Corte Costituzionale, sentenza 28 novembre 2008, n. 390

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», dell'art. 10 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) e dell'art. 3-*ter*, comma 3, 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), promossi con ordinanze del 26 novembre (n. 3 ordinanze), del 6 dicembre, del 12 dicembre e del 26 novembre 2007 (n. 2 ordinanze), dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, rispettivamente iscritte ai nn. 152, 153, 154, 178, 179, 180 e 215 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 22, 25 e 29, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione di Maria Maddalena Miuccio ed altro, di Giancarlo Colatei ed altro, della Regione Lazio nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2008 e nella camera di consiglio del 5 novembre 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Aristide Police per Maria Maddalena Miuccio ed altro e per Giancarlo Colatei ed altro e Claudio Rossano per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-*quater*, ha sollevato, con sei distinte, ma sostanzialmente analoghe, ordinanze (r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008), questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, di alcune disposizioni legislative della Regione Lazio relative alla composizione dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. In particolare, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale rimettente, da un lato, riguardano l'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», nella parte in cui prevede la «decadenza automatica» degli incarichi di componente del collegio sindacale, e, dall'altro lato, hanno ad oggetto lo stesso art. 133, comma 5, nella parte in cui, per i medesimi incarichi, «consente di effettuare nuove designazioni senza alcun vincolo procedimentale», nonché, di conseguenza, l'art. 10 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), come sostituito dallo stesso art. 133 della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, «nella parte in cui non disciplina il procedimento di nomina del collegio sindacale e le relative guarentigie».

1.1. - I sei giudizi principali, secondo quanto riferisce il rimettente, hanno ad oggetto l'impugnazione, da parte di *ex* componenti di collegi sindacali di diverse aziende sanitarie locali, dei provvedimenti di revoca dei rispettivi atti di designazione e nomina,

ove espressamente adottati, e dei provvedimenti di designazione e nomina dei nuovi componenti, da cui comunque deriva, in base alle disposizioni legislative censurate, l'effetto della loro cessazione dalla carica.

1.1.1. - In particolare, il Tribunale *a quo* riferisce che due ricorrenti (r.o. n. 152 e n. 154 del 2008) impugnano la delibera del direttore generale della azienda sanitaria locale (d'ora in poi ASL) di Viterbo recante la nomina del nuovo collegio sindacale per il triennio 2006/2009 e il decreto con cui il presidente della Giunta regionale del Lazio ha designato due nuovi sindaci effettivi in luogo dei precedenti nominati. Osserva il Tribunale che entrambi i ricorrenti, tra l'altro, deducono l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della menzionata legge regionale per violazione degli artt. 3, 97 e 117 Cost. Riferisce, altresì, che in entrambi i giudizi, si sono costituite sia la Regione Lazio sia l'ASL, chiedendo il rigetto del ricorso.

1.1.2. - Il Tribunale rimettente afferma che un altro ricorrente impugna (r.o. n. 153 del 2008) il provvedimento del Ministero della salute, avente ad oggetto la revoca dell'incarico di rappresentante del Ministero della salute nel collegio sindacale della ASL di Viterbo con cui è stato designato un nuovo rappresentante dello stesso Ministero nel medesimo collegio sindacale, nonché la deliberazione con cui il direttore generale della ASL di Viterbo ha provveduto alla costituzione del collegio sindacale della stessa azienda. Riferisce, altresì, il rimettente che nel giudizio si sono costituite sia l'ASL sia il Ministero della salute, entrambi chiedendo il rigetto del ricorso, e che è stata respinta l'istanza cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati.

1.1.3. - Il Tribunale rimettente espone, inoltre, che due ricorrenti (r.o. n. 178 del 2008) impugnano i provvedimenti di nomina dei nuovi componenti del collegio sindacale della ASL Roma F e le relative designazioni della Regione Lazio e della Conferenza locale dei sindaci del comprensorio ASL Roma F. Osserva il Tribunale che i ricorrenti deducono l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della menzionata legge regionale per violazione degli artt. 2, 3, 41, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. Aggiunge il giudice *a quo* che è stata respinta l'istanza cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati. Riferisce, infine, che si è costituita nel giudizio principale l'ASL Roma F.

