



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**TRIBUNALE di ANCONA**  
**SEZIONE LAVORO**

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Arianna Sbanò  
ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. **1439/2015** promossa da:

**DEL MORO MASSIMO** (C.F. DLMM51A01D542I), con il patrocinio dell'avv. OTTONI  
MARIA STEFANIA, elettivamente domiciliato in VIALE P. SERAFINI, 69/P - FABRIANO

ATTORE/I

contro

**REGIONE MARCHE** (C.F. ), con il patrocinio dell'avv. IORIO VITO, elettivamente  
domiciliato in VIA CONCA 71 C/O DIREZIONE AFFARI LEGALI 60100 ANCONA

**ASUR MARCHE** (C.F. ), con il patrocinio dell'avv. ERCOLANI MARCELLO elettivamente  
domiciliato in C/O ASUR ANCONA VIA DEL LAVORO, 40 ANCONA

CONVENUTO/I

Sentiti i procuratori delle parti che all'udienza odierna del 17 marzo 2016 hanno concluso come  
da verbale di udienza ed in atti

**Motivi della decisione**

Parte ricorrente, premesso di essere stato nominato direttore dell'Area Vasta n. 5 di Ascoli  
Piceno con deliberazione della Giunta Regionale n. 34 del 20.1.2014 e di avere, in data  
3.2.2014, sottoscritto il relativo contratto con il direttore generale dell'ASUR, dott. Genga e di  
avere ricevuto comunicazione da parte della Regione Marche, in data 8 luglio 2015, della  
cessazione del proprio incarico, quale conseguenza della cessazione dell'incarico del predetto  
direttore generale, passato ad altra azienda sanitaria, chiede che venga dichiarata nulla la  
predetta delibera regionale n. 534 del 8.7.2015, con conseguente ordine di riammissione  
nell'incarico di direttore di Area Vasta per la residua durata del contratto e con diritto a  
percepire i relativi corrispettivi; in via subordinata, chiede che qualora il provvedimento della

Regione sia qualificato come recesso unilaterale, questa sia condannata, in solido con l'Asur, alla corresponsione dell'indennità sostitutiva del preavviso; in via ulteriormente subordinata, in caso di ritenuta legittimità della cessazione automatica, chiede concedersi la proroga di un mese con correlativo trattamento economico.

Sostiene, in particolare, parte ricorrente che il contratto sottoscritto prevedeva la cessazione del proprio incarico di direttore di area vasta contestualmente alla scadenza dell'incarico del direttore generale dell'ASUR, incarico avente durata minima per legge di 3 anni, con conseguente illegittimità della delibera di recesso nella parte in cui dispone la cessazione automatica dell'incarico.

Le parti convenute Regione e Azienda Sanitaria Unica Regionale, oltre che chiedere il rigetto, nel merito, del ricorso, eccepiscono il proprio difetto di legittimazione passiva.

Tale eccezione va respinta in relazione ad entrambe le parti, atteso che, sebbene l'atto qui impugnato, ossia il recesso anticipato, provenga unicamente dalla Regione, da ritenersi pertanto legittimata passiva in via principale, tuttavia, la domanda di riammissione in servizio, dovendo, in ipotesi, essere eseguita anche dal formale titolare del contratto di lavoro, ossia l'ASUR, giustifica la partecipazione anche della stessa al giudizio.

Si osserva, inoltre, che solo all'udienza di discussione, la Regione ha eccepito la nullità del provvedimento di conferimento al ricorrente dell'incarico di direttore Area Vasta, nullità derivata dal fatto che egli era stato ritenuto idoneo a tale incarico dalla commissione regionale preposta, sulla base della qualifica di dirigente di II livello e dell'esperienza di oltre 10 anni di direzione di struttura complessa, incarico, tuttavia, nullo e, pertanto, annullato di ufficio con provvedimenti dell'Area Vasta e della Regione del gennaio-marzo 2015 (da lui poi impugnati davanti al TAR che ha declinato la propria giurisdizione).

Si tratta, tuttavia, all'evidenza di allegazioni del tutto tardive in quanto fondate su atti mai prodotti in giudizio e che la Regione, al contrario, ben doveva conoscere essendone l'autore, con possibilità di produrli tempestivamente in sede di costituzione in giudizio.

