

CONSIGLIO DI STATO – Sezione III – sentenza n. 1213 del 17 febbraio 2020

L'ATTO AZIENDALE DEGLI I.R.C.C.S. È EQUIPARATO AGLI ATTI AZIENDALI DEGLI ENTI TRADIZIONALI DEL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE

Gli atti di riorganizzazione dell'I.R.C.C.S., adottati dal Direttore Generale, sono in tutto equiparabili a quelli delle Aziende Sanitarie Locali, in quanto gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, chiamati ad integrare la rete di gestione del Servizio Sanitario sul territorio nazionale pur con specifiche caratteristiche distintive (v. art. 1 del d. lgs. n. 288 del 2013), sono retti dai medesimi principi informatori del Servizio Sanitario stesso, del quale fanno parte ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 e ripetono le essenziali linee disciplinatorie.

Detto Servizio è improntato alla gestione aziendalistica anche di detti enti con atti in tutto e per tutto aventi natura privatistica, in armonia e in analogia con le Aziende Sanitarie senza che rilevi in senso contrario la finalità macro organizzativa degli atti, e tanto in deroga all'ordinario riparto di giurisdizione circa l'impugnativa, avanti al giudice amministrativo, di detti atti quali ordinaria espressione di potestà pubblica.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) ha pronunciato la presente

SENTENZA

ai sensi degli artt. 38 e 60 c.p.a. sul ricorso numero di registro generale 635 del 2020, proposto da ANPO – ASCOTI – FIALS Medici del Lazio, in persona del Presidente regionale *pro tempore*, CIMO Lazio, in persona del Presidente regionale *pro tempore*, AAROI EMAC Lazio, in persona del Presidente regionale *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocato Federico Tedeschini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo Messico, n. 7;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Rita Santo, domiciliataria *ex lege* in Roma, via Marcantonio Colonna, n. 27;

I.F.O. – Istituti Fisioterapici Ospitalieri, in persona del Direttore Generale *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Maria Rosaria Russo Valentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Grazioli, n. 5;

Commissario ad acta, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Francesco Ripa Di Meana, non costituito in giudizio;

Branka Vujovic, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza n. 14221 dell'11 dicembre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. III, resa in forma semplificata tra le parti, concernente il decreto del Commissario *ad acta* del 2 luglio 2019, prot. n. 248, concernente l'approvazione dell'Atto aziendale degli Istituti Fisioterapici Ospitalieri (I.F.O.) I.R.C.C.S. Istituto Nazionale Tumori Regina Elena e I.R.C.C.S. Istituto Dermatologico San Gallicano.

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e dell'I.F.O. - Istituti Fisioterapici Ospitalieri nonché del Commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del Servizio Sanitario Regionale della Regione Lazio;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2020 il Consigliere Massimiliano Noccelli e uditi per gli odierni appellanti l'Avvocato Federico Tedeschini, Maria Rosaria Russo Valentini, per la Regione Lazio l'Avvocato Caprio su delega dell'Avvocato Rita Santo e l'Avvocato dello Stato Isabella Piracci;

sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

1. Gli odierni appellanti hanno impugnato avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, la nomina del Direttore Generale degli Istituti Fisioterapici Ospitalieri (I.F.O., di qui in avanti per brevità) I.R.C.C.S. Istituto Nazionale Tumori Regionale Elena e I.R.C.C.S. Istituto Dermatologico San Gallicano, per la dedotta violazione del d. lgs. n. 502 del 1992, sia la nomina del Direttore Sanitario, da questo effettuata, sia e soprattutto gli atti di riorganizzazione aziendale dal Direttore Generale adottati e, in particolare, il decreto n. 248 del 2019 del Commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del Servizio Sanitario Regionale della Regione Lazio (di qui in avanti, per brevità, il Commissario *ad acta*), recante l'approvazione dell'Atto aziendale dell'I.F.O.

1.1. I sindacati medici ricorrenti hanno contestato nel primo grado del giudizio tanto la legittimità della nomina del Direttore Generale, atteso l'avvenuto compimento del 65° anno di età, come anche quella, da parte del primo, del Direttore Sanitario, sia, e soprattutto, per diversi profili attinenti alla razionalità e all'efficienza delle relative scelte, la complessiva riorganizzazione dell'I.F.O. che il Direttore Generale ha impresso all'assetto generale della struttura sanitaria con il citato Atto aziendale.

1.2. Nel primo grado del giudizio si sono costituiti la Regione Lazio, l'I.F.O. e il Commissario *ad acta* per dedurre l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza anche nel merito del ricorso.