1.1.4. - Il Tribunale, da ultimo, riferisce che due ricorrenti impugnano i provvedimenti di revoca dai rispettivi incarichi e di nomina dei nuovi componenti del collegio sindacale della ASL Roma C, adottati in esecuzione dell'art. 133 della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. In particolare, uno dei due ricorrenti (r.o. n. 179 del 2008) impugna la nota del Ministero della salute contenente la revoca della sua designazione quale membro del collegio sindacale e il provvedimento della ASL Roma C di nomina del nuovo componente, nella parte in cui recepisce la nuova designazione del Ministero. L'altro ricorrente (r.o. n. 215 del 2008) impugna la nota della ASL Roma C di revoca dall'incarico, nonché gli atti presupposti e conseguenti, con particolare riferimento a quelli di designazione e nomina dei nuovi componenti, adottati rispettivamente dalla Regione Lazio e dalla stessa ASL Roma C. Osserva il Tribunale che i ricorrenti deducono, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della menzionata legge regionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Riferisce, altresì, che si sono costituiti nei giudizi principali: il Ministero della salute, la Regione Lazio e l'ASL Roma C (r.o. n. 179 del 2008), nonché l'Amministrazione regionale e l'ASL Roma C (r.o. n. 215 del 2008), chiedendo il rigetto dei ricorsi. Conclude il Tribunale

a quo riferendo che, in uno dei giudizi principali (r.o. n. 179 del 2008), l'istanza cautelare è stata accolta e, successivamente, riformata dal Consiglio di Stato.

1.2. - Tanto preliminarmente rilevato, il Tribunale, in tutte e sei le ordinanze, afferma, in via pregiudiziale, la propria giurisdizione nelle controversie in esame. Il Collegio rimettente, al riguardo, esclude, innanzitutto, che i provvedimenti impugnati possano qualificarsi come determinazioni assunte dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, in quanto essi non presuppongono un rapporto di impiego con l'amministrazione e non spettano, quindi, alla giurisdizione del giudice ordinario prevista dall'art. 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Neppure tali provvedimenti possono costituire, secondo il giudice *a quo*, atti negoziali espressivi dell'autonomia imprenditoriale riconosciuta alle aziende sanitarie locali atteso che queste ultime sono enti pubblici dipendenti dalle Regioni. Il Tribunale rimettente esclude, ancora, che i provvedimenti impugnati possano qualificarsi in termini di atti politici, come tali non impugnabili, o come «atti di alta amministrazione» per i quali vige un onere di motivazione cosiddetto attenuato o come atti endoprocedimentali non impugnabili. Neppure, infine, ad avviso del Tribunale rimettente, tali atti possono essere ricondotti alla categoria degli incarichi professionali di servizi, per i quali dovrebbero valere le regole generali in materia di appalti di servizi di cui agli artt. 54 e 124 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

1.3. - La prima delle due questioni di legittimità costituzionale, sollevate con le sei ordinanze di rimessione, concerne l'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, «nella parte in cui prevede la decadenza automatica dei vecchi incarichi».

L'art. 133, comma 5, prevede che: «In sede di prima attuazione delle nuove norme in materia di organi di controllo contabile delle aziende sanitarie ed ospedaliere introdotte dai commi 1 e 3, gli organi stessi in carica alla data di entrata in vigore della presente legge sono rinnovati entro quarantacinque giorni dalla medesima data. A tal fine, i soggetti tenuti alla designazione dei membri del collegio sindacale delle aziende sanitarie ed ospedaliere provvedono alla conferma dei componenti in carica, ovvero ad effettuare nuove designazioni entro il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, trascorso inutilmente il quale si intendono confermati i componenti in carica. In caso, comunque, di mancato rinnovo entro il suddetto termine di quarantacinque giorni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10, comma 9, della legge regionale n. 18/1994 come modificato dal presente articolo».

In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, il Tribunale *a quo* ritiene che la norma regionale in esame preveda un meccanismo, *una tantum* e generalizzato, di cessazione automatica *ex lege* degli incarichi di componente dei collegi sindacali. Tale meccanismo, in applicazione del quale sono decaduti dalla carica i ricorrenti nei giudizi principali, secondo il Collegio rimettente confligge con l'art. 97 Cost. e si pone in «radicale e insanabile contrasto con gli insegnamenti della Corte costituzionale concernenti il confine tra politica e amministrazione», secondo i quali la revoca delle funzioni in precedenza conferite può essere conseguenza soltanto dei casi di accertata responsabilità, all'esito di un procedimento nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione renda note le ragioni per cui ritiene di non consentire la prosecuzione sino alla scadenza prevista

del singolo componente e, dall'altro, sia assicurata all'interessato la possibilità di far valere il diritto di difesa nel rispetto dei principi del giusto procedimento (sentenze n. 104 e n. 103 del 2007). Né, d'altra parte, ritiene il Tribunale che la norma possa giustificarsi in quanto disciplina transitoria volta a consentire la prima fase di attuazione della riforma dettata dalla legge regionale, dal momento che il passaggio dal vecchio al nuovo sistema avrebbe potuto essere assicurato anche «con la proroga dell'efficacia dei vecchi organi fino alla scadenza ovvero con la conferma dei nominativi a termine fino alla scadenza».

1.4. - La seconda delle due questioni di legitimità costituzionale, sollevata d'ufficio dal Tribunale rimettente, con riferimento all'art. 97 Cost., concerne lo stesso art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, «nella parte in cui consente di effettuare nuove designazioni senza alcun vincolo procedimentale» e, di conseguenza, l'art. 10 della legge reg. Lazio n. 18 del 1994, come sostituito dallo stesso articolo 133, nella parte in cui «non disciplina il procedimento di nomina del collegio sindacale e le relative guarentigie».

