



**Giustizia amministrativa**  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

**Consigli  
Tribunali**

[Torna alla pagina precedente](#)

**Numero 00170/2016 e data 01/02/2016**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**Consiglio di Stato**

**Sezione Seconda**

**Adunanza di Sezione del 11 novembre  
2015**

**NUMERO AFFARE 01352/2014**

OGGETTO:

Ministero della salute.

Ministero della Salute Dipartimento  
della programmazione e  
dell'ordinamento del servizio  
sanitario nazionale Direzione  
Generale della Programmazione  
Sanitaria Ufficio I - Contenzioso  
EX DGPROG; Ricorso  
Straordinario al Presidente della  
Repubblica, proposto da ANAAO  
ASSOMED della Regione Emilia

Romagna contro l'Azienda Ospedaliera Universitaria di Ferrara e nei confronti della Azienda Unità Sanitaria Locale di Ferrara e del Dott. Giorgio Bene.

#### LA SEZIONE

Vista la relazione del Ministero della Salute DGPROGS 0018138-P-30/06/2014 FI.c.a/2013/543

Esaminati gli atti e udito il relatore, presidente Sergio Santoro;

Premesso:

La **ANAAO ASSOMED** della Regione Emilia Romagna, ha proposto ricorso straordinario al Capo dello Stato, chiedendo l'annullamento della delibera n. 133 del 19 luglio 2013 dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Ferrara, pubblicata sull'albo aziendale in data 19.07.2013 nella quale si prevede la costituzione di una unità operativa interaziendale di radiologia diagnostica ed interventiva comune con l'Azienda USL di Ferrara, nonché degli atti

presupposti, attuali, connessi e consequenziali.

La **ANAAO ASSOMED** della Regione Emilia Romagna agisce nella qualità di **sindacato** rappresentativo della dirigenza medica, operante nelle Aziende Sanitarie e Ospedaliere del SSN della Regione Emilia Romagna, sostiene l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili della delibera n. 133 del 19 luglio 2013, con la quale la Azienda Ospedaliera Universitaria di Ferrara ha attivato una unica unità operativa interaziendale di radiologia diagnostica ed interventiva, che comprende, al suo interno, la radiologia ospedaliera della Azienda Ospedaliera-Universitaria di Ferrara e la radiologia di Comacchio - Delta - Copparo - della Azienda Usi di Ferrara.

Quale primo motivo di ricorso, l'associazione sindacale sostiene la violazione degli artt. 3, comma 1-bis e 17-bis del decreto legislativo n.

502 del 30 dicembre 1992 e dell'art.4 della legge regionale del 12 maggio 1994, n.19, recante: "Norme per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del D.lgs. 502/92, modificato dal D.lgs. 517/1993. Ad avviso della ricorrente, la costituzione di una unità operativa interaziendale, afferente a due enti distinti, quali la Azienda Ospedaliera Universitaria e la Azienda Usi di Ferrara, si pone in contrasto con la sopracitata normativa, che prevede l'organizzazione delle aziende sanitarie sulla base di Dipartimenti, a loro volta articolati in Unità operative e che pone una diretta correlazione tra la azienda sanitaria, il dipartimento e le sottostanti unità operative complesse, per le quali individua esclusivamente una collocazione infra aziendale. L'Associazione sindacale evidenzia, inoltre, che la delibera in questione ha istituito una struttura, che non è contemplata nell'atto aziendale n.185 del 19/8/2009, al quale è

rimessa l'organizzazione interna della Azienda Ospedaliera-Universitaria di Ferrara, prevedendo semplicemente un rinvio ad un successivo provvedimento per le sue modifiche. Quale ulteriore motivo di ricorso, la **ANAAO ASSOMED** deduce la violazione del divieto di interposizione di manodopera, di cui all'art. 1 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, recante: "Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi", nella parte in cui la delibera ha autorizzato il personale della Azienda Ospedaliera Universitaria della nuova unità operativa a prestare la propria attività professionale anche nelle strutture dell'Azienda USL di Ferrara, contestualmente autorizzando il personale di quest'ultima, che è presente all'interno della stessa articolazione organizzativa interaziendale, a prestare l'attività

all'interno dell'Ospedale di Cona. Tale disposizione, ad avviso del **sindacato**, consente reciprocamente a ciascuna delle due aziende sanitarie di avvalersi del personale dell'altra. Al riguardo, la ricorrente eccepisce anche la violazione dell'art. 20 del CCNL 1998-2001 per l'Area della dirigenza medica e veterinaria e dell'art. 16 del Contratto collettivo integrativo del 10 febbraio 2014, che prevedono che la mobilità del dirigente medico tra le aziende sanitarie e gli enti del comparto abbia carattere volontario, limitando la possibilità di trasferimento, in assenza del consenso del dirigente, esclusivamente nell'ambito interno della singola azienda.

