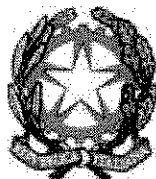


N. 04101/2010 REG.SEN.
N. 11040/2008 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 11040 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Carpino Francesco, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

contro

Azienda Policlinico Umberto I[^], rappresentato e difeso dagli avv. Antonio Capparelli, Rosaria Russo Valentini, con domicilio eletto presso Rosaria Russo Valentini in Roma, c.so Vittorio Emanuele II, 284;

Universita' degli Studi di Roma La Sapienza, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per ottenere

A) l'Annullamento:

1) della delibera del Direttore Generale del Policlinico Umberto I n.1185 del 1° giugno 2008 di attivazione dell'UP Anatomia e Istologia Patologica G – Urologia nell'ambito del DAI Ematologia, Oncologia, Anatomia Patologica e Medicina Rigenerativa e del contestuale conferimento del relativo incarico di direzione all'odierno ricorrente;

2) di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, come indicati nell'epigrafe del proposto gravame.

B) la Condanna dell'intimato Policlinico al risarcimento del danno.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda Policlinico Umberto I^;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Università degli Studi di Roma La Sapienza;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 febbraio 2010 il dott. Giuseppe Sapone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

L'odierno ricorrente, professore associato presso la Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università di Roma "La Sapienza", con deliberazioni nn.592 e 790 del 2004 ha conseguito l'incarico di Direzione della UOC "Anatomia e Istologia Patologica D" afferente dal febbraio 2005 al DAI di Medicina Diagnostica.

Con il proposto gravame ha impugnato la deliberazione n.1185 del

2008, intervenuta nell'ambito nel procedimento di riorganizzazione della struttura del citato nosocomio, che ha disposto l'attivazione della UP Anatomia ed Istologia Patologia G – Urologia nell'ambito del DAI Ematologia, Oncologia , Anatomia Patologica e Medicina Rigenerativa e gli ha conferito l'incarico di direzione della menzionata UP.

In punto di fatto deve essere evidenziato che:

- I) con deliberazione n.139 del 2 marzo 2007 la Giunta Regionale del Lazio ha approvato l'atto di indirizzo per l'adozione dell'atto di autonomia aziendale delle aziende ospedaliere, tra le quali era ricompreso anche il resistente Policlinico Umberto I, in cui era stabilito che:
 - a) entro 60 gg dalla data di pubblicazione della suddetta deliberazione dovevano essere adottati da parte dei competenti organi i nuovi atti aziendali conformi all'atto di indirizzo e al documento di riorganizzazione della rete ospedaliera;
 - b) i suddetti atti dovevano prevedere una riduzione del 20%, ma non inferiore al 10%, delle Unità Operative Complesse e che le eventuali istituzioni di DAI, di UOC, di UOSD, e di UOS, intervenute dalle nomine dei nuovi Direttori Generali dovevano essere adeguati alle disposizioni di cui alla citata deliberazione di Giunta;
 - c) i menzionati atti aziendali dovevano essere adottati dai nuovi Direttori Generali e ed approvati dalla Giunta Regionale;
- II) sulla base della deliberazione regionale de qua l'intimato Policlinico ha adottato una serie di deliberazioni a stralcio e ad anticipazione dell'atto aziendale; in particolare:
 - a) con deliberazione n.458 del 27.7.2007 si è provveduto alla definizione dei D.A.I. nonché alla nomina dei relativi direttori; di

questi 21 DAI 11 risultavano coincidenti con i precedenti Dipartimenti per cui i Direttori dei suddetti Dipartimenti ne assumevano automaticamente la direzione; per i rimanenti DAI la nomina dei relativi direttori doveva essere effettuata nell'ambito di una rosa di candidati individuati dal Consiglio della I facoltà di Medicina e Chirurgia;

b) con deliberazione del Direttore generale n.457 del 27 luglio 2007 è stata definita l'articolazione organizzativa dei DAI in UOC, UOD e UOS, al fine di consentire di assumere i provvedimenti di conferimento degli incarichi di direzione e di responsabilità delle suddette strutture;

III) a seguito di tale ultima deliberazione è stato avviato il procedimento per il conferimento degli incarichi delle strutture infra DAI e i Dirigenti aventi titolo in forza del possesso dei requisiti di legge sono stati invitati con nota del 19.2.2008, a firma congiunta del Preside della Facoltà di Medicina e Chirurgia e del Direttore Generale del Policlinico, a completare e ad inviare il modulo concernente l'incarico cui erano interessati;

IV) l'odierno istante che non aveva provveduto, per motivi non precisati nel gravame, ad inviare la dichiarazione di interesse, con la gravata determinazione si è visto conferire, con decorrenza 1.8.2008 e per la durata di tre anni, l'incarico di responsabilità della UP – Anatomia e Istologia Patologica.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) Violazione dell'art.3 della L. n.241/1990. Carezza assoluta di motivazione. Manifesta illogicità ed irrazionalità dell'azione amministrativa. Perplessità;

2) Violazione e/o falsa applicazione degli artt.7 e 10 della L.

