

**Civile Sent. Sez. L Num. 28568 Anno 2023**

**Presidente: DI PAOLANTONIO ANNALISA**

**Relatore: FEDELE ILEANA**

**Data pubblicazione: 13/10/2023**

Oggetto

Dirigenza  
medica  
conferimento  
incarico  
direzione UOC  
modalità

**R.G.N. 6000/2018**

Cron.

Rep.

Ud. 13/09/2023

PU

## **SENTENZA**

sul ricorso 6000-2018 proposto da:

Ramundo Marisa, elettivamente domiciliata in Roma, viale Gorizia n. 14, presso lo studio dell'avv. Franco Sabatini, che la rappresenta e difende unitamente all'avv. Gabriele Silvetti;

**- ricorrente -**

### **contro**

Azienda Sanitaria Locale 3 di Pescara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via Emilio De Cavalieri n. 11, presso lo studio dell'avv. Sergio Della Rocca, che la rappresenta e difende;

**- controricorrente -**

***nonché contro***

Polidoro Ildo, elettivamente domiciliato in Roma, via Barnaba Tortolini n. 30, presso il dott. Alfredo Placidi, rappresentato e difeso dall'avv. Tommaso Marchese;

***- controricorrente -***

avverso la sentenza n. 882/2017 della Corte d'appello di L'Aquila, depositata il 02/11/2017 R.G. n. 23/2017;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 13/09/2023 dal Consigliere Ileana Fedele;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Mario Fresa, che ha concluso per l'accoglimento del primo motivo di ricorso, assorbimento nel resto;

udito l'avv. Gabriele Silvetti;

udito l'avv. Tommaso Marchese;

udito l'avv. Sergio Della Rocca.

**FATTI DI CAUSA**

1. - La Corte d'appello di L'Aquila, in accoglimento dei gravami separatamente proposti e successivamente riuniti dalla Azienda Sanitaria Locale n. 3 di Pescara e da Ildo Polidoro, ha respinto la domanda proposta da Marisa Ramundo - dirigente medico in servizio presso la predetta ASL, ove aveva ricoperto l'incarico di direttore facente funzioni della Unità Operativa Complessa (UOC) di medicina legale dal 1° agosto 2011 al 26 marzo 2012 - intesa ad impugnare la deliberazione del direttore generale dell'8 febbraio 2013 con cui l'incarico di direttore dell'UOC di medicina legale presso la medesima

ASL di Pescara era stato attribuito al Polidoro per passaggio diretto, in assenza di procedura comparativa tra i vari aspiranti.

2. - La Corte territoriale ha ricostruito in punto di fatto la vicenda nei termini seguenti:

- con deliberazione del direttore generale in data 10 giugno 2009 n. 413, la ASL di Pescara aveva indetto un avviso pubblico per il conferimento dell'incarico quinquennale di direttore UOC del servizio di medicina legale;

- la dott.ssa Marisa Ramundo, dirigente medico in servizio presso la ASL di Pescara, aveva presentato domanda per partecipare a detta selezione essendo in possesso dei requisiti richiesti;

- la ASL di Pescara non aveva mai portato a termine la procedura selettiva a causa del blocco delle assunzioni disposto alla Regione Abruzzo, sino a quando, con deliberazione del direttore generale in data 8 febbraio 2013 n. 144, aveva disposto la revoca dell'avviso pubblico già indetto, procedendo a conferire l'incarico al dott. Polidoro per passaggio diretto interaziendale, in applicazione di quanto previsto dal decreto del Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario della Regione Abruzzo n. 23 del 19 giugno 2012, a norma del quale, in deroga alle previsioni della legge o della contrattazione collettiva, veniva consentita una mobilità interaziendale di dirigenti medici senza lo svolgimento della procedura stabilita dall'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992.

2.1. - Così ricostruito il fatto, la Corte territoriale ha proceduto all'inquadramento normativo della fattispecie, a partire dalla disciplina ex art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992 per poi passare all'analisi delle

previsioni della contrattazione collettiva nazionale, cui l'art. 15 demanda l'individuazione dei criteri generali per la graduazione delle funzioni dirigenziali nonché per l'assegnazione, valutazione e verifica degli incarichi dirigenziali; in particolare, la sentenza impugnata si sofferma sull'art. 20 del C.C.N.L. dell'area della dirigenza medico veterinaria stipulato in data 8 giugno 2000, in tema di mobilità volontaria dei dirigenti tra le aziende, per evidenziare che l'ultima parte del quarto comma della citata disposizione in tema di conferimento dell'incarico di direzione di struttura complessa richiama esclusivamente l'art. 29, comma 1, del medesimo C.C.N.L. - che si limita ad indicare i requisiti per l'accesso all'incarico di direzione sanitaria aziendale, senza imporre un procedimento selettivo di natura comparativa - e non anche l'art. 28 del medesimo C.C.N.L., avente ad oggetto i criteri e le procedure per l'affidamento e revoca degli incarichi dirigenziali.

In tale quadro normativo, la Corte di merito ha inserito il decreto del Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario della Regione Abruzzo n. 23 del 19 giugno 2012, con cui si prevede la possibilità - in ipotesi di assenso da parte delle aziende destinatarie della richiesta - di passaggio diretto di dirigenti con incarico di direzione di struttura complessa in eccedenza ed assegnazione dell'incarico di direzione di struttura complessa vacante senza necessità di indire apposito avviso pubblico.

Nell'ordito normativo così ricostruito, la Corte aquilana ha, infine, preso in considerazione anche il d.l. 13 settembre 2012 n. 158, conv. con modif. dalla l. 8 novembre 2012 n. 189, con particolare riferimento all'art. 1, comma 8, secondo cui «per comprovate esigenze di

riorganizzazione della rete assistenziale [...] le regioni possono attuare ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 previo confronto con le organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro, processi di mobilità del personale dipendente dalle aziende sanitarie con ricollocazione del medesimo personale presso altre aziende sanitarie della regione situate anche al di fuori dell'ambito provinciale, previo accertamento delle situazioni di eccedenza ovvero dei disponibilità di posti per effetto della predetta riorganizzazione da parte delle aziende sanitarie. Le aziende sanitarie non possono procedere alla copertura di eventuali posti vacanti o carenze di organico, prima del completamento dei procedimenti di ricollocazione del personale di cui al presente comma».

2.2. - In base a tale ricostruzione in fatto e in diritto, i giudici del gravame, in difformità dal convincimento espresso nella sentenza di primo grado, hanno ritenuto il decreto del Commissario *ad acta* del 19 giugno 2012 pienamente compatibile con l'impianto normativo del regolamento n. 65 del 28 ottobre 2010, secondo cui, in caso di situazioni di eccedenza di personale appartenente all'area della dirigenza medico veterinaria, correlate agli interventi connessi al processo di razionalizzazione e riordino del sistema sanitario regionale, le ASL debbono «procedere a formulare le relative dichiarazioni di eccedenza», ma «solo dopo aver esperito ogni utile tentativo per la ricollocazione dei dirigenti medici e veterinari all'interno dell'azienda», in base al seguente ordine di priorità: «1) ricollocazione interna (art. 2); 2) mobilità esterna volontaria verso altre aziende USL regionali (artt. 3 e 4); 3) mobilità esterna d'ufficio (art. 5); 4) passaggio diretto ad enti amministrazioni

di diverso comparto (art. 6); 5) collocamento in disponibilità (art. 8)». Ad avviso della Corte territoriale il predetto regolamento disciplina sia la mobilità volontaria sia la mobilità esterna d'ufficio, disponendo per quest'ultima il necessario previo infruttuoso ricorso alla mobilità volontaria; non è, quindi, condivisibile la statuizione del primo giudice, che ha disapplicato il decreto del Commissario *ad acta* sull'erroneo presupposto che esso risulterebbe in contrasto con i principi normativi e contrattuali regolanti le modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali; al contrario, il decreto in questione risulta in linea con il già citato art. 1, comma 8, del d.l. n. 158 del 2012 cit. e con l'art. 3, comma 5, lett. g) del d.lgs. n. 502 del 1992, considerato che l'art. 15 del medesimo decreto legislativo ha demandato alla contrattazione collettiva nazionale, nel rispetto dei principi previsti dalla legge, l'individuazione dei criteri generali per l'assegnazione, valutazione e verifica degli incarichi dirigenziali, principi stabiliti dall'art. 20 del C.C.N.L. senza imporre il procedimento selettivo di natura comparativa.

2.3. - Su queste basi interpretative il collegio aquilano ha conclusivamente ritenuto che la ASL di Pescara aveva legittimamente attuato un procedimento di mobilità volontaria interaziendale considerato che: il dott. Polidoro era pacificamente in possesso dei requisiti previsti dal d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 484, essendo già titolare (sia pur presso altra ASL) di incarico di direzione di struttura complessa ed avendo evidentemente superato la prescritta selezione; la procedura per la mobilità interaziendale era stata avviata per iniziativa dello stesso dott. Polidoro, che aveva chiesto alle due Aziende interessate, al fine di prevenire un'eventuale dichiarazione di

eccedenza, di attivare il procedimento di mobilità volontaria, domanda non illegittima in considerazione del disposto di cui all'art. 1, comma 8, del d.l. n. 158 del 2012 cit.; con deliberazioni del 13 settembre 2012 e del 25 gennaio 2013 il direttore generale della ASL di Avezzano-Sulmona-L'Aquila aveva dato atto della circostanza che presso detta ASL, a seguito dell'accorpamento, era ormai prevista una sola UOC di medicina legale, con conseguente ridimensionamento del detto servizio ed impossibilità di ricollocare uno dei due dirigenti in equivalente incarico di direzione di struttura complessa, esprimendo il proprio nulla osta alla richiesta di volontario passaggio diretto interaziendale verso la ASL di Pescara da parte del dott. Polidoro; con nota dell'11 febbraio 2013 la ASL di Pescara aveva prestato il proprio assenso all'istanza di trasferimento del dott. Polidoro ai sensi dell'art. 20 del C.C.N.L., in applicazione del decreto del Commissario *ad acta* n. 23 del 2012; il fatto che la ASL di Avezzano-Sulmona-L'Aquila non avesse dichiarato il dott. Polidoro quale dirigente in sovrannumero non assume pregio, in quanto il regolamento del 28 ottobre 2010 prevede che, in caso di situazione di eccedenza per personale appartenente all'area della dirigenza medico veterinaria, correlato agli interventi connessi al processo di razionalizzazione e riordino al sistema sanitario regionale, le ASL possano procedere a formulare le relative dichiarazioni di eccedenza solo dopo aver esperito ogni utile tentativo per la ricollocazione dei dirigenti medici e veterinari all'interno dell'azienda, dando priorità alla mobilità esterna volontaria presso altre aziende regionali rispetto alla procedura di mobilità esterna di ufficio, sicché il preventivo positivo ricorso alla "mobilità volontaria", ai sensi dell'art. 3 del regolamento n.