In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, osserva il Tribunale che le norme in esame disciplinano in maniera del tutto sommaria la modalità di designazione dei membri del collegio sindacale, non specificando alcunché relativamente alle guarentigie di *status* dei componenti del collegio stesso. A causa di tali carenze della disciplina del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali, ritiene il Collegio rimettente che non possa non riconoscersi l'esistenza, in capo all'amministrazione, di un «potere di carattere assolutamente discrezionale sia relativamente alle modalità di individuazione dei destinatari delle nuove designazioni e sia all'*an* dell'eventuale revoca». Ciò confligge, secondo il rimettente, con i principi di cui all'art. 97 Cost., nonché «con i principi di uno stato di diritto», violando, in particolare, il principio di imparzialità, in quanto la designazione degli interessati non è assistita da nessuna forma di procedimento volta ad assicurare la trasparenza delle scelte. Da tutto ciò il rimettente trae pertanto la conclusione che le disposizioni censurate siano costituzionalmente illegittime in quanto «carenti» o «deficitarie», sotto un duplice profilo: per un verso, in quanto esse non indicano la necessità di una procedura di selezione «tecnica e neutrale dei più capaci» che consenta cioè la designazione «indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici dei vari concorrenti» (sentenza n. 104 del 2007); per altro verso, in quanto esse non contengono una specifica disposizione che inibisca una revoca *ad libitum*, in base alle regole generali, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero «nel caso di mutamento della situazione di fatto o di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario» (come previsto dall'art. 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), dal momento che una tale possibilità di revoca, appare contrastare con il dettato costituzionale nella parte in cui non garantisce il «principio di continuità dell'azione amministrativa» di controllo (sentenza n. 103 del 2007).

1.5. - Nel giudizio costituzionale sono intervenute alcune delle parti private dei giudizi principali (r.o. n. 152, n. 154, n. 179 e n. 215 del 2008) insistendo per la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. La difesa delle stesse richiama i principi affermati dalle pronunce della Corte costituzionale in materia di *spoils system* con riferimento ad incarichi dirigenziali (sentenze n. 161 del 2008; n. 104 e n. 103 del

2007), ritenendoli «perfettamente conferenti» rispetto ai casi di specie. La norma impugnata, difatti, prevede per gli incarichi di membro del collegio sindacale un meccanismo di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata, che, non essendo preceduta da un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, si pone in contrasto con l'art. 97 Cost. sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

1.6. - In quattro dei giudizi costituzionali (r.o. n. 152, n. 153, n. 154 e n. 215 del 2008) è intervenuta la Regione Lazio, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza di entrambe le questioni sollevate.

In ordine all'ammissibilità della prima questione, la Regione eccepisce «la assoluta genericità» della censura formulata dall'ordinanza di rimessione con riferimento al parametro costituzionale previsto dall'art. 97 Cost., atteso che con la stessa ordinanza «si fa generico riferimento» a principi – quali il giusto procedimento, il diritto di difesa, i limiti del potere di revoca da parte della pubblica amministrazione – che non sono riconducibili a quelli del buon andamento, dell'efficienza e dell'imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost., essendo invece oggetto di diverse previsioni costituzionali.

Circa la infondatezza della prima questione, la Regione, da un lato, contesta che la disposizione censurata preveda una cessazione automatica dalla carica dei componenti dei collegi sindacali e, dall'altro lato, ne afferma la legittimità, in quanto norma transitoria giustificata dall'esigenza di adeguare la composizione dell'organo di controllo alla nuova disciplina introdotta dalla legge. Sotto il primo profilo, la Regione osserva che la norma regionale impugnata prevede in realtà due alternative: la conferma dei componenti in carica oppure la designazione di nuovi componenti (in mancanza della quale i precedenti titolari si intendono confermati). Ne deriva, ad avviso della Regione, che la decadenza non è automatica, ma ricollegabile ad una scelta discrezionale dell'amministrazione. Sotto il secondo profilo, la Regione ritiene che risponda al principio di buona amministrazione, quando la disciplina di un organo venga modificata, offrire all'amministrazione competente la possibilità di rinnovarne la composizione anche prima del termine naturale di scadenza.

In ordine all'ammissibilità della seconda questione sollevata dalle ordinanze di rimessione, la Regione ne eccepisce, innanzitutto, il difetto di rilevanza nel giudizio principale, il quale concerne la questione della decadenza dei membri in carica per mancata conferma e non le modalità di designazione dei nuovi componenti. In secondo luogo, la Regione ritiene inammissibile la censura poiché del tutto immotivata e generica.