- n.241/1990. Violazione del principio generale del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto di istruttoria;
- 3) Violazione e/o falsa applicazione dell'art.3, comma 1 bis, del D.lgvo n.502/1992. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15 bis del D.lgvo n.502/1992. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.3, comma 2, del D.lgvo n.517/1999. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.3, comma 6, del D.lgvo n.517/1999. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.5 del DPCM 24.6.2003. Violazione della L. R. n14/2008. Incompetenza. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche. Manifesta illogicità ed irrazionalità dell'azione amministrativa. Difetto dei presupposti fattuali e giuridici. Carenza assoluta di potere. Contraddittorietà. Perplessità.
- 4) Violazione e/o falsa applicazione dell'art.5, comma 2, del D.lgvo n.517/1999. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.5, comma 3, del D.lgvo n.517/1999. Violazione dell'art.5, comma 13, del D.lgvo n.517/1999, Violazione e falsa applicazione degli artt.15 e ss del D.lgvo n.502/1992. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.1, comma 18, della L. n.230/2005. Violazione del CCNL 1998-2001 sulla Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa del SSN. Violazione e/o falsa applicazione degli artt.7 e 10 della L. n.241/1990. manifesta illogicità ed irrazionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche;
- 5) Violazione e/o falsa applicazione dell'art.15, comma 3, del D.lgvo n.502/1992. Violazione e/o falsa applicazione delle delibera n.452/2007. incompetenza – Violazione degli artt. 7 e 10 della L. n,241/1990. Manifesta illogicità ed irrazionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche. Difetto assoluto di istruttoria. Contraddittorietà.

Nelle more del presente giudizio il dottor Carpino ha impugnato la nota del Policlinico del 12.12.2008, indirizzata alla dottoressa Cardillo e a lui inviata per conoscenza, con cui sono state illustrate le ragioni che hanno determinato la trasformazione in UP della UOC BDB15, già diretta dall'attuale istante, deducendo i seguenti motivi aggiunti doglianza:

- 6) Violazione e/o falsa applicazione dell'art.3 della L. n.241/1990. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.97 della Costituzione. Violazione e/o falsa applicazione del principio di legalità. Violazione dei principi di imparzialità, buon andamento, pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche e segnatamente Illogicità, Irrazionalità, Sviamento, Disparità di trattamento, Ingiustizia Manifesta, Errata valutazione dei presupposti, Difetto di motivazione. Perplessità;
- 7) Violazione e/o falsa applicazione dell'art.30 e ss del D.lgvo n.165/2001. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.20 del CCNL delle Dirigenza medica e veterinaria – parte normativa 1998-2001 sulla mobilità del personale. Violazione dell'art.97 della Costituzione. Violazione dei principi di imparzialità, buon andamento, pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche e segnatamente: Assoluta Illogicità ed Irrazionalità, Sviamento, Disparità di trattamento, Ingiustizia manifesta, Errata valutazione dei presupposti, Difetto di motivazione, Perplessità;
- 8) Violazione e/o falsa applicazione dell'art.5, comma 2, del d.lgvo n.517/1999. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.5, comma 3, del D.lgvo n.517/1999. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.13 del D.lgvo n.517/1999. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.15 e

ss. della L. n.502(1992. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.1, comma 18, della L. n.230/2005. Violazione del CCNL 1998-2001 sulla Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa del SSN. Manifesta illogicità ed irrazionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche.

Infine con un secondo atto di motivi aggiunti ha impugnato la delibera n.256 del 9 aprile 2009 di adozione dell'atto aziendale prospettando il seguente ed articolato motivo di doglianza:

9) Violazione e/o falsa applicazione dell'art.3, comma 1 bis, del D.lgvo n.502/1992. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.15 bis del D.lgvo n.502/1992. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.15 ter del D.lgvo n.502/1992. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.3, comi 2 e 6m del D.lgvo n.51/1999, dell'art.5 del DPCM 24/5/2001, della L.R. n.14/2008 e del D.G.R n.139 del 6.3.2007. Incompetenza. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche: Manifesta illogicità ed irrazionalità nell'azione amministrativa. Difetto dei presupposti fattuali e giuridici. Carezza assoluta di potere. Contraddittorietà e perplessità.

Si sono costituite le intime amministrazioni contestando con dovizia di argomentazioni la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Alla pubblica udienza del 17 febbraio 2010 il ricorso è stato assunto in decisione.