65 del 2010 e del decreto del Commissario *ad acta* del 2012, aveva reso non necessari sia l'effettuazione della preventiva ricognizione complessiva del personale eccedentario da parte della Direzione Politiche della salute della Regione, sia la formulazione di una proposta di mobilità esterna d'ufficio da parte di tale organo in favore del dott. Polidoro, risultando parimenti non necessaria l'adozione di una formale dichiarazione di eccedenza del dott. Polidoro da parte della ASL di Avezzano-Sulmona-L'Aquila.

3. - Avverso tale pronuncia ha proposto ricorso per cassazione la Ramundo articolando tre motivi, cui resistono con separati controricorsi l'ASL n. 3 di Pescara ed il Polidoro.

4. - Le parti hanno depositato memorie.

5. - La causa giunge in decisione all'esito della trattazione in pubblica udienza nella quale sono intervenuti i difensori delle parti e il rappresentante del Pubblico Ministero, che, nel richiamare le conclusioni già rassegnate nella memoria depositata, ha chiesto l'accoglimento del primo motivo con assorbimento delle ulteriori censure.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

1. - In via preliminare, va disattesa l'eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse sollevata dalle difese dei controricorrenti, per avere la Ramundo, *medio tempore*, perso i requisiti per partecipare alla procedura comparativa, e fondata sull'ulteriore rilievo che, in pendenza del giudizio, il Polidoro è stato confermato e poi anche rinnovato nell'incarico di direzione di UOC da parte della ASL n. 3 di Pescara.

1.1. - Infatti, avuto riguardo alle conclusioni rassegnate in primo grado dalla Ramundo, per come riportate nella sentenza impugnata, permane l'interesse della ricorrente ad ottenere la declaratoria di illegittimità del conferimento dell'incarico in questione senza la previa procedura comparativa, non solo per una ipotetica valutazione "ora per allora", ma anche ad eventuali fini risarcitori, pure sotto il profilo della perdita di *chance*. In tal senso milita il consolidato indirizzo di questa Corte secondo cui «qualora l'attore abbia chiesto l'accertamento di un diritto e la conseguente condanna del convenuto ad un fare, la circostanza che nel corso del giudizio sia divenuta impossibile l'esecuzione della prestazione non determina cessazione della materia del contendere né fa estinguere l'interesse ad agire [...] costituendo il suddetto accertamento la premessa logica e giuridica per ulteriori domande di tipo risarcitorio» (Cass. Sez. L, 24/11/2017, n. 28100, nel solco del principio già espresso da Cass. Sez. L, 19/11/2010, n. 23476; in senso conforme, anche più di recente, Cass. Sez. L, 10/02/2022, n. 4410), sicché permane l'interesse della ricorrente ad ottenere un risultato utile giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice (in tal senso, fra molte, Cass. Sez. 2, 24/01/2019, n. 2057).

2. - Con il primo motivo la ricorrente deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione degli artt. 15 e 15-*ter* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, nonché degli artt. 20, 28 e 29 del C.C.N.L. dell'area dirigenza medica veterinaria dell'8 giugno 2000. Secondo la prospettazione della ricorrente, nella ricostruzione normativa della disciplina del rapporto di lavoro del personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale, l'art. 15 del d.lgs.

n. 502 del 1992 pone i principi regolatori della materia, collocando la dirigenza in un unico ruolo distinto per profili professionali, articolato in relazione alle responsabilità professionali e gestionali affidate, rimettendo alla contrattazione collettiva nazionale la determinazione dei criteri generali per la graduazione delle funzioni dirigenziali nonché per l'assegnazione, valutazione e verifica degli incarichi dirigenziali. In particolare, il comma *7-bis* del medesimo art. 15, introdotto dal d.l. n. 158 del 2012 cit., stabilisce che le regioni disciplinino i criteri e le procedure del conferimento dell'incarico di direzione di struttura complessa, previo avviso cui l'azienda è tenuta a dare adeguata pubblicità, tenuto conto delle previsioni della contrattazione collettiva. Pertanto, secondo la gerarchia delle fonti, la contrattazione collettiva nazionale ha una funzione meramente integrativa della normativa dettata dalla legge ordinaria, preminente rispetto alla regolamentazione regionale. Di conseguenza, per il conferimento degli incarichi di struttura complessa occorre tenere conto dei principi enunciati nel d.lgs. n. 502 del 1992, che, in linea generale, impone l'indizione di un avviso pubblico e l'effettuazione di una selezione tra i candidati. Peraltro, secondo l'art. 15-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992, in caso di revoca ovvero alla scadenza dell'incarico temporaneo, ai dirigenti ai quali non sia stata affidata la direzione di strutture (complesse o semplici) è comunque conferito l'incarico di svolgere «funzioni di natura professionale, anche di alta specializzazione, di consulenza, studio e ricerca nonché funzioni ispettive, di verifiche e di controllo», non trovando applicazione l'art. 2103 cod. civ. In particolare, l'art. 27 del C.C.N.L. distingue le tipologie di incarichi conferibili ai dirigenti in quattro categorie (a. incarico di

struttura complessa; b. incarico di struttura semplice; c. incarichi di natura professionale anche di alta specializzazione, di consulenza, di studio e ricerca, ispettivi, di verifica e di controllo; d. incarichi di natura professionale conferibili ai dirigenti con meno di cinque anni di attività) ed il successivo art. 28 regolamenta i criteri di assegnazione degli incarichi di cui alle lettere b), c), e d), mentre gli incarichi di struttura complessa sono disciplinati dall'art. 29, stabilendo che essi siano conferiti ai dirigenti medici con le procedure previste dal d.P.R. n. 484 del 1997, nel limite del numero fissato dall'atto aziendale; ne consegue che il dirigente medico incaricato della direzione di una struttura complessa non confluisce in un ruolo distinto, ma permane nell'unico ruolo cui appartiene l'intera dirigenza medica, senza alcuna dequalificazione in caso di perdita dell'incarico di struttura complessa. L'art. 20 del C.C.N.L. in tema di mobilità volontaria dei dirigenti tra aziende e enti del comparto prevede che essa si realizzi a domanda del dirigente, con l'assenso dell'azienda di destinazione nel rispetto dell'area e disciplina di appartenenza del dirigente, senza comportare novazione del rapporto di lavoro. La clausola contrattuale prevede espressamente che, nel caso di richiesta avanzata da un dirigente con incarico di struttura complessa, il trasferimento comporta la perdita di tale incarico e l'azienda o l'ente di destinazione provvederanno ad affidare al dirigente trasferito uno degli incarichi previsti dall'art. 27, mentre l'incarico di direzione di struttura complessa potrà essere conferito dalla nuova azienda con le procedure di cui all'art. 29, comma 1, vale a dire secondo le regole ordinarie

Nel caso in esame, la ASL Avezzano-Sulmona-L'Aquila non aveva attivato le procedure di esubero, essendosi limitata a concedere, su richiesta del lavoratore, il proprio nullaosta al passaggio per mobilità volontaria alle dipendenze della ASL di Pescara, sicché non avevano rilievo le procedure inerenti alla mobilità per eccedenza di personale. Occorre, dunque, distinguere fra la posizione di eccedenza del dott. Polidoro rispetto all'incarico di direzione di struttura complessa, per effetto dell'accorpamento delle strutture complesse presso l'ASL Avezzano-Sulmona-L'Aquila, rispetto all'esorbitanza dello stesso dalla dotazione organica come dirigente nell'organizzazione aziendale, non essendovi dubbi circa la persistenza del rapporto di lavoro del dott. Polidoro e la possibilità di conferire allo stesso un diverso incarico ai sensi dell'art. 27 del C.C.N.L., in difetto di prova della impossibilità di ricollocare il Polidoro in conformità alle disposizioni della contrattazione collettiva, come già ritenuto dal giudice di primo grado.

La Corte d'appello non ha, dunque, tenuto conto del divieto di ultrattività dell'incarico di direzione di struttura complessa già assegnato al dott. Polidoro presso la ASL di provenienza, secondo quanto stabilito dall'art. 20, comma 4, del C.C.N.L., fraintendendo il tenore letterale e il senso degli artt. 28 e 29 del C.C.N.L. ed incorrendo in errore nella parte in cui ha ritenuto che al dirigente medico trasferito potesse essere attribuito l'incarico di responsabile di struttura complessa in precedenza rivestito senza lo svolgimento della procedura comparativa prevista dall'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992. Sicché il decreto del Commissario *ad acta* era da disapplicare, in quanto apertamente in contrasto con la disciplina legale della materia,

con particolare riferimento all'art. 1 del d.l. n. 158 del 2012 cit. ed all'art. 3, comma 5, lett. g) del d.lgs. n. 502 del 1992.

3. – Con il secondo motivo la ricorrente deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione degli artt. 15 e 15-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 nonché degli artt. 27 e 29 del C.C.N.L. per l'area della dirigenza medico veterinaria, in correlazione con il richiamo alla contrattazione collettiva effettuato dal comma 1 dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché la violazione e falsa applicazione dell'art. 20 del C.C.N.L. in correlazione con l'art. 30, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990 n. 241, nonché di ogni altra norma e principio in materia di motivazione del provvedimento amministrativo. Ad avviso della ricorrente, la riconosciuta natura volontaria della mobilità realizzata nel caso di specie priva di rilievo la questione afferente alla disapplicazione del provvedimento amministrativo presupposto di regolamentazione della materia relativa alla diversa collocazione del personale dichiarato eccedente rispetto alla dotazione organica delle singole aziende sanitarie locali, in quanto, come rilevato dalla Corte distrettuale, la ASL di Avezzano-Sulmona-L'Aquila aveva ommesso di dichiarare l'eccedenza dell'unità di personale interessato al trasferimento e, quindi, di assumere l'essenziale atto di avvio delle procedure di mobilità contemplate dalla delibera commissariale del 2010 a modifica della quale era sopraggiunto il decreto del 2012. In ogni caso, il regolamento stabilito con deliberazione commissariale del 28 ottobre 2010 n. 65, in ordine alla gestione del personale dell'area della dirigenza medico veterinaria in eccedenza a seguito degli interventi connessi al processo

di razionalizzazione e riordino del sistema sanitario regionale, si riferisce alla salvaguardia dei posti di lavoro dei dirigenti e non agli incarichi che agli stessi potevano essere conferiti; viceversa, con le modifiche apportate con il decreto commissariale n. 23 del 19 giugno 2012 è stato stravolto il senso della regolamentazione approvata con la deliberazione del 2010, in quanto è stato aggiunto al comma 5 dell'art. 3 un periodo che consente di assegnare al dirigente con incarico di struttura complessa in mobilità l'incarico di direzione di struttura complessa vacante senza necessità di indire apposito avviso pubblico, regolandosi anche l'ipotesi di concorso fra più istanze di mobilità presentate da dirigenti con incarico di direzione di struttura complessa. In tal modo si è proceduto ad un'indebita sovrapposizione dei concetti relativi alla perdita dell'incarico di struttura complessa e alla sopravvenuta esorbitanza rispetto alle posizioni dirigenziali previste in dotazione organica. Neppure potrebbe richiamarsi il parere espresso in proposito dall'ARAN, che non poteva superare la contrarietà della delibera commissariale alla fonte legale e contrattuale. Peraltro, le linee guida concordate fra Stato e Regioni in data 13 marzo 2013 in ordine all'attuazione del d.l. n. 158 del 2012 cit. hanno ribadito l'ineludibilità della previa pubblicazione e della procedura comparativa per il conferimento dell'incarico di struttura complessa.

4. - Con il terzo motivo la ricorrente deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 158 del 2012 cit. nonché dell'art. 3, comma 5, lett. g) del d.lgs. n. 502 del 1992. La natura volontaria della mobilità realizzata priva di rilievo il riferimento all'art. 1, comma 8, del d.l. n.

158 del 2012, in quanto è acclarato che il procedimento esauritosi con l'attribuzione dell'incarico in questione non fu avviato dalla ASL di Avezzano-Sulmona-L'Aquila ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 né fu preceduto dalla dichiarazione di eccedenza del dirigente trasferito. Peraltro, la sentenza di primo grado aveva correttamente statuito che non si dà eccedenza di personale dirigenziale né demansionamento laddove sia possibile la ricollocazione del dirigente medico in altro incarico disponibile nell'organizzazione aziendale secondo le tipologie previste dalla contrattazione, senza necessità di mantenere l'incarico di direzione di struttura complessa. In tal modo, risulta chiara la carenza dei presupposti per l'applicazione del d.l. n. 158 del 2012 cit., in quanto non era stata dichiarata l'eccedenza di personale da parte della ASL di Avezzano-Sulmona-L'Aquila, vale a dire non era stata accertata l'impossibilità di ricollocare il dirigente medico in altro incarico non necessariamente di responsabilità di struttura complessa; comunque mancava la prova del fatto che il procedimento di ristrutturazione comportasse l'esubero della particolare unità di personale interessato dalla mobilità volontaria nel senso dell'impossibilità di assegnarla ad altro incarico. Neppure potrebbe invocarsi l'art. 3, comma 5, lett. g) del d.lgs. n. 502 del 1992, richiamato dalla Corte d'appello, sui criteri per l'attuazione della mobilità del personale risultato in esubero, in quanto tale norma di attribuzione della potestà organizzativa alle Regioni deve comunque essere esercitata nel rispetto dell'art. 117 Cost., sicché le disposizioni contenute nel comma 7-bis dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992,

debbono comunque trovare applicazione, non potendo la Regione Abruzzo stabilire regole in contrasto con la disciplina legale.

5. – I tre motivi, che vanno considerati unitariamente, in quanto complessivamente intesi a censurare l'interpretazione adottata dalla Corte d'appello in ordine alla legittimità del conferimento dell'incarico di direzione di UOC in assenza di procedura comparativa e per diretto passaggio interaziendale, sono infondati.

6. – Infatti, il ricorso si fonda - in sintesi - sulla ritenuta imprescindibilità della procedura comparativa prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, inderogabile da una fonte di rango inferiore, come la decretazione del Commissario *ad acta*, da disapplicare in quanto illegittima. A tale argomento si aggiunge il rilievo che, in difetto di dichiarazione di eccedenza da parte dell'ASL di provenienza, la fattispecie va inquadrata come mobilità volontaria (così qualificata anche dalla Corte d'appello), ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20 del C.C.N.L., che esclude espressamente l'ultrattività dell'incarico di UOC nel passaggio interaziendale. In ogni caso, secondo l'assunto della ricorrente, l'eccedenza va riferita non già all'incarico di direzione di UOC ma alla posizione di dirigente, secondo le diverse posizioni indicate dal C.C.N.L., senza che sussista un diritto a mantenere il predetto incarico.

7. – Tale ricostruzione, già accolta dal giudice di prima istanza e condivisa anche dal Procuratore Generale, non coglie nel segno rispetto alla vicenda fattuale siccome ricostruita dalla Corte territoriale, caratterizzata dalla situazione di dissesto che ha imposto l'azione del Commissario *ad acta*.

8. - In effetti, come ribadito anche di recente da questa Corte (in particolare Cass. Sez. L, 23 gennaio 2022, n. 2316, e Cass. Sez. L, 08/07/2022, n. 21768), le disposizioni sul conferimento degli incarichi, di cui agli artt. 15 e 15-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992, rivestono carattere di norma imperativa, con conseguente nullità dell'atto di attribuzione emanato in violazione di tali disposizioni.

8.1. - Nondimeno, in questa sede va sottolineato che nelle fattispecie esaminate nei precedenti citati venivano scrutinati (e censurati) il conferimento di incarico di direzione di struttura complessa con rinnovo *de plano* senza il rispetto della procedura ex art. 15-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992 (Cass. Sez. L. n. 2316 del 2016 cit.) ovvero la nomina *ex novo* in difetto di valutazione comparativa dei candidati (Cass. Sez. L, n. 21768 del 2022 cit.).

9. - Nella specie, invece, viene in rilievo il conferimento di incarico per mobilità interaziendale conseguente a riorganizzazione nell'ambito del piano di risanamento, circostanza che risulta acquisita in base alla sentenza impugnata.

9.1. - Infatti, dalla ricostruzione fattuale operata dalla Corte territoriale - sopra sintetizzata -, emerge chiaramente che: la procedura selettiva indetta dalla A.S.L. di Pescara nel 2009 - cui la Ramundo aveva chiesto di partecipare - non è stata condotta a termine e l'avviso pubblico è stato revocato per effetto del blocco delle assunzioni; a seguito dell'accorpamento operato presso la ASL di Avezzano-Sulmona-L'Aquila, era prevista una sola UOC di Medicina Legale e non era possibile ricollocare uno dei due dirigenti in equivalente incarico di direzione di struttura complessa; il dott. Polidori, titolare di incarico di

direzione di UOC di Medicina Legale presso la ASL Avezzano-Sulmona-L'Aquila, ha avanzato richiesta di mobilità interaziendale per prevenire la situazione di eccedenza venutasi a determinare presso la predetta ASL; previo nulla osta della ASL di Avezzano-Sulmona-L'Aquila, la ASL di Pescara ha acconsentito al trasferimento e conferito l'incarico di direzione di UOC al Polidori a titolo di mobilità interaziendale per prevenire la situazione di eccedenza, in applicazione del decreto del Commissario *ad acta*.

10. - In base a quanto accertato in punto di fatto nella sentenza impugnata debbono trarsi le seguenti conclusioni in diritto, nell'ordine di consequenzialità logico-giuridica che segue.

11. - In primo luogo, il mancato svolgimento della procedura di selezione per il conferimento dell'incarico in questione - già attivata dalla ASL di Pescara - è giustificato dal blocco delle assunzioni, secondo l'orientamento più volte espresso da questa Corte (in tal senso, Cass. Sez. L, 21/05/2018, n. 12435, nonché Cass. Sez. 06/05/2019, n. 11779; v. anche Cass. Sez. L, 15/12/2017, n. 30238, secondo cui anche il diritto soggettivo del vincitore del pubblico concorso è subordinato alla permanenza, all'atto del provvedimento di nomina, dell'assetto organizzativo degli uffici in forza del quale il bando era stato emesso, sicché, in ipotesi di *ius superveniens*, la P.A. ha il potere-dovere di bloccare i provvedimenti dai quali possano derivare nuove assunzioni che non corrispondano più alle oggettive necessità di personale, come valutate prima della modifica del quadro normativo). Va, comunque, evidenziato che tale aspetto viene considerato unicamente come antecedente logico del provvedimento di conferimento dell'incarico al

Polidoro, atteso che, per quanto emerge dalla sentenza impugnata, non risulta che la Ramundo abbia avanzato espressa domanda intesa a censurare la legittimità della determinazione di revoca dell'avviso pubblico, instando piuttosto per l'annullamento dell'incarico conferito al Polidoro e perché venga giudizialmente ordinato alla ASL di Pescara di provvedere nuovamente, all'esito della prevista valutazione comparativa, previa indizione di avviso pubblico e svolgimento della procedura legalmente stabilita.

12. - In secondo luogo, venendo al punto nodale della questione, non è pertinente - benché richiamato nella stessa determina aziendale unitamente al decreto del Commissario *ad acta* - il riferimento all'art. 20 del C.C.N.L. (in tema di mobilità volontaria), in quanto in questo caso la mobilità volontaria - come risulta chiaramente dalla ricostruzione in fatto emergente dalla sentenza impugnata - è preordinata a prevenire una dichiarazione di eccedenza. In tale differente evenienza, occorre valutare se il conferimento dell'incarico per passaggio diretto in ambito di mobilità interaziendale possa ritenersi legittimato per la concorrente necessità di una maggiore efficienza nella distribuzione delle risorse (e di conseguenti economie) ovvero se la decretazione del Commissario *ad acta* debba essere disapplicata perché in contrasto con la normativa primaria.

13. - In effetti, occorre premettere che il previo ricorso alla mobilità costituisce principio invero a livello generale, siccome stabilito dall'art. 30, comma 2-*bis*, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'art. 5, comma 1-*quater*, del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, conv. con modif. dalla l. 31 marzo 2005, n. 43, modificato dall'art. 1, comma 19, del d.l.

13 agosto 2011, n. 138, conv. con modif. dalla l. 14 settembre 2011, n. 148: «Le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1 [...]», vale a dire mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. Il comma 2 del medesimo art. 30, nella versione applicabile *ratione temporis* siccome modificata dall'art. 16, comma 1, della l. 28 novembre 2005, n. 246 ed anteriore alle ulteriori modifiche apportate dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, rinvia ai contratti collettivi nazionali la definizione delle procedure e i criteri generali per l'attuazione di quanto previsto dal comma 1, in tema di passaggio presso altre amministrazioni, stabilendo espressamente che «In ogni caso sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi volti ad eludere l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale».

13.1. - In proposito, questa Corte, nell'esaminare l'evoluzione normativa dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha osservato che la legislazione successiva alla riforma già operata nel 2005, intervenuta a modificare ulteriormente il predetto articolo, «ha perseguito sempre con maggiore determinazione la finalità di favorire le procedure di mobilità volontaria tra amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche) al fine di riequilibrare, nella sua globalità, la distribuzione del personale pubblico tra i diversi uffici nonché sul territorio» (Cass. 18 maggio 2017, n. 12559), affermando che la «mobilità intercompartimentale - come il legislatore ha espressamente previsto (cfr., ad. esempio, l'art. 1, commi

47-49 della legge n. 311/2004 in materia di mobilità dei segretari comunali) - deve ritenersi estranea ai blocchi delle assunzioni nella pubblica amministrazione in quanto all'esito della sua realizzazione non vi è un vero e proprio aggravio di spesa per la pubblica amministrazione globalmente considerata, posto che - pur variata l'amministrazione di appartenenza - il numero complessivo dei soggetti impiegati rimane lo stesso, trattandosi di strumento di gestione funzionale all'organizzazione complessiva della pubblica amministrazione». Ne deriva «un quadro normativo di assoluto favore per il passaggio di personale tra amministrazioni rispetto all'assunzione di nuovo personale, che non può non riverberarsi anche sul rapporto tra ricerca di personale mediante mobilità volontaria e scorrimento delle graduatorie; anche in quest'ultimo caso, infatti, pur trattandosi di procedure già espletate, rileva comunque la provvista "aggiuntiva" di nuove risorse umane, al contrario dell'altra modalità in cui la copertura dei posti si consegue attraverso un'ottimale redistribuzione di personale pubblico già in servizio» (Cass. n. 12559 del 2017 cit.). Il principio così espresso è stato confortato anche con l'opportuno richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui la mobilità volontaria risponde alla necessità di rispettare l'art. 97 Cost., con particolare riferimento ai principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (Corte cost. n. 324 del 2010).

13.2. - In conclusione, l'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, in esito alle modifiche apportate con la l. n. 246 del 2005, non lascia all'amministrazione margini di discrezionalità, atteso che l'espressa previsione della nullità della determinazione che decida il reclutamento

di nuovo personale senza provvedere prioritariamente ad avviare la mobilità configura un chiaro obbligo in tal senso a carico dell'amministrazione (in tal senso, Cass. n. 12559 del 2017 cit.).

14. - Tanto premesso a livello di inquadramento generale, occorre ora considerare che nel C.C.N.L. dell'area della dirigenza dei ruoli sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo del servizio sanitario nazionale stipulato in data 3 novembre 2005 la materia della mobilità è stata espressamente riconsiderata apportando alcune significative modifiche al C.C.N.L. del 1996.

In particolare, l'art. 24 («Disposizioni particolari»), al comma 12, dispone: «Ai fini di una corretta applicazione dell'art. 40, comma 8 del CCNL 8 giugno 2000, relativo all'attribuzione ai dirigenti di un incarico diverso a seguito dei processi di ristrutturazione delle aziende ed enti, le parti ritengono opportuno richiamare le procedure previste dai vigenti contratti collettivi prima di modificare l'incarico: [...]

- applicazione dell'art. 30, comma 1 del CCNL 5 dicembre 1996, ove ne ricorrano le condizioni ed i requisiti, per evitare situazioni di esubero in generale o di perdita dell'incarico da parte dei dirigenti anche di struttura complessa. A tal fine la parola "ultima" del periodo finale del comma 1 della citata disposizione è abrogata;

- applicazione del citato art. 30 o dell'art. 17 del CCNL integrativo del 10 febbraio 2004 per i dirigenti in eccedenza tenuto conto dell'art. 9, comma 1, lettera h) del presente contratto.».

La norma risultante dalle citate modifiche dispone, pertanto, che «le aziende ed enti in tutti i casi di ristrutturazione della dotazione organica, esperiscono ogni utile tentativo per la ricollocazione dei dirigenti medici

e veterinari - oltre che nell'ambito delle discipline equipollenti a quella di appartenenza secondo le vigenti disposizioni - anche in discipline diverse di cui gli interessati possiedano i requisiti previsti per l'accesso mediante pubblico concorso ai sensi dell'art. 15 del D.Lgs. 502 del 1992» al fine di evitare le dichiarazioni di eccedenza anche per i dirigenti di struttura complessa («Tale disposizione si applica anche ai dirigenti di II livello con riguardo agli incarichi dell'art. 56, comma 1 lett. a)»). Va, inoltre, evidenziato che già la medesima norma del C.C.N.L. del 1996 stabiliva che gli accordi di mobilità potessero essere stipulati «per prevenire la dichiarazione di eccedenza, favorendo la mobilità volontaria» ovvero «dopo tale evento, per evitare i trasferimenti di ufficio e la dichiarazione di messa in disponibilità».

L'art. 17 del contratto integrativo stipulato il 10 febbraio 2004, richiamato nel C.C.N.L. del 2005, prevede poi espressamente: «Nei casi di mobilità interna dovuta a ristrutturazione aziendale, ai fini del mantenimento dell'incarico rivestito o del conferimento di un nuovo incarico, si tiene conto dei principi definiti dagli artt. 30, comma 1, del CCNL 5 dicembre 1996 e 40, comma 8, del CCNL dell'8 giugno 2000, nell'ambito delle procedure da questo definite dall'art. 4, comma 2, lett. f).».

14.1. - La disamina complessiva della contrattazione collettiva in materia, siccome modificata nel 2005, consente di concludere che, in caso di ristrutturazione aziendale, la mobilità interaziendale è stata espressamente prevista anche per i dirigenti di struttura complessa al fine di conservare l'incarico, prospettandosi anche la necessità di

attribuire priorità alla mobilità volontaria per prevenire la dichiarazione di eccedenza.

14.2. - Va, inoltre, sottolineato che l'estensione della mobilità anche ai dirigenti di struttura complessa nel 2005 è stata concepita «Ai fini di una corretta applicazione dell'art. 40, comma 8 del CCNL 8 giugno 2000», in base al quale «Nel caso di attribuzione di un incarico diverso da quello precedentemente svolto, a seguito di ristrutturazione aziendale, in presenza di valutazioni positive riportate dal dirigente, allo stesso sarà conferito, ai sensi degli artt. 28 e 29, un incarico di pari valore economico.». Sul punto, giova rammentare che, come già ritenuto da questa Corte con pronuncia cui si ritiene di dare continuità, «Tale previsione non integra una clausola di garanzia per il trascinarsi del trattamento economico già in godimento, ma attribuisce il diritto ad altro incarico di pari valore economico, con conseguente tutela risarcitoria in caso di inadempimento in presenza di tutte le condizioni a ciò richieste, tra cui le valutazioni positive riportate dal dirigente» (Cass. Sez. L, 07/11/2017, 26373).

Ne consegue che - in base alla contrattazione collettiva - in caso di eccedenza dovuta a ristrutturazione aziendale, anche i dirigenti di struttura complessa, in possesso dei requisiti previsti per l'accesso mediante pubblico concorso ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 502 del 1992, possono ricorrere alla mobilità al fine di mantenere l'incarico, e tale opzione, da percorrere con priorità rispetto al trasferimento d'ufficio ovvero alla messa in disponibilità, consente anche di prevenire l'eventuale responsabilità risarcitoria a carico dell'azienda, ai sensi dell'art. 40 del CCNL.

15. – In tale quadro, già complesso, va inserita anche la disposizione di cui all'art. 1, comma 8, del d.l. n. 158 del 2012 cit., che preclude alle ASL la copertura del posto vacante senza il previo ricorso alla mobilità («Le aziende sanitarie non possono procedere alla copertura di eventuali posti vacanti o carenze di organico, prima del completamento dei procedimenti di ricollocazione del personale di cui al presente comma»), disposizione che risulta pienamente coerente con l'evoluzione normativa sopra esposta in ordine al crescente *favor* del legislatore per la mobilità, quale strumento di efficienza della distribuzione del personale e di risparmio economico.

16. – Sulla base di tale ricostruzione, occorre ora considerare le disposizioni emanate dal Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Abruzzo.

16.1. – In via generale, occorre premettere che, secondo la giurisprudenza del giudice delle leggi, la disciplina dei Piani di rientro dai disavanzi del settore sanitario è espressione del potere sostitutivo straordinario del Governo ex art. 120 Cost., in quanto la nomina di un commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica, al fine di soddisfare la necessità di assicurare la tutela dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.) qual è quello alla salute (Corte Cost. n. 278 del 2014). In questo quadro, la medesima giurisprudenza ha evidenziato che con la legge 30 dicembre

2004, n. 311, in ragione della persistente inadempienza di alcune Regioni nel controllo della spesa sanitaria, è stata introdotta una complessa procedura finalizzata al risanamento della gestione dei servizi sanitari regionali attraverso la definizione di piani di rientro, ricompresi in più ampi accordi, sottoscritti tra le Regioni in disavanzo e lo Stato; inoltre, la vincolatività dei piani di rientro, già prevista dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è stata ribadita dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, questi ultimi espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica (Corte cost. n. 278 del 2014 cit. e precedenti ivi richiamati; in senso conforme, circa le funzioni del commissario *ad acta*, che «devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa», Corte cost. n. 117 del 2018).

16.2. – Nella vicenda in esame, il Commissario *ad acta*, muovendosi nel perimetro delineato dalla normativa generale e contrattuale di settore, siccome sopra ricostruita, ha previsto la possibilità del passaggio diretto interaziendale anche per i dirigenti di struttura complessa, in regime di mobilità volontaria, quale strumento prioritariamente indicato come atto a prevenire la dichiarazione di eccedenza.

17. – Da quanto sinora esposto emerge la infondatezza dei motivi, siccome sopra ampiamente riportati.

Infatti, in base al corretto inquadramento normativo della vicenda, viene in rilievo un caso di ristrutturazione aziendale che ha comportato

l'accorpamento delle UOC di Medicina Legale presso l'ASL di Avezzano-Sulmona-L'Aquila; pertanto, al Polidoro, già titolare di direzione di UOC di Medicina Legale presso quella ASL, sarebbe spettato un incarico di pari valore a quello ricoperto; sicché, il conferimento dell'incarico di UOC di Medicina Legale presso la ASL di Pescara in mobilità volontaria interaziendale è avvenuto nel rispetto della normativa primaria e contrattuale collettiva, in applicazione delle disposizioni emanate dal Commissario *ad acta*, nell'ambito del piano di risanamento inteso al recupero di efficienza e di risparmi economici.

18. - In tale ottica, neppure risulta fondata la prospettazione della ricorrente circa la differenza fra la situazione di eccedenza della posizione di dirigente nell'organico aziendale - situazione non accertata per il Polidoro - e la differente situazione di esubero nell'incarico di direzione di struttura complessa - rispetto al quale non vi sarebbe alcun diritto di mantenimento, soprattutto a seguito di mobilità -, atteso che, secondo la ricostruzione normativa sopra esposta, il ricorso alla mobilità è legittimo anche al fine di conservare l'incarico in atto (e anche quello di direzione di struttura complessa), purché il dirigente risulti in possesso dei requisiti, circostanza senz'altro sussistente nel caso del Polidoro, come già accertato dalla Corte territoriale.

19. - In definitiva, per la necessità di assicurare il più efficace riutilizzo delle risorse attraverso il previo ricorso alla mobilità interaziendale in conseguenza della ristrutturazione condotta nell'ambito del piano di risanamento, il conferimento diretto dell'incarico in contestazione risulta legittimo, con conseguente rigetto del ricorso e (parziale) correzione della motivazione adottata dalla Corte di appello.

20. - Tenuto conto della complessità della questione interpretativa, di cui è indice anche la diversità delle letture della normativa in materia che sono state date dai giudici dei diversi gradi di merito, va disposta la compensazione integrale fra le parti delle spese del giudizio di legittimità.

21. - Occorre dare atto, ai fini e per gli effetti indicati da Cass. Sez. U. 20/02/2020, n. 4315, della sussistenza delle condizioni processuali richieste dall'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002.

**P.Q.M.**

rigetta il ricorso e compensa integralmente fra le parti le spese del giudizio di cassazione.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del d.P.R. n. 115 del 2002 dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 13/09/2023