

Sentenza: 11 aprile 2011, n. 123

Materia: spesa per il servizio sanitario; pubblico impiego; personale enti pubblici e locali, aziende pubbliche, sanità; stabilizzazione del personale precario; trasporto pubblico locale, tutela della concorrenza.

Limiti violati: art. 117, comma I, Cost.; art. 117, comma II, lett. e), Cost.; art. 117, comma III, Cost., con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica; art. 97 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 32, 38, commi 1 e 2, 43, comma 2, 46 L. R. Calabria 26 febbraio 2010, n. 8

Esito: estinzione del giudizio, limitatamente all'impugnazione dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario - collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002);

Illegittimità costituzionale degli articoli 32, 38, commi 1 e 2, e 43, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 8 del 2010.

Estensore nota: Enrico Righi

Trattasi di sentenza che estrapola da una più ampia impugnativa governativa talune censure rivolte ad evidenziare violazioni patenti delle norme costituzionali contenute in puntuali disposizioni della legge regionale della Calabria n. 8/2010.

In primis, il Presidente del Consiglio, deducendo violazione dell'art. 117, comma III, Cost., con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica, impugna l'art. 32 della legge citata.

A tenore della disposizione in esame, i costi per le prestazioni e gli interventi di riabilitazione a ciclo diurno e per la riabilitazione residenziale (combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 32) sono posti a totale carico del fondo sanitario regionale, contro una precedente imputazione di costo che gravava sul fondo per il 70%.

A parere del ricorrente, la disposizione violerebbe il piano di rientro dal *deficit* sanitario contenuto nell'accordo sottoscritto dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e delle finanze in data 17 dicembre 2009, accordo concluso in base al decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009 n. 102.

Secondariamente, il Presidente del Consiglio impugna le norme contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 38 della legge regionale in discorso.

Partitamente, il comma 1 contempla la possibilità, per gli enti del servizio sanitario, di procedere ad assumere a tempo indeterminato il personale in servizio che abbia stipulato contratti di lavoro, anche nella forma della collaborazione coordinata e continuativa, in data anteriore al 28 settembre 2007.

Secondo il ricorrente, ciò violerebbe le norme contenute nella legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), che escludono dai casi di possibile stabilizzazione dei precari, fra le altre, la categoria dei lavoratori a co.co.co.. Per interposizione della norma ordinaria statale, risulterebbe violato l'art. 97 Costituzione.

Il comma 2 contiene una singolare disposizione rivolta a sancire il riconoscimento dell'esercizio professionale dei laureati in scienze delle attività motorie e sportive nelle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, senza farne discendere, nell'immediato, alcuna conseguenza di vantaggio nelle procedure di ammissione al pubblico impiego. Ritiene tuttavia il Governo che la posizione sistematica della norma disveli la volontà del legislatore regionale di preconstituire un titolo valutabile, se non una riserva, nelle procedure di ammissione al pubblico impiego di tale categoria di laureati. La preoccupazione, come si vedrà, viene fatta propria dalla Corte.

Le uniche norme che, in modo costituzionalmente legittimo secondo l'Esecutivo, introducono una parziale riserva di posti nei pubblici concorsi a motivo della valorizzazione della pregressa professionalità acquisita da determinate categorie sono contenute nella legge 191/2009 (legge finanziaria 2010). Vengono quindi dedotte le stesse violazioni delle norme costituzionali già svolte con riguardo al comma 1.

In terzo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, in relazione all'art. 43, comma 2, della legge calabrese, che la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. e), nonché l'art. 117, comma primo, Costituzione.

Si tratta di norma che consente il rinnovo dei contratti di servizio in essere relativi al trasporto pubblico locale (e derivanti da affidamento senza gara) oltre il termine previsto dalla normativa interna (decreto legge 112/2008, convertito in legge 133/2008, nonché d.lgs. 422/1997, normativa quest'ultima che, nel consentire, nel periodo transitorio tra gli affidamenti senza gara e quelli a gara, alcune deroghe al principio della libera concorrenza, impone, già dall'inizio del periodo transitorio, l'obbligo di affidamento mediante gara di una quota almeno del servizio complessivo).

La violazione delle norme di rango primario comporterebbe, per interposizione, la violazione delle norme di rango costituzionale.

In ultimo, il Governo impugna anche l'art. 46 della legge, che permette che i componenti del Corecom calabrese possano essere rieletti, sia pure una sola volta, alla scadenza del proprio mandato. La disposizione contrasterebbe con la legge 249/1997, o almeno con i principi in essa contenuti, che vietano in modo assoluto la rieleggibilità dei membri del Corecom.

Per il tramite di tale violazione, risulterebbe compromesso anche il rispetto dell'art. 117, comma terzo, Cost., con riferimento alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni.

La Corte giudica fondata la questione sollevata con riguardo all'art. 32 della legge calabrese, sul rilievo che devono considerarsi vincolanti, per le regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi in materia di individuazione degli interventi più opportuni per addivenire alla riduzione del *deficit* sanitario. La Regione Calabria ha sottoscritto a questo proposito uno stringente protocollo con il Governo nazionale in data 17 dicembre 2009.

Il carattere di cogenza del protocollo deriva, a parere della Corte, dall'art. 1, comma 796, lett. b) della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

La scelta legislativa di aggravare l'onere di bilancio per le prestazioni e gli interventi relativi alla riabilitazione a ciclo diurno e residenziale, già posto a carico del fondo sanitario regionale per il 70 per cento, fino all'integrale copertura dei costi relativi, viene ritenuta in palese contrasto con il vincolo di finanza pubblica estrinsecato nel protocollo sottoscritto dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia.

Si concreta dunque violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

Con riguardo alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 38 della legge oggetto di impugnazione, la Corte le ritiene affette da illegittimità costituzionale.

Al di là del fatto, evidenziato dal ricorrente, che il personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa non rientra nelle categorie ammesse eccezionalmente dalla legge statale alla cosiddetta stabilizzazione, i Giudici costituzionali rilevano che la norma regionale, nel prevedere genericamente "procedure selettive" per l'immissione in ruolo del personale precario (sia a tempo determinato che in regime di co.co.co.), in realtà non predispone quei meccanismi di comparazione e apertura all'esterno della procedura, che soli soddisfano i requisiti richiesti dall'art. 97 Cost.

In altre parole, viene riscontrata quella che è sostanzialmente una riserva integrale di posti a favore del personale in qualche modo interno (intendendo per tale anche il personale in regime di collaborazione). Secondo la Corte, istituti che escludano o riducano irragionevolmente l'accesso dall'esterno non sono in linea con il dettato costituzionale.

Viene quindi acclarata la violazione dell'art. 97 Cost., ma anche dell'art. 117, comma terzo, per il fatto che la norma, trattandosi di personale delle aziende sanitarie, avrebbe l'effetto di accrescere la spesa pubblica, in contrasto con l'obiettivo di contenimento della spesa sanitaria.

In relazione al comma 2 dell'art. 38, la Corte afferma trattarsi di norma che "*partecipa degli stessi vizi che inficiano il comma precedente*".

Si è già detto della natura in qualche modo inopinata della disposizione, che letteralmente si limita a riconoscere l'esercizio professionale dei laureati in

scienze motorie e sportive nelle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private. Il legislatore si richiama al valore sociale del mantenimento dell'efficienza fisica in tutte le fasce di età, nonché alla valenza socializzante della pratica delle attività motorie e sportive.

In realtà, anche e soprattutto riflettendo sulla collocazione sistematica della norma, la Corte la ritiene preordinata a far lucrare, in un tempo posteriore, alla categoria dei laureati in scienze motorie e sportive, vantaggi in termini di immissione nei ruoli della pubblica amministrazione. Tali vantaggi deriverebbero, verosimilmente, dall'aver prestato servizio in condizione di precariato nelle aziende sanitarie della Calabria.

È seguendo questa linea di ragionamento che la Corte giunge a ritenere la norma violativa degli articoli 97 e 117, comma terzo, Cost., quest'ultimo con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

Per quanto attiene all'art. 43, che consente il rinnovo dei contratti di trasporto locale derivanti da affidamenti diretti anche dopo il 31 dicembre 2010 e precisamente, sulla base di una complessa serie di norme di rinvio, fino al 3 dicembre 2019, la Corte ravvisa una illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 Cost., comma I e comma II, lett. e).

La norma, posticipando l'entrata a regime degli affidamenti di servizi pubblici di rilevanza economica mediante gara, incide sulla materia della tutela della concorrenza, di sicura spettanza statale. Inoltre, delineando un periodo transitorio dalla disciplina difforme da quella statale, finisce per concretare un contrasto anche con i vincoli di livello comunitario, che il legislatore statale deve osservare e alla logica dei quali in effetti obbedisce la normativa recata dal d.lgs. n. 112/2008.

La Corte cita un precedente conforme (sentenza n. 325/2010).

Per completezza, va dato conto della dichiarazione di estinzione parziale del giudizio, relativamente all'impugnazione dell'art. 46 della legge, impugnazione cui il Governo ha rinunciato.