della G.R. n. 542 del 9.3.2001, con la quale, in conformità a quanto previsto dagli art. 6 e 7 del CCNL delle aree della dirigenza medica e veterinaria, è stata istituita una conferenza permanente per ognuna delle due aree, con la previsione della composizione delle stesse. Con la medesima D.G.R. sono stati approvati due protocolli (cfr. art. 7 del CCNL), sottoscritti dal vice Presidente e assessore alle politiche sociali e dalle O.S. firmatarie dell'accordo collettivo citato, con i quali viene disciplinato il sistema delle relazioni sindacali regionali, mediante la menzionata istituzione delle due conferenze permanenti.

In particolare, come si evince dal punto 3 del protocollo per l'area della dirigenza medica e veterinaria, in perfetta coerenza con quanto previsto nell'articolo 6 del CCNL richiamato, il confronto con le O.S. – che, per esplicita previsione di cui al precedente punto,2 riguarda anche la tematica delle linee-guida per la predisposizione dell'atto aziendale – "si svolgerà secondo il modello della concertazione... a richiesta delle parti in appositi incontri entro 48 ore dalla data di ricezione della richiesta e si concluderà nel termine tassativo di trenta giorni dalla data della relativa richiesta". Inoltre, "dell'esito della concertazione verrà redatto apposito verbale dal quale risulteranno le posizioni delle parti... Nell'ipotesi di concordanza su tutte o alcune delle materie oggetto della concertazione le parti sottoscriveranno un verbale di intesa".

Come appare evidente da quanto testè riferito, se – ripetesì – in astratto e in pura teoria la Regione poteva, forse, per la previsione delle linee-guida per la redazione dell'atto aziendale, prescindere dal seguire la procedura imposta dalla concertazione con le O.S., in fatto essa Regione, adottando la D.G.R. n. 542/2001, ha attratto la materia nel sistema delle relazioni sindacali regionali, secondo il metodo della concertazione, incentrato sulla istituzione di due conferenze permanenti con i rappresentanti delle O.S. firmatarie del CCNL. Così facendo, dal punto di vista dell'ortodossia del diritto amministrativo, la P.A. si è autovincolata all'osservanza e al rispetto delle regole da essa stessa poste autonomamente con la precitata

delibera. Da un punto di vista più pertinente al diritto civile, d'altra parte, si può dire che la medesima Regione si sia vincolata ai rispetto di regole poste pattiziamente (fissando la procedura da seguire per la concertazione nei due protocolli, del resto in aderenza alle previsioni del CCNL).

Tanto chiarito, e tornando al caso di specie, deve dirsi che è affatto incontestato – ed anzi pacifico in causa – che non sono state osservate le regole appena viste in tema di concertazione, sia perché le O.S. ricorrenti non hanno ricevuto la previa comunicazione almeno 48 ore prima dell'incontro (a partire dalla data della richiesta, fatto con telegramma del 15 giugno), sia perché la concertazione non si è conclusa entro trenta giorni dalla richiesta delle O.S. (ma, come si è visto. La stessa nemmeno era iniziata nelle forme e nei tempi previsti dal protocollo), sia perché non è stato redatto alcun verbale (né attestante dissensi o posizioni differenziate, né una raggiunta intesa).

Al riguardo la difesa erariale ha in primis eccepito non trattarsi di una forma di contrattazione (che non sarebbe nemmeno ammessa, essendo previste dal sistema soltanto la contrattazione nazionale e quella integrativa aziendale). Ciò potrebbe essere vero, ma non sposta i termini della questione, dal momento che, come è osservato, la P.A. resistente si era esplicitamente vincolata all'osservanza delle regole inerenti alla concertazione. Né può convenirsi con esso patrocinio allorquando afferma che si trattava di incontri informali, per i quali non era necessario seguire un protocollo particolare, né osservare termini di conclusione, né obbligo di redigere verbali: a meno che non si voglia sostenere che i ripetuti incontri erano avvenuti senza perseguire un intento serio (quasi un *pour parler*, o all'incirca per gioco, con pura perdita di tempo), in eclatante contrasto, oltre tutto, con il principio di buona amministrazione, deve ritenersi che la P.A. resistente fosse obbligata all'osservanza delle regole, concordate con le O.S., alla cui osservanza la Regione si era autovincolata.

Per le ragioni su esposte risulta fondato il motivo di gravame sub a). Il riconoscimento di fondatezza di detta censura si pone come assorbente rispetto alle altre non soltanto per il suo carattere (per così dire, formale o preliminare), ma anche per una ragione logica o di sistema: se, invero, si conviene che il contenuto delle linee-guida per la redazione dell'atto aziendale debba essere il frutto di un confronto ed anzi di una concertazione con le O.S., l'annullamento, conseguente all'accoglimento del ricorso, della delibera n. 1528/2001 (che ne ha fissato il contenuto in spregio alle regole di cui si è detto) determina l'obbligo di procedere ex novo alla concertazione, all'interno della quale potrà effettuarsi il confronto e raggiungersi, eventualmente, l'intesa, in ordine alle tematiche cui attengono le ulteriori censure qui svolte.

3 In ordine al ricorso n. 2367/2001, per quanto in parte diverso sia il contenuto della delibera impugnata con il medesimo, con tutta evidenza si versa nella medesima tematica. Infatti, le censure svolte attengono, anche in questo caso, in primo luogo alla violazione delle regole cui la P.A. resistente si era autovincolata, a seguito dell'approvazione di protocolli fissati in accordo con le parti. Poiché nemmeno per la redazione delle linee-guida per l'organizzazione del dipartimento di prevenzione risultano osservate le regole sulla concertazione, anche dette censure si manifestano fondate.

Conclusivamente, entrambi i ricorsi in epigrafe si rilevano fondati, e vanno accolti. Per l'effetto, sono annullate le delibere della G.R. impuginate con i medesimi. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione terza, definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, respinta ogni altra domanda ed eccezione;

- 1) riunisce i due giudizi;
- 2) accoglie entrambi i ricorsi.

Per l'effetto sono annullate le delibere della G.R. impugnate con i medesimi.

Condanna la soccombente Regione alla rifusione delle spese ed onorari di giudizio, che liquida forfetariamente in Euro 5.000, oltre agli oneri di legge (IVA e CAP).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia, in camere di consiglio, addì 27 febbraio 2002.

Il Presidente f.f. – estensore

Il segretario