

Sentenza: 29 luglio 2020, n. 174

Materia: pubblico impiego – contrattazione collettiva sul trattamento economico e giuridico dei giornalisti operanti presso la Provincia – procedure concorsuali – coordinamento della finanza pubblica – tutela della salute

Parametri invocati: articoli 97, comma quarto e 117, comma secondo, lettera l), e terzo della Costituzione;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

- artt. 7, comma 5, lettera b), 11, 24 e 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021);
- art. 12, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020);
- art. 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020).

Esito:

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, lettera b) e 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021); 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020); art. 12, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020);
- cessazione della materia del contendere della questione di legittimità dell'art. 24 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021);
- infondatezza delle altre questioni

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto l'impugnazione di una serie di disposizioni contenute in tre diverse leggi della Provincia autonoma di Trento.

Il primo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 7, comma 5, lettera b), della legge Provincia autonoma di Trento n. 5 del 2019, il quale, modificando l'art. 21, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Legge sull'ordinamento della provincia autonoma di Trento), ha disposto che, in alternativa al reclutamento della dirigenza di ruolo, possono essere assunti dirigenti con contratto a tempo determinato per un numero di posti non superiore al venti per cento degli incarichi dirigenziali in essere presso la Provincia, scelti tra persone in possesso dei requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alla dirigenza di ruolo della Provincia stessa. Dalla Avvocatura erariale, tale disposizione impugnata è ritenuta in contrasto con la riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, tenuto conto in particolare delle soglie inferiori (pari al dieci

per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e all'otto per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia) previste a tal fine dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni).

Analoga violazione è denunciata dall'Avvocatura con riferimento all'art. 11 della legge provinciale n. 5 del 2019 che prevede che la contrattazione collettiva sul trattamento economico e giuridico dei giornalisti operanti presso la Provincia si svolga nell'ambito di distinte disposizioni del comparto delle autonomie locali, avuto riguardo ai contratti di riferimento di categoria e con l'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria dei giornalisti maggiormente rappresentative a livello nazionale. La norma censurata, richiamando i contratti di categoria dei giornalisti, si porrebbe in contrasto con la riserva di contrattazione collettiva contenuta negli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con le previsioni di cui all'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni).

L'art. 24 della legge provinciale n. 5 del 2019 per il ricorrente violerebbe l'art. 97, quarto comma, Cost., in quanto, nel disciplinare le modalità di svolgimento delle procedure del concorso straordinario per l'accesso ai posti di lavoro a tempo indeterminato per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali, prevede l'eliminazione dell'esame-colloquio e, di conseguenza, il mantenimento della sola valutazione dei titoli dei candidati. Tale eliminazione della prova pubblica d'esame violerebbe i criteri costituzionali di selettività dei concorsi pubblici, che verrebbero salvaguardati solo dalla presenza di una prova d'esame.

L'art. 46, comma 12, della legge provinciale n. 5 del 2019, introduce il comma 6 quinquies nell'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute della provincia di Trento), che prevede che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari possa affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia previamente accertato che non ci sono professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale. Per il ricorrente, tale disposizione violerebbe il divieto di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa con la pubblica amministrazione e lederebbe il principio della copertura ordinaria del fabbisogno di personale mediante assunzioni a tempo determinato, secondo quanto previsto rispettivamente dagli artt. 7 e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001. Ci sarebbe altresì la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento sia ai principi in materia di coordinamento della finanza pubblica che di tutela della salute, poiché con il conferimenti di detti incarichi non verrebbero soddisfatti i principi volti al miglioramento del servizio e della qualità dell'assistenza erogata.

Con successivo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 12, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020) che è nuovamente intervenuto sul comma 6 quinquies della legge provinciale n. 16 del 2010 che prevede ora una disciplina complessivamente più restrittiva per l'affidamento di incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, a medici specialisti, per lo svolgimento di attività sanitarie anche a carattere ordinario. Anche nella nuova formulazione, il ricorrente ritiene che siano violati i commi secondo, lettera l) e terzo dell'art. 117 Cost., in materia di ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute.

