

Sentenza: 5 aprile 2023, n. 99

Materia: Pubblico impiego - Stabilizzazione di personale precario del ruolo sanitario e socio-sanitario

Parametri invocati: artt. 81, comma terzo, 117, commi secondo, lettera l) e terzo e 120, comma secondo, Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234)

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234)

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234) in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, Cost.

L'art. 1 della predetta legge dispone che *“ai fini dell’attuazione dell’articolo 1, comma 268, lettera b) e c), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, ad una ricognizione dei fabbisogni del personale, anche nel periodo pandemico, ed applicano il CCNL dell’ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale di fabbisogno del personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021”*.

Quattro sono le censure sollevate dall’Avvocatura erariale che contesta la norma nella parte in cui prevede, ai fini dell’attuazione della procedura di stabilizzazione del personale prevista dalla legge statale:

- 1) la possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni;
- 2) la possibilità di stabilizzare personale contrattualizzato con qualunque forma di contratto flessibile;
- 3) l’ampliamento dell’ambito soggettivo di applicazione anche al personale dei ruoli tecnico e amministrativo;
- 4) l’estensione al 31 dicembre 2022 della finestra temporale utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (prevista, nel testo originario della normativa statale, al 30 giugno 2022).

La legge regionale, pertanto, nella parte in cui deroga alle disposizioni statali che dettano i criteri per la stabilizzazione del personale e per l’avvio di procedure selettive riservate, contenute nell’art.1, comma 268, lett. b) e c) della l. 234/2021, da considerarsi come norma interposta, si porrebbe in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, in quanto la normativa molisana

impugnata introdurrebbe una forma di stabilizzazione avulsa dal citato quadro normativo statale; con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la normativa statale in materia di stabilizzazione del personale sanitario esprimerebbe principi fissati dal legislatore statale nella materia di "coordinamento della finanza pubblica"; infine anche con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché avrebbe dovuto prevedere espressamente i mezzi finanziari per far fronte ai relativi oneri. Secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato anche in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, in quanto le disposizioni regionali impugnate, nel prevedere nuove assunzioni del personale, si porrebbero in contrasto con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica stabiliti dal piano di rientro, di cui all'accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 fra il Presidente della Regione Molise e i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, recepito con la delibera della Giunta regionale 30 marzo 2007, n. 362. Tale piano di rientro non si è concluso nei termini previsti e la Regione sarebbe ancora vincolata alla sua osservanza nonché all'adozione delle misure di contenimento della spesa, ai sensi del vigente «Quadro economico e programmatico complessivo per il triennio 2022-2024». L'Avvocatura erariale, infine, deduce anche la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., poiché le norme regionali impugnate interferirebbero con i poteri che la Costituzione attribuisce al commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari; e la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. là dove prevede la possibilità di avviare procedure selettive del personale, in deroga alle condizioni stabilite dall'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021, ossia in deroga ai piani triennali dei fabbisogni, estendendo tali procedure anche al personale tecnico-amministrativo, senza rispettare i requisiti di anzianità di servizio stabiliti dal legislatore statale.

Preliminarmente la Corte ricorda che il legislatore è intervenuto sulla disposizione statale interposta dapprima con l'art. 20 ter del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), sostituendo l'originaria formula utilizzata per individuare i destinatari della procedura di stabilizzazione "*il personale del ruolo sanitario e gli operatori socio-sanitari*" con la seguente: "*il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario*". Successivamente, è intervenuto con l'art. 1, comma 528, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), sostituendo le parole "*che abbiano maturato al 30 giugno 2022*" con quelle "*che abbiano maturato al 31 dicembre 2023*", consentendo quindi che il requisito dei diciotto mesi di servizio fosse maturato entro quest'ultima data. A seguito delle predette modifiche, la disposizione statale interposta – limitatamente alla lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della l. n. 234 del 2021 – prevede che, *al fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19, gli enti del Servizio sanitario nazionale, nei limiti di spesa consentiti per il personale degli enti medesimi [...]: [...] b) ferma restando l'applicazione dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dal 1° luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2024 possono assumere a tempo indeterminato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale, il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario, anche qualora non più in servizio, che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni di cui all'articolo 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e che abbiano maturato al 31 dicembre 2023 alle dipendenze di un ente del Servizio sanitario nazionale almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022, secondo criteri di priorità definiti da ciascuna regione. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto mediante procedure diverse da quelle sopra indicate si provvede previo espletamento di prove selettive.*

Successivamente è intervenuto ancora l'art. 4 del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), che ha apportato significative innovazioni sulla disciplina statale interposta in quanto rivolte ad estendere l'ambito di applicazione della

stabilizzazione. Più precisamente, il suo comma 9 quinquiesdecies ha ulteriormente allungato i termini per conseguire i requisiti ai fini della stabilizzazione, portandoli al 31 dicembre 2024, allo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale.

La disposizione statale di cui alla lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, nel limitare le stabilizzazioni solo ai lavoratori precedentemente reclutati mediante contratti a tempo determinato e che abbiano superato un concorso, non comporta una irragionevole disparità di trattamento poiché difetta la condizione di sostanziale identità delle situazioni messe a confronto. Nella fattispecie dei lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo determinato, infatti, a differenza di quanto avviene nell'ipotesi di lavoratori reclutati con altre forme contrattuali flessibili, il lavoratore viene inserito, mediante procedure selettive, nell'organizzazione dell'ente. La scelta operata dal legislatore statale con la lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 di introdurre una procedura di stabilizzazione in deroga alla regola del pubblico concorso rispetta le condizioni stabilite dalla norma di cui al comma 1 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e pertanto supera il vaglio di non manifesta irragionevolezza. Ciò chiarito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, per i giudici sono fondate per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021. La violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. discende dalla circostanza che la disciplina regionale, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto, e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione. I limiti imposti dal legislatore statale sono finalizzati ad arginare il rischio di una indiscriminata stabilizzazione di personale cosiddetto precario dei ruoli sanitario e socio-sanitario, in modo da contemperare la necessità di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali con l'esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale, nel rispetto del principio del pubblico concorso. Il punto di equilibrio fra queste opposte esigenze è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di quattro criteri:

1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite formale (solo lavoratori precedentemente reclutati con contratti a tempo determinato); 3) un limite soggettivo (i ruoli sanitario e socio-sanitario); 4) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche attraverso interventi legislativi che hanno portato il termine finale al 31 dicembre 2024).

La norma regionale censurata interviene in ambiti di competenza legislativa esclusiva statale (ordinamento civile) e concorrente (coordinamento della finanza pubblica), e pertanto non può incidere sugli anzidetti profili, essendogli consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati. Ne consegue una dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* essendo dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regione Molise n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi delineata possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale «contrattualizzato a qualunque titolo», anziché reclutato «con contratti a tempo determinato»; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo»; e, infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*.