Nel ricorso, si sostiene, altresì, che il provvedimento in questione viola l'art. 15-ter, comma 2, del decreto legislativo 502/92, nella parte in cui affida l'incarico di direzione della neo costituita Unità al dott. Giorgio Benea, già titolare della

responsabilità della struttura di radiologia di Comacchio - Delta - Copparo della ASL di Ferrara, senza che sia stata esperita la procedura selettiva per il conferimento di incarico.

Infine l'associazione lamenta, il difetto di istruttoria, sostenendo che la delibera è stata adottata senza il confronto con le organizzazioni sindacali, con conseguente omessa ponderazione dei diversi interessi coinvolti. La Azienda Ospedaliera - Universitaria di Ferrara e la Azienda Unità Sanitaria di Ferrara hanno fatto pervenire le proprie controdeduzioni, nelle quali chiedono che venga dichiarata la inammissibilità e il rigetto nel merito del ricorso.

Le due Aziende resistenti eccepiscono il difetto di **legittimazione** attiva della **ANAAO ASSOMED**, sostenendo che il predetto **sindacato**, nel presente contenzioso, non agisce a tutela dell'interesse collettivo di categoria, bensì a tutela delle

posizioni afferenti esclusivamente ai dirigenti medici che lavorano nella struttura di radiologia di entrambe le aziende, evidenziando che in base ad un consolidato orientamento, l'associazione sindacale è legittimata ad agire in giudizio per la tutela degli interessi collettivi di una determinata categoria di lavoratori interamente considerata o delle prerogative del **sindacato** quale istituzione esponentiale di una determinata categoria di lavoratori.

Con riguardo alla eccezione relativa al mancato coinvolgimento della Associazione sindacale, le aziende espongono che la proposta di delibera è stata inviata a tutte le Organizzazioni sindacali con richiesta di osservazioni; a tal fine l'Azienda Ospedaliera Universitaria ha allegato la E-Mail del 2 luglio 2013, con la quale l'Ufficio delle relazioni sindacali ha inviato alle Organizzazioni sindacali la proposta di delibera in questione con termine per produrre osservazioni. Nelle controdeduzioni



si sostiene l'infondatezza dell'eccezione relativa alla presunta interposizione di manodopera, citando la giurisprudenza amministrativa, secondo la quale il divieto in parola trova applicazione nei confronti della PA esclusivamente, quando l'Amministrazione svolge attività imprenditoriale.

Il Ministero referente ritiene che il ricorso sia inammissibile per difetto di giurisdizione, nonché infondato nel merito.

Considerato:

L'eccezione di difetto di giurisdizione va disattesa, in quanto per pacifica giurisprudenza amministrativa gli atti di macro-organizzazione e, più in generale, gli atti di auto-organizzazione delle pubbliche amministrazioni sono sindacabili, da parte di chi vi abbia interesse, ovviamente entro i ristretti limiti della legittimità.

Quanto al merito, il provvedimento impugnato sfugge alle censure di illegittimità dedotte dalla ricorrente

associazione. Infatti, la costituzione di una unità operativa interaziendale, afferente a due enti distinti, quali la Azienda Ospedaliera Universitaria e la Azienda USL di Ferrara, sembra rispondere a criteri di efficienza e buona amministrazione, nell'ottica del migliore utilizzo delle risorse disponibili, e comunque rientra nella discrezionalità tecnica, di carattere organizzativo, riservata all'autonomia delle scelte dell'amministrazione.

Né poi può ipotizzarsi un'interposizione o intermediazione di manodopera soltanto perché la delibera ha autorizzato il personale della Azienda Ospedaliera Universitaria della nuova unità operativa a prestare la propria attività professionale anche nelle strutture dell'Azienda USL di Ferrara, contestualmente autorizzando il personale di quest'ultima, che è presente all'interno della stessa articolazione organizzativa interaziendale, a

prestare l'attività all'interno dell'Ospedale di Cona. Infatti, l'attività poste in essere nella specie dall'amministrazione non hanno carattere imprenditoriale, con conseguente impossibilità di configurare il divieto cui accenna la ricorrente.

Quanto infine alla consultazione sindacale, risulta che questa non è mancata, essendovi stata un'informativa seppure generica, nei confronti dei soggetti interessati.

Quanto al contestato affidamento dell'incarico di direzione della neo costituita Unità, infine, non sembra potersi riconoscere alcun interesse processuale all'associazione ricorrente, potendo tale provvedimento essere contestato unicamente da un altro sanitario avente titolo ad ottenere quello stesso posto conferito al contro interessato.

P.Q.M.

esprime parere che il ricorso deve essere rigettato.

IL PRESIDENTE ED  
ESTENSORE  
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO  
Marisa Allega

© 2014 - [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it)

[Mappa del sito](#)

[Guida al sito](#)

[Regole di accesso](#) [Accessibilità](#)

[Condizioni di utilizzo](#) [Informativa privacy](#)