Si osserva, poi, in via preliminare, che, pur essendo il ricorso formalmente strutturato come una impugnativa di provvedimenti amministrativi, tuttavia, la risoluzione di questa controversia non passa attraverso un giudizio di legittimità dell'attività provvedimento della Regione, ma investe direttamente gli effetti di quell'attività sotto il profilo della violazione delle norme contrattuali, in coerenza con l'ambito della cognizione del giudice ordinario (v. Cass. Sez. U, Sentenza n. 100 del 24/02/1999 e succ. conf.: "In base all'art. 3 del D.Lgs. n. 502 del 1992 il rapporto di lavoro del direttore generale delle unità sanitarie locali è regolato da un contratto di diritto privato e si deve, pertanto, qualificare come rapporto di lavoro autonomo, con la

conseguenza che per regola generale le relative controversie rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, fatta eccezione soltanto per quelle che riguardano la nomina e la mancata conferma nell'incarico di direttore generale, a seguito della verifica annuale dei risultati gestionali ottenuti, prevista dall'art. del D.L. n. 512 del 1994, convertito nella legge n. 590 del 1994, i procedimenti relativi alle quali non hanno luogo su un piano paritetico, ma comportano una valutazione discrezionale, riguardo alla quale l'interessato è titolare solo di una posizione di interesse legittimo, tutelabile avanti al giudice amministrativo. Alla stregua di tali principi, la controversia sulla decadenza dall'incarico del direttore generale per gravi motivi, per violazione di legge e dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa rientra nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, poiché il relativo procedimento, afferendo a specifiche inadempienze del rapporto di lavoro come sopra qualificato, si svolge su un piano paritetico, senza la possibilità di alcun apprezzamento discrezionale dei risultati ottenuti e, quindi, coinvolge posizioni di diritto soggettivo”).

Venendo, dunque, al merito, si osserva, in primo luogo, come il contratto di lavoro autonomo sottoscritto dal ricorrente prevedesse testualmente la decorrenza dal 3 febbraio 2014 e la cessazione “contestualmente alla scadenza dell’incarico del direttore generale”.

Il criterio di interpretazione letterale impone di leggere tale disposizione nel senso che la durata del contratto sottoscritto tra le parti fosse stabilita facendo riferimento a quella che era la scadenza prevista per il contratto del direttore generale dell’ASUR, ossia tre anni.

Trattandosi di disposizione posta all’art. 1, ossia all’inizio del contratto, è evidente che con essa è stata stabilita la durata convenzionale dell’incarico, pari a tre anni.

L’uso del termine “scadenza” e non quello di “cessazione” rende, altresì, chiaro il fatto che le parti non intendessero legare inscindibilmente le sorti dell’incarico di direttore di area vasta con quelle del direttore generale.

D’altronde, le restanti clausole contrattuali che disciplinano le ipotesi di cessazione anticipata dell’incarico, ovvero di risoluzione di diritto dello stesso, prima della scadenza dei tre anni, mai menzionano l’evenienza della cessazione anticipata dall’incarico del direttore generale dell’ASUR.

Il tenore testuale del contratto, dunque, non permette di avvalorare la tesi regionale del “simul stabunt vel simul cadent”.

Una simile opzione neppure si rinviene nella normativa regionale.

Si osserva, infatti, che contrariamente alla figura del direttore generale delle aziende sanitarie che trova la propria disciplina nella legislazione statale (D.lgs. 502/1992), la figura del direttore

di area vasta è stata introdotta, a partire dal 2011, solo tramite modifica della legge regionale n. 13/2003.

L'art. 10 di tale L.R., come successivamente modificata, oltre ad elencare i compiti del direttore di area vasta, si limita, ai commi 3 e 4, a stabilire che “Il direttore di area vasta è nominato dalla Giunta regionale tra gli iscritti nell'elenco di cui all'articolo 4, comma 6, che non versino in nessuna delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 3 del d.lgs. 502/1992. Ai pubblici dipendenti si applica il disposto dell'articolo 15 septies, comma 4, del d.lgs. 502/1992. Nell'esercizio delle proprie funzioni, il direttore di area vasta è coadiuvato dal collegio di direzione di area vasta, nonché dai coordinatori degli ambiti di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 328/2000.”.

La legge regionale, dunque, non prevede in alcuna norma la necessaria dipendenza dell'incarico di direttore di area vasta da quello del direttore generale né prevede che al primo si applichi la disciplina dettata dalla legge 502/1992 per i direttori delle aziende sanitarie, venendo richiamate solo le norme sulle incompatibilità.

Allo stesso modo, non appare condivisibile quanto affermato dalla difesa della Regione circa il fatto che il necessario vincolo di fiducia tra il direttore generale dell'ASUR ed i direttori di Area Vasta imporrebbe sempre la contestuale cessazione degli incarichi ai secondi con la cessazione del primo.

Se pure è vero, infatti, che i direttori di area vasta sono nominati dalla Regione su proposta del direttore generale dell'ASUR, non si rinviene, nella specie, alcun tipo di “coesione politica” tra gli incarichi, tale da giustificare un'ipotesi legittima di “spoil system”. Un'eventuale opportunità della contestuale decadenza si potrebbe, infatti, ravvisare solo qualora la cessazione del direttore generale avvenisse sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, ma, in questo caso, si tratterebbe di un'ipotesi di risoluzione riflessa anche per fatto proprio, essendo, in tal caso, il risultato negativo di gestione addebitabile non solo al direttore generale ma anche ai direttori di area vasta.

Diversamente, nelle ipotesi di cessazione dell'incarico di direttore generale per cause diverse dall'inadempimento, come, ad esempio, per morte, dimissioni o conferimento altro incarico (come nella specie), non vi sono ragioni per legittimare, in assenza di norme di legge o di contratto in tal senso, la simultanea decadenza dei direttori di area vasta.

Ciò anche se, diversamente da quanto opinato da parte ricorrente, non appare pienamente sovrapponibile al caso di specie la giurisprudenza citata in ricorso che si è pronunciata sui contratti di direttore generale, amministrativo o sanitario delle aziende sanitarie, non essendo

nel caso di specie prevista da alcuna normativa la durata triennale dell'incarico (non è applicabile, infatti, il D.lgs. 502/92 che non prevede la figura del direttore di area vasta, entità che non costituisce un'autonoma azienda sanitaria, essendo, ai sensi della L. R. n. 13/2003 solo un'articolazione interna ad essa, né l'art. 19 D.lgs. 165/2001 che presuppone un rapporto di subordinazione, laddove qui si tratta di contratto di lavoro autonomo) con conseguente impossibilità di sostituzione della clausola nulla con la clausola imperativa.

Deve, pertanto, ritenersi che il recesso immediato, intimato quale mera conseguenza della cessazione dall'incarico del direttore generale, non trovi giustificazione né nel contratto né nella legge.

Va, tuttavia, osservato che il contratto in parola, pur se prevedeva una durata triennale pari a quella del direttore generale, prevedeva anche la possibilità per entrambe le parti di recesso unilaterale, previo preavviso di gg. 60 (ovvero di gg. 30 in caso di cambio di giunta regionale ma, ad avviso dello stesso ricorrente, non è questo il caso).

Infatti, trattandosi, nella specie, dichiaratamente di un contratto di lavoro autonomo di opera professionale, secondo quanto previsto nel regolamento contrattuale (in modo identico rispetto alla previsione della legislazione di settore, ossia del D.Lgs. n. 502 del 1992, art. 3 bis, comma 8 per il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario) ad esso si applicano gli artt. 2222 e seguenti del codice civile, tra cui il principio della libertà di recesso del "cliente" committente (art. 2237 c.c.).

Ciò, dunque, implica astrattamente la possibilità per l'autonomia privata di concordare liberamente clausole relative a termini o condizioni risolutive, neanche rilevando l'eventuale carattere "parasubordinato" del rapporto, qualificazione che, come è noto, produce soltanto gli effetti previsti dalla legge (rito processuale; conseguenze del ritardo nel pagamento dei corrispettivi - vedi sul punto Cass. Sez. L, Sentenza n. 8080 del 21/04/2015 in materia di contratto di direttore amministrativo di ASL).

Ebbene, la validità dell'apposizione di una clausola del genere, comportante sostanzialmente la possibilità del recesso ad nutum, pur con preavviso, ossia senza giusta causa, non è espressamente contestata in ricorso, il quale, infatti, conclude, in via subordinata rispetto all'ordine di reintegrazione, proprio per l'attribuzione dell'indennità sostitutiva del preavviso.

Si noti, peraltro, che, sul punto, non vi è piena uniformità di orientamento nella giurisprudenza di legittimità, anche più recente, laddove, nel medesimo anno 2015 si registra la sopra citata sentenza n. 8080 la quale presuppone la legittimità del libero recesso e la contraria sentenza n. 14349 secondo cui, invece, un rapporto di lavoro autonomo di cui sia predeterminata la durata (in quel caso per legge, trattandosi di direttore amministrativo di azienda sanitaria) non può

risolversi anticipatamente se non in presenza di una giusta causa ai sensi dell'art. 2119 c.c., di cui può farsi applicazione per effetto del rinvio dell'art. 2238 c.c. (dovendosi riconoscere alle Aziende sanitarie locali carattere imprenditoriale).

Tale ultima tesi, però, non convince.

Da un lato, infatti, si osserva che il rinvio di cui all'art. 2238 c.c. opera quando il professionista intellettuale esercita la propria attività in forma di impresa (essendone, dunque, titolare) e deve intendersi effettuato alle norme del titolo II in quanto riguardanti, appunto, l'impresa apparendo, invece, estraneo il riferimento al lavoro subordinato se non per i sostituti ed ausiliari, ai sensi del comma 2 (perché al medico inserito in una struttura imprenditoriale dovrebbe essere garantito il diritto di recesso per giusta causa ex art. 2119 c.c. e non invece al medico libero professionista ma non imprenditore?).

Dall'altro, la giurisprudenza che ha ritenuto applicabile ai contratti di lavoro autonomo con termine di durata il principio del recesso per giusta causa, lo ha affermato in fattispecie in cui le parti, contrariamente al caso di specie, si erano espressamente vincolate per una durata prestabilita senza prevedere ipotesi di libero recesso anticipato (v. Cass. n. 24367/2008; v. poi, da ultimo Cass. Sez. 2, Sentenza n. 469 del 14/01/2016: "In tema di contratto di opera professionale, la previsione di un termine di durata del rapporto non esclude di per sé la facoltà di recesso "ad nutum" previsto, a favore del cliente, dal primo comma dell'art. 2237 c.c., dovendosi accertare in concreto, in base al contenuto del regolamento negoziale, se le parti abbiano inteso o meno vincolarsi in modo da escludere la possibilità di scioglimento del contratto prima della scadenza pattuita).

Per il resto, come sopra detto, la giurisprudenza formatasi in materia di recesso dei direttori generali (amministrativi o sanitari) delle aziende sanitarie non appare pienamente applicabile nel caso di specie, non essendo la durata minima del contratto disciplinata dalla legge.

Di conseguenza, in accoglimento della domanda subordinata, qualificato il recesso intimato dalla Regione non come decadenza automatica ma quale recesso unilaterale anticipato, parte convenuta va condannata a corrispondere al ricorrente l'indennità sostitutiva del preavviso pari a mesi di due di compenso.

Si osserva come non possa considerarsi ostativo all'accoglimento della domanda, alla luce dell'intervenuto pensionamento del ricorrente a far data dall'aprile 2015, diversamente da quanto ritenuto nella medesima delibera regionale e nel provvedimento del 9 luglio 2015 (che, infatti, riteneva di non concedere la proroga dell'incarico) il disposto di cui all'art. 5 comma 9 del D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012, non trattandosi di nuovo incarico ma di proroga di precedente incarico per il periodo di preavviso (secondo tale norma, infatti, è fatto

divieto alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza o incarichi dirigenziali o direttivi a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza; tale divieto, però, si applica solo agli incarichi conferiti dalla data di entrata in vigore del D.L. 24.6.2014 n. 90).

Considerato il parziale accoglimento, sussistono gravi motivi per compensare le spese di lite in ragione della metà, con condanna, per la restante parte, secondo soccombenza.

**P.Q.M.**

Il Giudice del Lavoro presso il Tribunale di Ancona, definitivamente pronunciando nel procedimento n. 1439/15 R.G.L., così provvede:

- In parziale accoglimento del ricorso, che rigetta nel resto, condanna le convenute in solido tra loro, a corrispondere al ricorrente l'indennità sostitutiva del preavviso pari a 60 gg., oltre interessi come per legge;
- Condanna le convenute, in solido tra loro, a rifondere parte ricorrente della metà delle spese di lite, per la restante metà compensate, che liquida, di ufficio e per l'intero, in euro 4.000,00 per compenso professionale, euro 259,00 per spese, oltre rimborso forfettario, IVA e CPA come per legge.

Così deciso in Ancona, il 17 marzo 2016

Il Giudice  
dott. Arianna Sbanò  
(atto sottoscritto digitalmente)