

Sentenza: 12 gennaio 2021, n. 20

Materia: tutela della salute e organizzazione amministrativa

Parametri invocati: artt. 2, 3, 41, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 19, 21 e 28, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020)

Esito: inammissibilità o non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, 21 e 28, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), in riferimento agli artt. 2, 3, 41, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Il censurato art. 19 della l.r. Veneto 44 /2019 aggiunge i commi 1 bis, 1 ter e 1 quarter all'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), imponendo diversi obblighi ai medici in formazione specialistica.

Nei cinque anni successivi al conseguimento del diploma di specializzazione, i suddetti professionisti devono partecipare ai concorsi banditi dalle aziende e dagli enti del servizio sanitario regionale veneto, quando la specializzazione conseguita sia prevista come requisito per la partecipazione. Gli stessi professionisti sono altresì tenuti ad accettare e svolgere per un periodo complessivo di tre anni tutti gli incarichi, anche non continuativi, assegnati con contratti di lavoro di qualunque tipologia o in regime di convenzione. L'inosservanza, parziale o totale, di tali obblighi è sanzionata con la restituzione alla Regione di una somma che ammonta rispettivamente al 15 per cento dell'importo complessivo percepito per ogni anno, o frazione superiore a sei mesi, di servizio non prestato rispetto ai tre anni minimi previsti e al 50 per cento dell'importo complessivo percepito. Il medico assegnatario del contratto aggiuntivo regionale che rinunci al corso di studi e così risolva in via anticipata il contratto è obbligato a restituire alla Regione il 50 per cento dell'importo complessivo percepito. La Giunta regionale è tenuta ad effettuare annualmente verifiche a campione in una percentuale minima di almeno il 10 per cento dei medici specializzati assegnatari di contratti aggiuntivi regionali. Le entrate derivanti dall'applicazione del regime sanzionatorio sono destinate al finanziamento di contratti aggiuntivi regionali.

Il Governo assume che siffatte previsioni si discostino dai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di "professioni" e di "tutela della salute"; ledendo altresì i principi costituzionali in materia di autodeterminazione negoziale di cui agli artt. 2 e 41 Cost. e determinando una ingiustificata discriminazione nei confronti dei soggetti non beneficiari del contratto statale.

Ad avviso della Consulta le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della l.r. Veneto 44/2019 sono inammissibili.

Il ricorrente ha omesso di enucleare in maniera univoca i principi fondamentali assunti come violati, in tema di "professioni" e di "tutela della salute". L'identificazione di siffatti principi fondamentali sarebbe stata ancor più necessaria dal momento che le Regioni possono attivare e

disciplinare contratti aggiuntivi rispetto a quelli statali, in attuazione della normativa statale e dell'Accordo deliberato nella Conferenza Stato-Regioni del 15 marzo 2012. In particolare, non sono spiegati i motivi per i quali *l'obbligo - dopo la conclusione del percorso formativo - di partecipare ai concorsi e di lavorare presso le aziende e gli enti del servizio sanitario della Regione che ha finanziato la formazione specialistica pregiudichi la tutela della salute e la formazione dei medici specializzandi.*

Del pari, non è adeguatamente argomentata la supposta violazione degli altri parametri costituzionali evocati.

Viene altresì censurato l'art. 21 della l.r. Veneto 44 /2019, ai sensi del quale "l'Azienda Ospedale-Università di Padova è autorizzata a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale e nel rispetto del limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale".

La norma lederebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile", in quanto inciderebbe sul trattamento economico del personale contrattualizzato, che il legislatore nazionale affida alla contrattazione collettiva.

Inoltre, parametrando l'incremento del fondo della sola Azienda Ospedale-Università di Padova al livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale, la norma confliggerebbe col principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante disposizioni in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche, ove si prescrive che "a decorrere dal 1° gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna amministrazione non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016".

Consentendo il superamento del predetto limite statale, la norma censurata determinerebbe infine una disparità di trattamento economico rispetto al restante personale pubblico su cui la legge statale è intervenuta.

Secondo il giudice delle leggi le questioni di legittimità costituzionale del suddetto art. 21 della l.r. Veneto 44/2019 non sono fondate.

La disposizione regionale si limita ad autorizzare l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali. La previsione impugnata non interviene sulla regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti, affidata alla contrattazione collettiva, *e non si sostituisce alla negoziazione fra le parti, che rappresenta l'imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di lavoro*, ai sensi della normativa statale. Non risulta pertanto violata la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Non sono fondate neppure le censure di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del precetto costituzionale di eguaglianza. La norma regionale non si discosta dai principi statali giacché la rideterminazione dei fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali è vincolata al "rispetto del limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale". *Tale richiamo non può non estendersi anche all'osservanza dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, che definisce, in relazione al trattamento accessorio, il limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale.*

E' parimenti impugnato l'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della l.r. Veneto 44/ 2019, nella parte in cui recita che i bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, inclusi quelli del servizio sanitario regionale, possono prevedere "l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati che al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda sono dipendenti dell'amministrazione che ha bandito il concorso da almeno cinque anni, anche in forza di contratti di lavoro flessibile".

Tale previsione non troverebbe alcun riscontro nella normativa statale volta a superare il precariato nelle pubbliche amministrazioni e nemmeno nella disciplina riguardante i titolari di contratto di lavoro a tempo determinato o flessibile. L'esonero dalle prove preselettive sarebbe pertanto lesivo della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile". Sarebbero violati anche i principi di ragionevolezza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost.

Anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della l.r. Veneto 44/2019 non sono fondate.

Secondo costante giurisprudenza della Consulta la disciplina delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla competenza residuale delle Regioni nell'ambito dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa; rientrando viceversa nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile la disciplina dei rapporti di lavoro già sorti con le pubbliche amministrazioni, anche regionali.

La previsione regionale in oggetto, configurante un'ipotesi di possibile esonero dalle prove selettive, si collega *a una fase antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro* e pertanto non invade la materia civilistica, quale riservata allo Stato.

Non è fondata neppure la censura di violazione dei principi di ragionevolezza e di parità di trattamento. *La possibile deroga a beneficio dei candidati interni non solo ha una giustificazione plausibile nell'esigenza di valorizzare l'esperienza che essi hanno acquisito presso l'amministrazione per il periodo apprezzabile di un quinquennio, ma non li dispensa dall'obbligo di sostenere le prove concorsuali successive, volte specificamente a valutare il merito, in condizioni di parità con gli altri partecipanti.*