Nel merito, la Regione insiste per l'infondatezza della questione, sulla base di diversi argomenti. Anzitutto, deve escludersi, secondo la Regione, che il principio di imparzialità possa dirsi violato semplicemente per la carenza di una disciplina sul procedimento di designazione dei componenti del collegio sindacale. In secondo luogo, a parere della Regione, la disposizione censurata non attribuisce all'amministrazione un potere di revoca *ad libitum* dei componenti dell'organo, né si pone in contrasto con la disciplina del procedimento amministrativo, derivando direttamente dalla legge la possibilità della mancata conferma dei componenti dell'*ex* collegio di revisori. Infine, la mancanza di una disciplina specifica sulla designazione dei nuovi componenti non confligge, secondo la difesa della Regione, con i principi di buon andamento e imparzialità, giacché la norma prevede che la scelta discrezionale da parte dell'amministrazione competente per la designazione debba comunque

avvenire nell'ambito di personalità di elevata professionalità, come gli iscritti nel registro dei revisori contabili presso il Ministero della giustizia e gli appartenenti al ruolo dei funzionari del Ministero dell'economia con almeno tre anni di funzioni di revisore di conti o di componente di collegio sindacale.

2. - Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-*quater*, con una settima ordinanza (r.o. n. 180 del 2008) ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*ter*, comma 2 (*recte* comma 3), 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), per violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

L'art. 3-*ter*, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992 prevede che: «Il collegio sindacale dura in carica tre anni ed è composto da cinque membri, di cui due designati dalla Regione, uno designato dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, uno dal Ministro della sanità e uno dalla Conferenza dei sindaci; per le aziende ospedaliere quest'ultimo componente è designato dall'organismo di rappresentanza dei comuni. I componenti del collegio sindacale sono scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero di grazia e giustizia, ovvero tra i funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali».

2.1. - Riferisce il Tribunale rimettente che il ricorrente nel giudizio principale ha impugnato il provvedimento di revoca della precedente designazione, con cui egli era stato riconfermato quale rappresentante in carica del Ministero della salute nel collegio sindacale dell'Azienda ospedaliera Sant'Antonio Abate di Trapani. Inoltre, il Tribunale *a quo* chiarisce che il ricorrente impugna l'atto di designazione del Ministero della salute e l'atto del direttore generale della predetta azienda, avente ad oggetto la nomina dei componenti del nuovo collegio sindacale. Riferisce, altresì, che nel giudizio si è costituito il Ministero della salute chiedendo il rigetto del ricorso.

2.2. - Tanto preliminarmente rilevato, il Tribunale afferma, in via pregiudiziale, la propria giurisdizione nella controversia in oggetto con motivazione identica a quella contenuta nelle altre sei ordinanze in esame (cfr. *sub* par. 1.2).

2.3. - In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, osserva il Tribunale che la norma in esame disciplina in maniera del tutto sommaria la modalità di designazione dei membri del collegio sindacale e non specifica alcunché relativamente alle guarentigie dello *status* dei componenti del collegio stesso. Tali lacune della disciplina, secondo il rimettente, hanno l'effetto di attribuire all'amministrazione un potere arbitrario di revoca e di designazione di nuovi componenti dei collegi sindacali. Ritiene infatti il Collegio rimettente che «in un sistema nel quale la designazione è avvenuta non in base a trasparenti procedure comparative ma sulla base di una totalmente immotivata cooptazione dell'organo politico dei prescelti, non possa non essere riconosciuto al nuovo vertice politico un corrispondente potere di revocare arbitrariamente le nomine, altrettanto arbitrarie, del suo predecessore». Di conseguenza, secondo il rimettente, ove si ritenesse costituzionalmente legittimo un simile sistema normativo, dovrebbe «ammettersi che, nel caso di mutamento dei vertici politici o, comunque, del venir meno del rapporto fiduciario, la revoca della "rappresentanza istituzionale" del soggetto designante debba essere ritenuta [...] comunque sempre discrezionalmente ammissibile, previo l'indennizzo di cui all'art. 21-*quinquies* della

legge 7 agosto 1990, n. 241 [...] al di fuori dei casi di dimissioni, decadenza o decesso». Tutto ciò si pone, secondo il Tribunale rimettente, in contrasto con l'art. 97 Cost., per le stesse ragioni con le quali il medesimo Collegio rimettente ha motivato circa la non manifesta infondatezza della seconda delle due questioni di legittimità costituzionale sollevate, dalle sei ordinanze di rimessione in precedenza illustrate (cfr. *sub* par. 1.4), con riferimento alla disciplina attuativa adottata dalla Regione Lazio.

2.4. - Nel giudizio costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando l'infondatezza della questione sollevata.

In primo luogo, il Governo osserva che i criteri indicati dalla norma censurata per delimitare l'ambito dei soggetti che possono essere designati quali componenti del collegio sindacale delle Aziende sanitarie locali escludono che la scelta sia espressione di «poteri assolutamente discrezionali».