1.3. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, con la sentenza n. 14221 dell'11 dicembre 2019 resa in forma semplificata tra le parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ha dichiarato inammissibile il ricorso per il difetto di giurisdizione in capo al giudice amministrativo.

1.4. Secondo la sentenza appena citata, infatti, gli atti di riorganizzazione contestati avrebbero natura privatistica e dovrebbero essere contestati avanti al giudice ordinario.

2. Avverso tale statuizione declinatoria della giurisdizione i sindacati ricorrenti in prime cure hanno proposto appello, articolando due motivi che di seguito saranno esaminati, e hanno chiesto, previa sospensione dell'esecutività, l'annullamento della sentenza, con la conseguente rimessione della causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a..

2.1. Si sono costituiti la Regione Lazio, l'I.F.O. e il Commissario *ad acta* per chiedere la reiezione dell'appello.

2.2. Nella camera di consiglio del 13 febbraio 2020, fissata per l'esame della domanda sospensiva proposta dagli appellanti, il Collegio, ritenuto di poter decidere la causa ai sensi dell'art. 60 c.p.a., con sentenza in forma semplificata, e sentiti i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

3. L'appello è parzialmente fondato.

4. Va esaminato, anzitutto, il primo motivo (pp. 6-9 del ricorso), con il quale gli odierni appellanti deducono che l'Atto aziendale degli I.R.C.C.S. non potrebbe essere equiparato *sic et simpliciter* agli atti aziendali degli enti tradizionali del Sistema Sanitario Nazionale e la sua cognizione dovrebbe essere affidata alla giurisdizione del giudice amministrativo, non potendo trovare applicazione la riserva di giurisdizione in capo al giudice ordinario di cui all'art. 63 del d. lgs. n. 165 del 2001.

4.1. Il motivo è destituito di fondamento.

4.2. Gli atti di riorganizzazione dell'I.R.C.C.S., adottati dal Direttore Generale, sono in tutto equiparabili a quelli delle Aziende Sanitarie Locali, in quanto gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, chiamati ad integrare la rete di gestione del Servizio Sanitario sul territorio nazionale pur con specifiche caratteristiche distintive (v. art. 1 del d. lgs. n. 288 del 2013), sono retti dai medesimi principî informativi del Servizio Sanitario stesso, del quale fanno parte ai sensi dell'art. 3 del d. lgs. n. 502 del 1992 e ripetono le essenziali linee disciplinatorie.

4.3. Detto Servizio è improntato alla gestione aziendalistica *anche* di detti enti con atti in tutto e per tutto aventi natura privatistica, in armonia e in analogia con le Aziende Sanitarie (v. specificamente, per la Regione Lazio, anche l'art. 11 della L.R. n. 2 del 2006), senza che rilevi in senso contrario la finalità macroorganizzativa degli atti, e tanto in deroga all'ordinario riparto di giurisdizione circa l'impugnativa, avanti al giudice amministrativo, di detti atti quali ordinaria espressione di potestà pubblica.

4.4. La circostanza che gli I.R.C.C.S. svolgano anche preziose finalità di ricerca, prevalentemente clinica e traslazionale, nel campo biomedico non immuta la natura di tali atti organizzativi che, al pari di quelli adottati dalle Aziende Sanitarie, hanno pacifica natura privatistica perché volti a regolare l'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale con poteri e secondo criteri di natura imprenditoriale propri di un ordinario datore di lavoro, improntati ad un'efficienza di ordine manageriale, appunto, seppure a tutela del diritto alla salute quale interesse della collettività (art. 32 Cost.), con la conseguente devoluzione del relativo sindacato giurisdizionale al giudice ordinario.

4.5. Ne segue la reiezione del motivo qui in esame.

5. Va invece accolto il secondo motivo (pp. 9-12 del ricorso), con il quale gli odierni appellanti deducono che erroneamente il giudice di primo grado avrebbe declinato la propria giurisdizione in ordine alla impugnativa della nomina del Direttore Generale per difetto dei requisiti previsti dalla legge.

5.1. La relativa azione volta a contestare la legittimità della nomina del Direttore Generale, seppure finalizzata ad ottenere, per via della illegittimità derivata, la caducazione degli atti organizzativi e, in particolare, del più volte citato Atto aziendale, spetta alla cognizione del giudice amministrativo, per la costante giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione, quale giudice regolatore della giurisdizione (v., sul punto, Cass., Sez. Un., 19 dicembre 2014, ord. n. 26938 e Cass., Sez. Un., 22 maggio 2014, n. 11306, richiamate anche dalla recentissima giurisprudenza di questa Sezione e, in particolare, da Cons. St., sez. III, 4 febbraio 2020, n. 887).