Con il primo motivo di doglianza è stato prospettato il difetto di motivazione in quanto non sono state evidenziate le ragioni in forza delle quali il resistente Policlinico non ha ritenuto di poter confermare al professor Carpino l'incarico di direzione di struttura complessa quale era la UOC di Anatomia e Istologia Patologica.

In merito deve essere fatto presente che:

- a) nel processo di riorganizzazione della struttura ospedaliera era stata prevista l'attivazione di due sole UOC " Anatomia e Istologia Patologica" cui erano stati preposti due professori di prima fascia, con la conseguente soppressione della UOC diretta dal professor Carpino;
- b) a seguito della suddetta soppressione in sede di assegnazione di un nuovo incarico all'attuale istante, il Policlinico Umberto I ha correttamente applicato il disposto dell'art.5, comma 4, del D.lgvo n.517/1999, il quale testualmente stabilisce che "Ai professori di prima fascia ai quali non sia stato possibile conferire un incarico di direzione di struttura semplice o complessa, il direttore generale, sentito il rettore, affida, comunque la responsabilità o la gestione di programmi, infra o interdipartimentali finalizzati alla integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali, nonché al coordinamento delle attività sistematiche di revisione e valutazione della pratica clinica ed assistenziale. La responsabilità e la gestione di analoghi programmi può essere affidata, in relazione alla minore complessità e rilevanza degli stessi, anche ai professori di seconda fascia ai quali non sia stato conferito un incarico di direzione semplice o complessa. Gli incarichi sono assimilati, a tutti gli effetti, agli incarichi di responsabilità rispettivamente di struttura complessa e di struttura semplice";
- c) né può in alcun modo ritenersi che l'attuale istante poteva vantare una posizione soggettiva tutelata indiscriminatamente al mantenimento della Direzione di una Uoc nell'ambito del processo di riorganizzazione della struttura aziendale, considerato che un tale

interpretazione risulta in palese conflitto con quanto chiaramente disposto dalla richiamata norma;

d) ad abundantiam il ricorrente non aveva in alcun modo presentato la dichiarazione di interesse in ordine al conferimento di un'altra struttura organizzativa, anche UOC, per cui di fronte a tale comportamento omissivo, il Policlinico, una volta stabilita, con la deliberazione n.457/2007, la trasformazione della UOC già diretta dal professor Carpino, ha correttamente applicato la menzionata disposizione.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, la proposta doglianza non è suscettibile di favorevole esame.

Pure da rigettare è la successiva censura con cui è stata prospettata la violazione dell'art.7 della L. n.241/1990 in quanto i gravati provvedimenti di riorganizzazione della struttura aziendale sono stati adottati senza la preventiva comunicazione di avvio del procedimento all'interessato.

A tal fine è sufficiente evidenziare che i provvedimenti di riorganizzazione della struttura del Policlinico hanno natura di atti generali (cfr CS, sez.IV, n. 3037/2003), nei confronti dei quali non trova applicazione il principio di comunicazione di avvio del procedimento.

Pure da rigettare è il successivo motivo di doglianza con cui è stata contestata la legittimità delle gravate determinazioni in quanto assunte senza la previa adozione dell'atto aziendale.

In merito il Collegio, in linea con quanto prospettato dal resistente Policlinico, osserva che:

I) i provvedimenti de quibus costituiscono un corpus specifico ed omogeneo concernente l'organizzazione dell'attività clinico

assistenziale per il quale era previsto uno specifico iter procedimentale, concordato con il Rettore dell'Università "La Sapienza";

II) in tale contesto, quindi, la scelta effettuata dal Policlinico di anticipare l'adozione e l'entrata in vigore di tali misure organizzative antecedentemente alla formale adozione dell'atto aziendale, nell'ambito del quale tali misure sono state successivamente recepite, non appare in alcun modo illogica in quanto la notevole eterogeneità delle problematiche definite dall'emanazione dell'atto aziendale può trovare riscontro in una sua formazione "progressiva" (Cfr. Tar Puglia, Lecce, sez.II, n.4424/2004,) e tenuto conto, altresì, che su tali provvedimenti assunti a stralcio dell'atto aziendale si era anche pronunciata positivamente la Regione riconoscendone la conformità alle linee di indirizzo programmatico di cui alla delibera di Giunta n.137/2007.

Da rigettare è anche la successiva doglianza con cui l'attuale istante, in forza del richiamo degli artt.5, comma 3 e 13, del D.lgvo n.517/1999, dell'art.15, comma 5, del D.lgvo 502/1992 e del CCNL della Dirigenza Sanitaria Professionale Tecnica ed Amministrativa del SSN che hanno affermato il principio che il Dirigente deve essere sottoposto ad una previa verifica triennale e che l'esito positivo delle verifiche costituisce condizione per la conferma nell'incarico o per il conferimento di altro incarico, professionale o gestionale, anche di maggior rilievo, ha fatto presente che, illegittimamente, non è stato confermato nell'incarico di Direzione precedentemente ricoperto in assenza della prescritta verifica da parte del Collegio Tecnico.

In merito il Collegio sottolinea che le disposizioni invocate dall'attuale istante sono palesemente inapplicabili nella fattispecie in

esame, atteso che la revoca del professor Carpino dall'incarico dirigenziale precedentemente ricoperto è dovuta non ad un giudizio negativo sul suo operato bensì a sopravvenute modifiche organizzative che hanno condotto alla trasformazione della struttura organizzativa affidatagli.

In tale situazione doveva trovare applicazione, come correttamente affermato dal resistente Policlinico, l'art.39, comma 8, del CCNL 8 giugno 2000, il quale stabilisce che 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 altro incarico di pari valore economico, come è avvenuto per il professor Carpino.

Pure infondato è l'ultimo motivo di doglianza dedotto in via principale, con cui è stata contestata la procedura seguita per il conferimento della direzione delle articolazioni organizzative individuate sulla base delle contestate deliberazioni del luglio 2007, la quale sarebbe in palese contrasto con quanto disposto in materia di attribuzioni di incarichi dirigenziali dall'art.15, comma 3, del D.lgvo n.502/1992, atteso che la materia dell'assegnazione degli incarichi dirigenziali a favore dei professori universitari è disciplinata dall'art.5 del d.lgvo n.517/1999, il quale testualmente stabilisce che "L'attribuzione e la revoca ai professori e ai ricercatori universitari dell'incarico di direzione di una struttura, individuata come complessa ai sensi dell'art. 3, comma 2, è effettuata dal direttore generale d'intesa con il rettore, sentito il direttore di dipartimento. L'attribuzione è effettuata senza esperimento delle procedure di cui all'art. 15- ter , comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 502 del 1992 fermo

restando l'obbligo del possesso dei requisiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484”

Con il primo atto di motivi aggiunti è stata impugnata la nota dell'intimato Policlinico, indirizzata alla dott.ssa Cardillo ed inviata per conoscenza al professor Carpino, con cui è stato fatto presente alla citata dottoressa Cardillo che la sua domanda assegnazione di UP non è stata presa in esame in quanto la stessa rivestiva la qualifica di ricercatore, nella parte in cui sono state precisate le ragioni che hanno portato ad identificare le ex UOC BDB15, come Unità di Programma (UP).

Le dedotte doglianze devono essere dichiarate inammissibili, perché l'impugnata nota, il cui contenuto lesivo si ribadisce ha ad oggetto unicamente il rigetto della domanda presentata dalla dott.ssa Cardillo, non è in alcun modo lesiva della posizione giuridica del ricorrente, il quale, peraltro, ben consapevole di tale aspetto, si è limitato ad impugnare quella parte della nota, priva, peraltro, di alcun contenuto lesivo diretto, in cui sono state illustrate le ragioni, già contenute nella deliberazione n.457 del luglio 2007, già gravata in via principale, che hanno determinato la trasformazione in UP della UOC BDB15.

In tale contesto, quindi, come ha affermato dal resistente Policlinico, è palese il tentativo di parte ricorrente di sviluppare attraverso l'impugnativa della nota de qua censure che dovevano essere tempestivamente dedotte avverso la gravata delibera n.467/2007.

Da rigettare è invece il secondo atto di motivi aggiunti di doglianza con cui è stata contestata la legittimità delle deliberazioni assunte a stralcio dell'atto aziendale, nonché l'adozione di quest'ultimo che è avvenuta oltre il termine di 60 gg previsto dalla data di pubblicazione della deliberazione regionale del 139 del 2 marzo 2007 di indirizzo,

avvenuta in data 20 marzo 2007.

In ordine al primo profilo di doglianza è sufficiente rinviare alle argomentazioni di cui sopra con il Collegio ha ritenuto legittimo tale modus operandi, mentre per quanto concerne l'asserita tardività dell'adozione dell'atto aziendale è facile replicare che il termine di 60 gg non poteva in alcun modo essere considerato perentorio, mancando alcuna indicazione in merito, e considerato che in tal senso è stato inteso anche dalla regione, la quale ha approvato le determinazioni a stralcio in anticipazione dell'atto aziendale assunte oltre il citato termine.

Il rigetto delle proposta impugnazione comporta anche il rigetto della domanda risarcitoria.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione III, definitivamente pronunciando sul ricorso n.11040 del 2008, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Giuseppe Sapone, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Primo Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/03/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO