Spett.le

Giunta Regionale della

Regione Autonoma Sardegna

c.a. Avv. Giovanni Deiana

Oggetto: Legge regionale n. 8/2025 di commissariamento delle aziende del S.S.R. Effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 24.12.2025.

Nota preliminare

1.Fatto

La Regione Sardegna, con la legge regionale 11 marzo 2025, n. 8 (disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo e istituzionale del sistema sanitario regionale) ha introdotto alcune misure di riorganizzazione del sistema, quali (tra le altre): l'istituzione di strutture sovra-aziendali (Art. 13 - centri regionali) e interaziendali (Art. 13 - dipartimenti);il trasferimento di presidi ospedalieri (Art. 7) ; l'individuazione di possibili missioni assistenziali dei presidi ospedalieri (Art. 10)

Per la realizzazione del predetto processo di efficientamento e di riordino complessivo degli assetti istituzionali ed organizzativi del S.S.R., l'art. 14 ha previsto il commissariamento di tutte le aziende (12) con la nomina dei commissari, da adottare con delibera della Giunta regionale entro 45 giorni dall'entrata in vigore della legge. I nuovi commissari, ai sensi dell'art. 6, comma 1, potevano confermare o sostituire i direttori amministrativi e sanitari in carica, entro 60 giorni dall'assunzione della loro carica.

Ed effettivamente la Giunta, con le deliberazioni n. 23/1, 23/2, 23/3, 23/4, 24/5, 23/6, 23/7, 23/8, 23/9, 23/10, 23/11 e 23/12 del 27.4.2025, ha nominato i commissari, per sei mesi (incarico poi prorogato fino alla nomina dei nuovi DG e comunque non oltre sei mesi, come da legge regionale) e disposto la cessazione anticipata degli incarichi DG (nominati il 1° gennaio 2022 con incarico quinquennale).

Peraltro, due di essi sono stati nominati commissari: a) il direttore generale dell'ASL di Ogliastra è stato nominato Commissario dell'ASL di Sulcis, conservando pari livello retributivo; b) il direttore dell'ASL di Oristano è stato nominato commissario dell'Areus, con livello retributivo inferiore.

Inoltre, sia l'ex direttore generale dell'ASL di Ogliastra, sia altro dirigente sono stati nel frattempo stati collocati in quiescenza per raggiunti limiti di età.

Solo uno dei direttori generali (F.S.) cessati anticipatamente ha proposto ricorso al TAR chiedendo il reintegro nell'incarico, sul presupposto dell'illegittimità della revoca, in quanto fondata su una norma — l'art. 14 della legge — ritenuta incostituzionale. Il 12 giugno 2025, Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), confermando che "*sussiste la giurisdizione di questo T.a.r. sulla controversia in esame, non apparendo la vicenda inerire al mero rapporto di lavoro del ricorrente*" ha respinto la domanda. Il

ricorrente ha proposto reclamo avverso l'ordinanza (Consiglio di Stato, ricorso numero di registro generale 5375 del 2025) che, in sede giurisdizionale, (Sezione Terza) in data 18 luglio 2025, ha accolto l'istanza cautelare ai soli fini della sollecita definizione nel merito, ordinando al giudice di prime cure la sollecita fissazione dell'udienza di merito. Il TAR ha fissato l'udienza di merito il 14 gennaio 2026 al fine di attendere gli esiti del giudizio avverso la legge, pendente presso la Corte costituzionale.

Il giudice delle leggi, con sentenza n. 198/2025 (pubblicata in G.U. il 24.12.2025) ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 6, comma 1, e 14 della legge regionale n. 8 del 2025, perché il commissariamento, "*essendo finalizzato a un mero riordino interno di enti del SSR già esistenti per adeguare il settore ai nuovi indirizzi e alle nuove finalità dell'organo politico neo eletto, senza tuttavia modificare l'assetto generale del sistema di amministrazione, non rispetta, quindi, i presupposti delineati dalla giurisprudenza costituzionale per l'utilizzo di tale strumento*" .

Durante la vigenza dei commissariamenti ai sensi dell' art. 2 del D.lgs 4 agosto 2016, n. 171(Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria) la Giunta regionale, con deliberazione n. 48/35 del 17 settembre 2025 (a seguito della conclusione, in data 4 luglio 2025, delle procedure per l'aggiornamento biennale dell'elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle Aziende sanitarie), ha indetto una procedura di selezione, per titoli e colloquio, per la formazione delle rose dei candidati idonei alla nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie regionali oggetto di commissariamento. La già menzionata procedura si è conclusa il 22 dicembre 2025, con la determinazione del RUP del procedimento che, approvando gli atti della commissione, ha trasmesso all'Assessore competente e al Presidente della Regione la rosa di idonei. È intenzione della Giunta nominare i DG entro il prossimo 30 dicembre.

2. Quesiti.

In relazione alla vicenda sopra sintetizzata mi vengono posti i seguenti quesiti:

a) Esiste un obbligo di reintegro dei DG decaduti?

   a.1) Se SI, esiste per tutti o solo per F.S. (che ha tempestivamente impugnato il commissariamento)?

   a.2) Se SI, (per tutti o solo per F.S.) si dovrebbe trattare di un incarico temporalmente limitato alla durata originale degli incarichi cessati per effetto del commissariamento (rispetto al quale, occorrerebbe individuare allora con precisione la normativa in forza del quale poterlo conferire), oppure di un nuovo incarico, distinto dal precedente e conferito in base alla normativa nazionale di riferimento (quindi della durata minima di tre anni)?

b) Se la risposta al punto a) è NO, si può quindi procedere legittimamente alla nomina di nuovi DG all'esito della procedura di selezione nel frattempo espletata in base alla normativa nazionale di riferimento?

c) In caso di ritenuta legittimità della nomina di nuovi DG ai sensi della normativa nazionale di riferimento, si ritiene che esista comunque, e a chi potrebbe essere contestato, un profilo di responsabilità erariale connesso alle pretese risarcitorie che saranno avanzate dai vecchi DG per le eventuali differenze retributive fino al 31.12.2026 (tenuto conto anche della vigenza del c.d. scudo erariale fino al 31.12.2025)?

d) Sulla base dell'orientamento giurisprudenziale prevalente, si ritiene sussista una possibile giurisdizione del giudice ordinario sulla vicenda, atteso che, nell'unica impugnativa proposta avverso il commissariamento, il giudice amministrativo ha già riconosciuto la propria giurisdizione? Nel caso che il giudice ordinario si ritenesse competente (ferma la necessità di proporre in tal caso regolamento di giurisdizione), si ritiene che l'oggetto della sua ritenuta competenza sarebbe comunque limitato ad una pretesa risarcitoria o si estenderebbe anche alla richiesta di reintegro?

3. Sulla configurabilità o meno di un obbligo di reintegro dei direttori generali dichiarati decaduti ai sensi dell'art. 14 della legge regionale n. 8 del 2025.

3.1. La Corte, nella sentenza in esame, ha esplicitamente dichiarato l'illegittimità dell'"*automatismo decadenziale introdotto dalla disposizione impugnata",* il quale, *"ricollegando la risoluzione del rapporto con il direttore generale all'insediamento del commissario straordinario, contrasta con i principi fondamentali sanciti dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016, che tra i presupposti sostanziali e le modalità procedurali per l'esercizio del potere della regione di dichiarare l'immediata decadenza del direttore generale, non ricomprende il ricorso a un «commissariamento in via straordinaria» per le ragioni individuate dalla legge regionale in esame*".

La questione che si pone è se a tale declaratoria di illegittimità costituzionale consegua *ex se* un effetto ripristinatorio degli incarichi dei direttori generali dichiarati decaduti dalla Giunta regionale con le deliberazioni n. 23/1, 23/2, 23/3, 23/4, 24/5, 23/6, 23/7, 23/8, 23/9, 23/10, 23/11 e 23/12 del 27.4.2025 in applicazione dell'art. 14 della legge regionale n. 8/2025.

3.2. Per rispondere al quesito è necessario prendere le mosse dal principio - pacifico e consolidato - secondo cui, ai sensi dell'art. 136, comma 1, Cost.[1]e dell'art. 30, comma 3, della legge n. 87/1953[2], la declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma di legge determina la sua inapplicabilità, dal giorno successivo alla sua pubblicazione, anche ai rapporti già sorti, ad esclusione di quelli cd, esauriti e cioè ad esclusione di quei rapporti nell'ambito dei quali gli effetti prodotti dall'applicazione della norma dichiarata incostituzionale sono divenuti ormai irrevocabili. Per rapporti esauriti, si intendono quelli non più azionabili dinanzi ad un giudice e, quindi, intangibili; il che accade, in particolare, per effetto della formazione del giudicato, del maturarsi della prescrizione, ovvero per effetto del decorso del termine di impugnazione di un provvedimento amministrativo, che lo rende inoppugnabile.

[1] "*Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*".

[2] "*Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*".

La stessa Corte costituzionale ha costantemente riaffermato che "è *pacifico che l'efficacia delle sentenze di accoglimento non retroagisce fino al punto di travolgere le «situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili» ovvero i «rapporti esauriti». Diversamente ne risulterebbe compromessa la certezza dei rapporti giuridici (sentenze n. 49 del 1970, n. 26 del 1969, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966). Pertanto, il principio della retroattività «vale [...] soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984, ripresa da ultimo dalla sentenza n. 1 del 2014). In questi casi, l'individuazione in concreto del limite alla retroattività, dipendendo dalla specifica disciplina di settore – relativa, ad esempio, ai termini di decadenza, prescrizione o inoppugnabilità degli atti amministrativi – che precluda ogni ulteriore azione o rimedio giurisdizionale, rientra nell'ambito dell'ordinaria attività interpretativa di competenza del giudice comune* "(sentenza n. 10 del 2015).

Inoltre, per quanto riguarda il provvedimento amministrativo adottato sulla base di una norma di legge incostituzionale, è ormai consolidato l'indirizzo interpretativo, inaugurato dalla decisione dell'Adunanza Plenaria n. 8/1963, secondo cui detto provvedimento, "*quale manifestazione di autonomia del potere esecutivo, ha una sua vita ed una sua individualità propria e non resta direttamente travolto dalla cessazione di efficacia della legge"*, ma "*continua ad avere una vita autonoma finché non sia rimosso con uno degli strumenti a ciò idonei*" (*id est* il suo annullamento giurisdizionale o in sede di autotutela). Tale provvedimento, quindi, è (non nullo, bensì) annullabile perché affetto dal vizio di illegittimità derivata dall'incostituzionalità della norma di legge di cui fa applicazione; ne deriva che, se non tempestivamente impugnato e/o se, in sede di impugnazione, non viene dedotta la sua illegittimità sotto tale specifico profilo, la sentenza della Corte non produce *ex se* effetti caducanti dello stesso, che continua ad essere l'atto di definitiva ed intangibile regolazione della situazione che ne costituisce oggetto.

3.3. Tali principi risultano ribaditi e specificati - per quanto qui interessa - nell'ambito giurisprudenza della Cassazione in materia di diritto del dirigente, dichiarato decaduto in applicazione di disposizioni di legge disciplinatrici del c.d. *spoil system*, al ripristino dell'incarico a seguito della sopravvenuta pronuncia di illegittimità costituzionale delle suddette norme.

La Cassazione ha, infatti, affermato (Sez. Lav., 13/11/2018, n.29168 e 18/02/2016, n.3210) il principio secondo cui, a seguito della sopravvenuta pronuncia di illegittimità costituzionale, il dirigente illegittimamente rimosso va reintegrato nell'incarico per il tempo residuo di durata (e senza che rilevi l'indisponibilità del posto eventualmente derivata da interventi organizzativi sopravvenuti nelle more), potendo l'effetto ripristinatorio essere escluso <u>nei soli casi in cui al momento della pronuncia di illegittimità costituzionale si era in presenza di una situazione esaurita, la quale opera come limite all'efficacia retroattiva delle dichiarazioni di incostituzionalità.</u>

Inoltre, come evidenziato dalla sentenza Cass. Sez. Lav. 8 novembre 2017, n. 36469 (confermata anche da Cassazione civile sez. lav., 03/11/2021, n.31366), il rapporto può dirsi esaurito, oltre che in presenza di sentenze passate in giudicato, <u>a fronte di fatti ed atti, parimenti rilevanti sul piano sostanziale o processuale,</u>

che producano il medesimo effetto giuridico, non essendo perciò sufficiente lo spirare del termine originariamente apposto al contratto, nei casi in cui il dirigente dichiarato decaduto, prima della scadenza di detto termine e della dichiarazione di incostituzionalità, abbia tempestivamente reagito alla rimozione ed abbia agito in giudizio per contestare la legittimità dell'atto adottato.

3.4. Alla luce dei principi sopra illustrati, per quanto riguarda la posizione del dott. S.F. - che ha tempestivamente impugnato dinanzi al T.A.R. Sardegna la deliberazione della Giunta n. 23/1, di nomina del commissario straordinario dell'ASL n. 1 di Sassari - deve senz'altro ritenersi che il suo rapporto non sia da considerarsi rapporto esaurito. Peraltro, essendo la sua posizione *sub iudice*, ogni decisione in proposito dev'essere rimandata alla decisione del T.A.R.

3.5. Per quanto riguarda, poi, i due direttori generali che, nelle more, sono stati collocati in quiescenza per raggiunti limiti di età - come rappresentato nel quesito -, la loro reintegrazione risulta preclusa da tale sopravvenienza. Parimenti può dirsi per altri soggetti che eventualmente versino in una situazione incompatibile con il reintegro.

3.6. Dubbia è invece la sorte degli altri *ex* direttori generali.

Occorre, infatti, chiedersi se la mancata tempestiva impugnazione, da parte loro, delle delibere della Giunta che hanno nominato i commissari straordinari delle aziende al cui vertice essi erano collocati e che, contestualmente, hanno dichiarato la loro decadenza abbia reso la decadenza stessa ormai intangibile.

Ove si ritenesse che, a fronte del decreto di decadenza, l'unico strumento di tutela di cui disponevano gli interessati fosse la tempestiva impugnazione dinanzi al giudice amministrativo delle suddette delibere, essendo ormai ampiamente decorso il relativo termine, potrebbe sostenersi la tesi che essi - avendo prestato acquiescenza a dette delibere - versino in una situazione ormai consolidatasi e, perciò, non incisa dalla pronuncia di incostituzionalità.

Ove invece si ritenesse che essi possano ancora agire dinanzi al giudice ordinario per la loro reintegrazione, il rapporto non potrebbe considerarsi esaurito.

Va anzitutto rilevato che non è affatto dirimente la valutazione contenuta nell'ordinanza del TAR Sardegna n. 153/2025, essendo questa una pronuncia priva per sua natura del carattere della definitività e fondata su un esame sommario ("*preliminarmente e a un primo esame appare sussistere la giurisdizione di questo T.a.r. sulla controversia in esame, non apparendo la vicenda inerire al mero rapporto di lavoro del ricorrente")*. Tale statuizione, quindi, potrebbe anche non essere confermata dal T.A.R. medesimo in sede di decisione di merito.

Ciò che rileva è piuttosto la regola di riparto che può trarsi dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite, che pare orientare verso l'affermazione della sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

In particolare, premesso che il rapporto di lavoro del direttore generale delle ASL è "*regolato da contratto di diritto privato … stipulato in osservanza delle norme del titolo terzo del libro quinto del codice civile*"

ai sensi art. 3 bis, comma 8, d.lgs. n. 502/1992 - le Sezioni Unite hanno costantemente riaffermato la giurisdizione del giudice ordinario:

- sia riguardo all'impugnazione della decadenza dall'incarico per gravi motivi o quando la gestione aziendale presenti una situazione di grave disavanzo o in caso di violazione di leggi o di principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, in quanto, in tali ipotesi, la risoluzione del contratto di lavoro è equiparabile alla risoluzione per inadempimento codicistica e coinvolge perciò situazioni di diritto soggettivo (*inter alia*, Cassazione civile sez. un., 26/01/2011, n.1767);
- sia in relazione all'impugnazione di un provvedimento di decadenza automatica disposta per il mancato raggiungimento dell'equilibrio economico "*atteso che, escluso l'esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione al verificarsi del presupposto previsto "ex lege", si controverte in materia di diritti soggettivi e non ricorre una ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*" (Cassazione civile sez. un., 03/02/2016, n.2055).

Soprattutto, per quanto qui maggiormente rileva, le Sezioni Unite hanno affermato la sussistenza della giurisdizione ordinaria in relazione alla contestazione di provvedimenti con i quali, in ottemperanza a disposizioni di legge contenenti previsioni di cd. *spoyl system*, erano state dichiarati decaduti, in un caso, l'amministratore straordinario di un ente regionale (Cassazione civile sez. un., 18/12/2007, n.26630) e, dall'altro, l'amministratore di una società pubblica (Cassazione civile sez. un., 27/06/2018, n.16961), evidenziandosi che, in presenza della previsione di una decadenza *ex lege*, l'amministrazione non esercita un potere discrezionale, vertendosi in materia di diritti soggettivi.

Alla luce di tale giurisprudenza non può pertanto escludersi che gli ex direttori generali possano rivolgersi al giudice ordinario al fine di ottenere la reintegrazione - pur non avendo tempestivamente impugnato dinanzi al T.A.R. le delibere della Giunta che li hanno dichiarati decaduti in applicazione dell'art. 14 della legge regionale n. 8/2025 - e/o il risarcimento del danno per equivalente. Tuttavia, in tale sede, la Regione può eccepire che - configurandosi la decadenza alla stregua di un recesso/licenziamento - l'impugnazione avrebbe dovuto essere proposta entro i termini decadenziali di cui all'art. 6 della legge n. 604/1966. Considerando l'efficacia di tale ultima norma, anche ove si configurasse la giurisdizione ordinaria, la situazione degli ex direttori generali potrebbe considerarsi consolidata ed "esaurita".

Può quindi sostenersi per le ragioni indicate che tali soggetti versino in una situazione di rapporto di lavoro esaurito per effetto delle delibere di Giunta che li hanno dichiarati decaduti, unitariamente alla nomina dei commissari, e che non sono state contestate nei termini di legge; e, perciò, che essi non abbiano diritto ad essere reintegrati.

Ove la Giunta regionale ritenga, alla luce di queste considerazioni, di non procedere alla reintegra dei direttori generali dichiarati decaduti, essa dovrà assumere urgentemente una delibera di nomina dei nuovi direttori generali in luogo di quelli decaduti attingendo dalla selezione già effettuata.

4. Profili risarcitori civilistici e profili di responsabilità erariale.

Ovviamente, questa delibera – come ogni provvedimento amministrativo – potrebbe essere oggetto di contestazione da parte degli interessati nelle sedi giurisdizionali competenti.

Per quanto riguarda le delibere di Giunta adottate ad aprile in applicazione dell'art. 14 della legge regionale n. 8/2025, non appare configurabile un diritto risarcitorio in capo agli ex direttori generali, non sussistendo l'elemento soggettivo dell'illecito aquiliano, essendo costante l'affermazione in giurisprudenza secondo cui non sussiste la colpa della P.A. in caso di applicazione di una norma successivamente dichiarata incostituzionale (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 18 luglio 2025, n. 2668**;** Sez. IV, 18 gennaio 2017, n. 190; Cons. Stato, Sez. VI, 4 febbraio 2014, n. 524; Cons. Stato, Sez. III,10 luglio 2014, n. 3526). Ciò, oltre ad escludere la fondatezza di eventuali azioni risarcitorie proposte in sede civilistica, esclude altresì la configurabilità di una responsabilità erariale a carico dei componenti della Giunta regionale.

Quanto alla delibera che la Giunta intende assumere entro il 31 dicembre p.v., anche qualora essa venisse contestata e desse eventualmente luogo a risarcimenti in favore degli ex direttori generali che ridonderebbero in un danno erariale, questo non sarebbe in ogni caso imputabile ai componenti della Giunta. Nella specie, trova applicazione l'art. 21, comma 2, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazione con legge 11 settembre 2020, n. 120, e s.s.m.i, che ha introdotto una deroga alla generale disciplina dell'elemento soggettivo della responsabilità erariale per le condotte commissive - come nella specie - limitando tale responsabilità alle ipotesi di dolo ed escludendola, quindi, in caso di colpa, anche grave (v. Corte costituzionale sentenza n. 132/2024). Tale deroga è in vigore sino al 31 dicembre 2025.

* * *

Salvo ulteriori, necessari approfondimenti, in questa nota preliminare esprimo una prima valutazione dei quesiti posti.

Con viva cordialità

Roma, 30 dicembre 2025

Prof. Avv. Vincenzo Cerulli Irelli