In secondo luogo, la difesa erariale nega che l'esercizio del potere di revoca sia «libero» solo perché non specificamente disciplinato dalle norme denunciate, atteso che esso è comunque assoggettato al rispetto dei principi generali sanciti dalla legge sul procedimento amministrativo e, in particolare, al rispetto dell'obbligo di motivazione. A parere della difesa erariale, «la sicura applicabilità di tale principio anche alla revoca di componenti di collegi sindacali ASL sottrae la norma denunciata alle censure di illegittimità».

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che il giudice rimettente ha omesso di precisare il contenuto dell'eventuale pronuncia additiva richiesta alla Corte costituzionale, limitandosi a prospettare l'illegittimità della norma censurata per il fatto che essa «nulla prevede in ordine alla revoca della carica di membro del collegio sindacale».

3. - Prima della data fissata per l'udienza pubblica, la Regione Lazio ha depositato un'unica memoria (per i giudizi r.o. n. 152, n. 153, n. 154 e n. 215 del 2008), ribadendo le eccezioni di inammissibilità già formulate e insistendo sulle ragioni già illustrate di infondatezza di tutte le questioni sollevate.

4. - In prossimità dell'udienza, con due memorie di analogo contenuto, la difesa dei ricorrenti di due dei giudizi principali (r.o. n. 215 e n. 179 del 2008) ha ribadito e sviluppato le argomentazioni già illustrate nelle memorie di costituzione.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-*quater*, ha sollevato, con sei distinte, ma sostanzialmente analoghe, ordinanze (r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008), questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, di alcune disposizioni legislative della Regione Lazio che riguardano la composizione dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. Il Collegio rimettente ha censurato, in particolare, l'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», nella parte in cui prevede la «decadenza automatica» degli incarichi di componente del collegio sindacale, nonché lo stesso articolo 133, comma 5, nella parte in cui, per i medesimi incarichi, «consente di effettuare nuove designazioni senza alcun vincolo procedimentale», e, di conseguenza, l'art. 10 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), come sostituito dallo stesso articolo 133 della legge reg. n. 4 del 2006, «nella parte in cui non disciplina il procedimento di nomina del collegio sindacale e le relative guarentigie».

2. - Il medesimo Collegio rimettente, con una settima ordinanza (r.o. n. 180 del 2008), ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*ter*, comma 2 (*recte* comma 3), 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), per violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

3. - Il Collegio rimettente, con le sette ordinanze di rimessione, solleva essenzialmente due questioni di legittimità costituzionale.

3.1. - La prima questione riguarda il meccanismo di «decadenza automatica» previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Secondo il Tribunale rimettente, tale previsione legislativa, in applicazione della quale i ricorrenti nei giudizi principali sono stati sostituiti da nuovi componenti del collegio sindacale prima della scadenza del loro incarico, sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. Essa, infatti, determinerebbe una cessazione anticipata dall'incarico in assenza delle condizioni indicate dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 104 e n. 103 del 2007, ovvero in assenza «di un momento procedimentale di confronto dialettico fra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni per cui ritiene di non consentire la prosecuzione sino alla scadenza prevista e, dall'altro, sia assicurata all'interessato la possibilità di far valere il diritto di difesa, nel rispetto dei principi del giusto procedimento».

3.2. - La seconda questione concerne l'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, l'art. 10 della legge reg. Lazio n. 18 del 1994, come sostituito dallo stesso articolo 133 della legge reg. n. 4 del 2006, nonché l'art. 3-*ter*, comma 2 (*recte* comma 3), del d. lgs. n. 502 del 1992. Tutte queste disposizioni, ad avviso del Collegio rimettente, sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto contenenti una disciplina carente e lacunosa circa le modalità di designazione, nomina e revoca dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. In particolare, esse sarebbero carenti, da un lato, di «ogni indicazione circa la necessità di una "procedura di selezione tecnica e neutrale dei più capaci" che consenta cioè la designazione"indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici dei vari concorrenti"» e, dall'altro lato, sarebbero prive di specifiche disposizioni «che inibiscano una revoca *ad libitum*» degli incarichi. Tale lacunoso sistema normativo, secondo il ragionamento sviluppato dal Collegio rimettente, attribuirebbe agli organi politici un potere del tutto arbitrario di designazione e revoca dei componenti dei collegi sindacali, suscettibile di porsi in contrasto con i principi di cui all'art. 97 Cost.

4. - L'identità delle disposizioni denunciate e l'analogia delle censure prospettate dal Collegio rimettente impone la riunione dei giudizi di legittimità costituzionale, al fine di decidere congiuntamente le sollevate questioni.

5. - Va anzitutto disattesa l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Regione Lazio, relativamente alla «assoluta genericità» della censura formulata dal Collegio rimettente in ordine alla prima questione di legittimità costituzionale, concernente il

meccanismo di «decadenza automatica» previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Tale censura, a parere della difesa regionale, farebbe generico riferimento a parametri, quali i principi del giusto procedimento e del diritto di difesa, non riconducibili all'art. 97 Cost.

Questa Corte ha avuto modo di chiarire che è proprio l'art. 97 Cost. ad esigere che le decisioni di revoca di funzioni legittimamente conferite ai dirigenti siano assunte nel «rispetto dei principi del giusto procedimento». Ciò si rivela infatti essenziale al fine di garantire «scelte trasparenti e verificabili [...] in ossequio al precetto costituzionale dell'imparzialità dell'azione amministrativa» (sentenza n. 103 del 2007). Con specifico riferimento alle aziende sanitarie, questa Corte ha affermato che «l'imparzialità e il buon andamento esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie» e che, in particolare, il dirigente non venga posto «in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento» (sentenza n. 104 del 2007). La censura formulata dal rimettente è dunque precisa e il parametro in essa evocato risulta pienamente conferente.

6. - Nel merito, la questione concernente il meccanismo di «decadenza automatica» previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006 è fondata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

6.1. - Le aziende sanitarie locali, enti pubblici dotati di autonomia imprenditoriale, attraverso cui le Regioni assicurano i livelli essenziali di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale, presentano una struttura di vertice imperniata su due organi: il direttore generale, responsabile della gestione dell'azienda; il collegio sindacale, incaricato del controllo di regolarità amministrativa e contabile della gestione stessa. Al primo, coadiuvato dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario, sono riservati i poteri di gestione, da esercitarsi per il raggiungimento di obiettivi definiti dalla Regione. Al secondo sono assegnate le funzioni di controllo, che, in particolare, attengono alla verifica dell'amministrazione dell'azienda sotto il profilo economico, alla vigilanza sull'osservanza della legge e all'accertamento della regolare tenuta della contabilità.

In base alla disciplina del 1992, l'organo di controllo, denominato «collegio dei revisori», durava in carica cinque anni e risultava composto da tre membri, di cui uno designato dalla Regione, uno designato dal Ministro del tesoro, scelto fra funzionari della Ragioneria generale dello Stato, ed uno designato dal sindaco o dalla Conferenza dei sindaci o dai presidenti dei consigli circoscrizionali (art. 3, comma 13, del d. lgs. n. 502 del 1992).

Nella Regione Lazio, al d. lgs. n. 502 del 1992 è stata data attuazione con la legge reg. n. 18 del 1994, la quale ha dettato norme sulla composizione e durata in carica del collegio dei revisori del tutto corrispondenti a quelle contenute nella disciplina statale di riferimento.

Quest'ultima, tuttavia, è stata successivamente modificata con il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), il quale ha mutato, in particolare, denominazione, composizione e durata in carica dell'organismo di controllo di regolarità amministrativa e contabile. L'organo di controllo ha così assunto la denominazione di «collegio sindacale», dura in carica tre anni e si compone di «cinque membri, di cui due designati dalla regione, uno designato dal Ministro del

tesoro, del bilancio e della programmazione economica, uno dal Ministro della sanità e uno dalla Conferenza dei sindaci».

Ad adeguare la disciplina regionale del Lazio ai cambiamenti intervenuti nella legislazione statale, ha provveduto, infine, l'art. 133 della legge reg. n. 4 del 2006, il quale ha introdotto anche, al comma 5, la disposizione censurata dal rimettente.

6.2. - L'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006 contiene una disposizione transitoria rivolta a consentire «la prima attuazione» del rinnovato quadro normativo regionale in tema di collegi sindacali delle aziende sanitarie. A tale scopo, essa prevede che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, le amministrazioni competenti possano confermare i componenti dei collegi sindacali in carica, oppure designare nuovi membri. Si tratta di un meccanismo di decadenza automatica dei componenti del collegio sindacale, che non contempla alcuna forma di contraddittorio a garanzia dei componenti in carica. La cessazione dalla carica dei precedenti titolari non è, quindi, l'effetto di una scelta dell'amministrazione riferita al rapporto di ufficio in corso e giustificata alla luce delle vicende di questo, ma costituisce, appunto, un effetto automatico che la disciplina legislativa ricollega alla semplice designazione di un nuovo titolare.

Ciò premesso, la legittimità della previsione legislativa censurata deve essere in questa sede valutata alla luce degli artt. 3 e 97 Cost., evocati dall'ordinanza di rimessione, prescindendo dalle circostanze che una disposizione analoga non è contenuta nella norma statale alla quale essa dà attuazione; e che, con essa, il legislatore regionale ha disposto la decadenza di sindaci che erano stati designati anche dalle amministrazioni statali, in base a norme legislative dello Stato – come rilevato – che non contemplano alcuna ipotesi di cessazione automatica.