5.2. La nomina del Direttore Generale è atto di alta amministrazione, frutto di sostanziale *intuitus personae*, per quanto all'esito di rigorosa procedura idoneativa, ed è soggetta alla cognizione del giudice amministrativo quale manifestazione di potere discrezionale in ordine alla scelta dell'organo di vertice dell'amministrazione sanitaria da parte del Presidente della Giunta Regionale, come questo Consiglio di Stato ha già chiarito tanto in sede consultiva (Cons. St., comm. spec., 5 maggio 2016, n. 1113) che giurisdizionale (Cons. St., sez. III, 4 febbraio 2020, n. 887, già cit.).

5.3. Né la circostanza che la contestazione di detta nomina sia stata proposta quale *mezzo al fine* di ottenere in questo giudizio la caducazione degli atti organizzativi può determinare alcuna attribuzione della giurisdizione ad un giudice diverso della relativa domanda, che resta sempre autonoma, non meramente accessoria e comunque scindibile, atteso che, sempre secondo la costante giurisprudenza delle Sezioni Unite, la connessione tra due domande, soggette alla giurisdizione di due giudici diversi (nel caso di specie quello amministrativo e quello ordinario), non determina alcuno spostamento della giurisdizione, inderogabile per ragioni di connessione se non in casi eccezionali (v., per un caso, Cass., Sez. Un., 7 ottobre 2010, ord. n. 20775), imposti dalla concentrazione delle tutele avanti ad un unico giudice per il principio di una tutela giurisdizionale piena, effettiva ed unica, e qui non ricorrenti, non versandosi in nessuna ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo od ordinario su queste materie.

5.4. Vige infatti nell'ordinamento processuale il principio generale dell'inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione (v., *ex plurimis*, Cass., Sez. Un., 22 marzo 2017, ord. n. 7303; Cass., Sez. Un., 3 novembre 2017, ord. n. 26153), potendosi risolvere i problemi di coordinamento posti dalla concomitante operatività di giurisdizioni diverse su rapporti diversi, ma interdipendenti, secondo le regole della sospensione del procedimento pregiudicato, laddove sussista una causa di pregiudizialità ai sensi dell'art. 295 c.p.c., o anche solo mediante l'eventuale esercizio del potere di disapplicazione da parte del giudice ordinario in ipotesi di ravvisata illegittimità dell'atto presupposto.

5.5. Ne segue che, in parziale accoglimento dell'appello qui proposto e per le ragioni tutte assorbenti sin qui esposte, sulla impugnazione della nomina del Direttore Generale debba pronunciarsi esclusivamente e inderogabilmente il giudice amministrativo e, quindi, il Tribunale am-

ministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, al quale la causa *in parte qua* va rimessa ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a. per la decisione relativa a detta impugnazione, mediante la riassunzione del processo avanti a detto giudice entro novanta giorni dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione della presente sentenza, ai sensi del già citato art. 105, comma 3, c.p.a..

5.6. Per il resto, quanto alle plurime contestazioni mosse in principalità all'Atto aziendale e alla riorganizzazione dell'I.F.O. determinata dal nuovo Direttore Generale, la causa deve essere riassunta avanti al giudice ordinario e, in particolare, avanti al Tribunale di Roma, territorialmente competente, in funzione di giudice del lavoro, entro il termine perentorio di tre mesi decorrente dal passaggio in giudicato della presente sentenza, secondo quanto dispone l'art. 11, comma 2, c.p.a..

6. Le spese del doppio grado del giudizio, attesa la complessità della controversia e la parziale, reciproca, soccombenza delle parti, possono essere interamente compensate tra le stesse.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente decidendo sull'appello, proposto da ANPO – ASCOTI – FIALS Medici Lazio, CIMO Lazio e AAROI EMAC Lazio, lo accoglie in parte, ai sensi di cui in motivazione, e per l'effetto annulla parzialmente la sentenza impugnata, con la conseguente rimessione della impugnazione della nomina del Direttore Generale dell'I.F.O. al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma.

Conferma per le restanti domande, proposte nel presente giudizio, la statuizione declinatoria della giurisdizione in favore del Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, avanti al quale dette domande saranno riproposte entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza.

Compensa interamente tra le parti le spese del doppio grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2020, con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

L'ESTENSORE

Massimiliano Noccelli

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

IL SEGRETARIO