Anche l'art. 21, comma 7, della legge provinciale n. 7 del 1997, è stato ulteriormente modificato dall'art. 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020) prevedendo che la percentuale di incarichi dirigenziali conferibili a personale esterno all'amministrazione provinciale, con contratto di lavoro autonomo, è fissata al diciotto per cento delle posizioni dirigenziali in essere presso la Provincia. L'Avvocatura lamenta anche in questo caso la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, oltre che la violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento dell'amministrazione.

I diversi giudizi sono stati riuniti dalla Corte in ragione della connessione tra le norme censurate.

Per la difesa provinciale, le censure riferite alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sono tutte inammissibili, non essendo stato considerato nei ricorsi erariali il parametro statutario, secondo quanto invece imposto dalla clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Invero, lo Statuto regionale del Trentino-Alto Adige attribuisce alla Provincia specifiche competenze tra cui quella legislativa primaria in materia di "ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto".

La Corte accoglie l'eccezione di inammissibilità ricordando che quando è posta in dubbio la titolarità di una competenza legislativa di un ente dotato di autonomia speciale non si può prescindere da un'adeguata considerazione del quadro delle competenze fissato nel rispettivo statuto speciale, dal momento che è solo a seguito di tale ricognizione che possono individuarsi i termini esatti della questione con riferimento, in particolare, alla valutazione comparativa richiesta dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e alla esatta individuazione del parametro di volta in volta pertinente, tra quello costituzionale e quello statutario, attributivo di forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già previste. Quanto all'adeguatezza del richiamo nell'atto introduttivo del giudizio al parametro statutario, la Corte ricorda il proprio costante orientamento per cui è da ritenersi "*sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso*".

Sono pertanto dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. relative all'art. 7, comma 5, lettera b) e 46, comma 12, della l. prov. n. 5 del 2019, all'art. 12, comma 1, della l. prov. 13 del 2019, e all'art. 12, comma 3, della l. prov. n. 12 del 2019. Tali disposizioni disciplinano requisiti e procedure organizzativa delle strutture e del personale dell'amministrazione provinciale e pertanto sono riconducibili alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di "ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti" e i ricorsi erariali invece non citano in alcun modo lo specifico parametro statutario.

La censura relativa all'art. 11, della l. prov. n. 5 del 2019 è invece infondata poiché la norma non esclude l'applicabilità della contrattazione collettiva ma prevede che dalla data di entrata in vigore del contratto collettivo cessano di applicarsi le corrispondenti disposizioni contrattuali in vigore. La norma non è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ma costituisce legittimo esercizio della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di ordinamento degli uffici e del personale.

La Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere per quanto riguarda l'art. 24 della l. prov. n. 5 del 2019, avente ad oggetto le modalità di svolgimento del concorso straordinario 2019 per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciale poiché la norma non ha avuto alcuna applicazione, essendo stata nel frattempo reintrodotta - con successivo intervento legislativo - la prova di esame che era stata originariamente eliminata.

La Corte, infine, passa a trattare congiuntamente le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 46, comma 12, l. prov. n. 5 del 2019 e 12, comma 3, della l. prov. n. 12 del 2019 che disciplinano il reclutamento straordinario di medici specialisti per far fronte a situazioni di emergenza e a carenze presso alcuni presidi ospedalieri. Le censure governative in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sono state dichiarate inammissibili per le ragioni sopra dette; le medesime censure risultano infondate anche con riferimento agli altri parametri costituzionali.

In primo luogo, invero, secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), la Provincia autonoma di Trento

provvede al finanziamento del Servizio sanitario nazionale senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, che quindi non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario. Di conseguenza è infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla violazione dell' art. 117, terzo comma, Cost. con riferimento al coordinamento della finanza pubblica.

In secondo luogo, la Corte rileva come le disposizioni in esame rispondono all'esigenza di fronteggiare situazioni emergenziali attraverso l'affidamento di incarichi a medici specialisti per un periodo limitato e nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, al fine di garantire la continuità assistenziale. Esse pertanto ricadono nella materia "tutela della salute" di cui all'art. 117, terzo comma, applicabile alla Provincia al posto delle corrispondenti disposizioni statutarie in quanto attributiva di forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite dallo Statuto speciale. Le disposizioni, pertanto, sono legittime in quanto non incidono su aspetti riservati alla legislazione statale.