6.3. - Questa Corte ha già affrontato il problema della legittimità costituzionale di una analoga disciplina transitoria, che prevedeva un meccanismo di decadenza automatica riferito agli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale dell'amministrazione statale (sentenza n. 103 del 2007). In tale occasione, la Corte ha ritenuto tale meccanismo, da un lato, in contrasto con il principio del giusto procedimento e, quindi, con l'art. 97 Cost. e, dall'altro lato, non giustificabile in base all'esigenza di dare immediata attuazione alla riforma della disciplina degli incarichi dirigenziali contestualmente introdotta.

6.4. – Ai fini della decisione della questione di legittimità costituzionale in esame occorre quindi stabilire, per un verso, se il meccanismo di decadenza automatica dall'incarico, previsto dalla disposizione censurata nei confronti di componenti di organi di controllo, si ponga in contrasto con l'art. 97 Cost., e, per altro verso, se tale meccanismo possa giustificarsi in base all'esigenza di assicurare la immediata applicazione della nuova disciplina regionale sugli organismi di revisione contabile.

6.4.1. - Sotto il primo profilo, nei confronti dei titolari di organi con funzioni di controllo, sussistono esigenze di neutralità e imparzialità perfino più marcate di quelle che hanno indotto questa Corte a dichiarare la illegittimità di meccanismi di decadenza automatica riferiti ad incarichi di funzioni dirigenziali.

Questa Corte ha affermato che la decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali contraddice il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, cioè «tra l'azione di governo – che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione, la quale,

nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, [...] ad agire [...] al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento» (sentenza n. 103 del 2007). Inoltre, questa Corte ha già applicato tale ordine di concetti ai rapporti fra la Regione e il direttore generale delle aziende sanitarie locali, la cui posizione deve essere garantita per evitare che la «dipendenza funzionale» del direttore generale, rispetto alla giunta regionale, si trasformi in «dipendenza politica» (sentenza n. 104 del 2007).

Una simile esigenza di distinzione e autonomia deve, a maggior ragione, riconoscersi in relazione all'organo di controllo amministrativo e contabile della stessa azienda, i cui componenti, a differenza del direttore generale, non sono chiamati ad attuare programmi e a realizzare obiettivi definiti dall'organo politico regionale, ma svolgono, in posizione di neutralità, funzioni attinenti al controllo del rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità. In nessun caso, quindi, per i componenti di simili organi sono ravvisabili quelle particolari esigenze di «coesione» con l'organo politico, le quali – secondo la giurisprudenza di questa Corte – possono giustificare, per le sole posizioni dirigenziali apicali di diretta collaborazione, un rapporto fondato sull'*intuitus personae* (sentenza n. 233 del 2006). Tanto più gravi, pertanto, appaiono, con riferimento ai componenti di questi organi, la previsione di un meccanismo automatico di decadenza e la conseguente violazione del principio del giusto procedimento.

6.4.2. - Sotto il secondo profilo, questa Corte ha già avuto modo di escludere che un meccanismo di decadenza automatica analogo a quello in esame, previsto dalla disciplina statale di riforma degli incarichi dirigenziali, potesse rinvenire «la propria giustificazione nell'esigenza di consentire l'attuazione della riforma» stessa (sentenza n. 103 del 2007). In tale occasione, da un lato, confrontando la nuova disciplina con quella previgente, questa Corte ha considerato che la prima, «pur apportando modifiche» della seconda, avesse tuttavia «mantenuto sostanzialmente fermo l'impianto complessivo». Dall'altro lato, applicando un rigoroso sindacato di ragionevolezza della scelta legislativa, in ragione del suo carattere provvedimentale, la Corte ha ritenuto che la misura della decadenza automatica dei dirigenti non fosse «proporzionata all'obiettivo che si intendeva perseguire».

L'applicazione di questi criteri, concernenti la rilevanza delle modificazioni normative introdotte e la ragionevolezza e proporzionalità della misura della decadenza automatica rispetto all'obiettivo di assicurarne l'immediata applicazione, deve indurre, anche nel caso in esame, ad escludere che la disposizione transitoria censurata, prevista dal quinto comma dell'art. 133 della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, possa giustificarsi in ragione dell'esigenza di garantire l'immediata applicazione della nuova disciplina da quello stesso articolo introdotta in materia di collegi sindacali delle aziende sanitarie locali.

Va osservato, in proposito, che tale nuova disciplina ha introdotto, rispetto al previgente quadro legislativo regionale, modifiche che appaiono complessivamente marginali.

Lo stesso art. 133 non ha, infatti, inciso sulle funzioni dell'organo di controllo della regolarità amministrativa e contabile, né ha mutato il ruolo di tale collegio nell'assetto organizzativo complessivo dell'azienda sanitaria. In definitiva, tale articolo si è limitato a modificarne la denominazione, a ridurre la durata in carica (da cinque a tre anni) dei titolari e a variare parzialmente la composizione, aggiungendo ai tre membri già previsti (le cui modalità

di designazione non sono cambiate) due ulteriori componenti effettivi, designati l'uno dalla Regione e l'altro dal Ministro della salute. La natura di queste modificazioni non è tale da trasformare sostanzialmente l'impianto normativo previgente e, quindi, da giustificare, alla stregua di uno scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità, la radicale misura consistente nella cessazione automatica dei componenti dei collegi sindacali in carica.

Tale conclusione risulta avvalorata anche dalla circostanza che, come emerge dalla lettura di alcune ordinanze di rimessione, al momento dell'entrata in vigore della disposizione regionale censurata, i componenti dei collegi sindacali in carica erano già stati nominati nel numero di cinque e per un periodo di tre anni, secondo quanto previsto dalle modificazioni della legislazione statale introdotte nel 1999 (d. lgs. n. 229 del 1999), cui poi si è adeguato anche il legislatore regionale (art. 133 della legge reg. Lazio n. 4 del 2006). Ciò vale definitivamente ad escludere che la decadenza automatica dei componenti dei collegi sindacali possa trovare la propria giustificazione nell'esigenza di garantire l'immediata applicazione di una disciplina di riforma che, nei fatti, aveva già trovato, almeno in parte, applicazione.

Si può ancora aggiungere che le particolari funzioni dell'organo sindacale devono indurre il legislatore, anche in sede di riforma dell'organo stesso, ad adottare discipline transitorie che non ne pregiudichino la indipendenza, eventualmente disponendo la permanenza nella carica dei suoi componenti, come avvenuto in un'altra ipotesi, nella quale questa Corte ha riconosciuto la legittimità della disciplina che, in occasione di una riforma organizzativa, aveva disposto la decadenza dei titolari di altri organi e non del collegio dei revisori (sentenza n. 288 del 2008).

6.5. - Pertanto, la disposizione contenuta nell'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, prevedendo la decadenza automatica dei componenti degli organi di controllo amministrativo e contabile delle aziende sanitarie locali, in ordine ai quali sussistono rilevanti esigenze di tutela della neutralità e imparzialità nell'esercizio della funzione, e non risultando giustificata dall'esigenza di garantire l'applicazione di una nuova disciplina regionale relativa a tali organi, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

7. - La seconda questione di legittimità costituzionale, sollevata, per violazione dell'art. 97 Cost., con riferimento all'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, nonché agli artt. 10 della legge reg. Lazio n. 18 del 1994 e 3-*ter*, comma 2 (*recte* comma 3), del d. lgs. n. 502 del 1992, nella parte in cui tutte queste disposizioni omettono di disciplinare il procedimento di designazione dei componenti del collegio sindacale e le relative garanzie di *status*, non è ammissibile.

La questione non è ammissibile, anzitutto, con riferimento ai giudizi principali di cui al r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008, in conseguenza della fondatezza della prima questione. Il rimettente riferisce, infatti, che, nei giudizi principali, la mancata conferma dei ricorrenti, e la loro sostituzione con nuovi componenti del collegio sindacale, è stata disposta in applicazione del meccanismo di decadenza automatica previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Ne deriva che, dichiarata illegittima tale previsione legislativa, e venuto quindi meno, con essa, anche l'effetto di cessazione dalla carica dei ricorrenti nei giudizi *a quibus,* diviene irrilevante, ai fini della decisione di questi ultimi, la questione relativa alle modalità di

designazione dei nuovi componenti e alle eventuali carenze della disciplina dello *status* dei membri dei collegi sindacali.

La questione non è ammissibile, inoltre, con riferimento al giudizio principale di cui al r.o n. 180 del 2008, nel quale, tuttavia, essa non si presenta collegata a quella relativa al meccanismo di decadenza automatica di cui all'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Relativamente a tale giudizio, il rimettente, infatti, muove da un erroneo presupposto interpretativo. Dal carattere asseritamente lacunoso della disciplina statale sulla designazione e sulle garanzie di *status* dei componenti dei collegi sindacali, trae il convincimento che l'amministrazione disponga di un potere arbitrario di revoca dall'incarico, esercitabile *ad libitum* e anche al di fuori dei casi di cessazione dalla carica espressamente previsti dalla legge. In realtà, la circostanza che le designazioni dei membri del collegio sindacale non siano l'esito di una procedura selettiva, o che manchino specifiche disposizioni sul potere di revoca degli incarichi, non comporta la conseguenza su cui il rimettente fonda la rilevanza della questione nel giudizio principale, e cioè che i poteri di designazione e revoca dei componenti dei collegi sindacali, che hanno presupposti diversi, possano essere esercitati arbitrariamente dall'amministrazione. Tali poteri restano comunque sottoposti alle regole generali sull'azione amministrativa, alla cui stregua il giudice amministrativo può sindacarne gli atti di esercizio.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)»;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della medesima legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 e dell'art. 10 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), come sostituito dallo stesso art. 133 della legge della Regione Lazio n. 4 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-*quater* con le ordinanze in epigrafe (r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*ter*, comma 3, 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), sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-*quater*, con l'ordinanza in epigrafe (r.o. n. 180 del 2008).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA