

SENTENZA N. 14

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-26 maggio 2015, depositato in cancelleria il 3 giugno 2015 e iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza), «per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute e di coordinamento di finanza pubblica, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e per violazione dell'art. 120 Cost.».

2.– Premette il ricorrente che la legge impugnata detta disposizioni in materia di personale del Sistema sanitario regionale (d'ora in avanti SSR), a garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

In particolare, l'art. 2, ai commi 1, 2, 3 e 4, consente, sino al 31 dicembre 2016, la proroga dei contratti a tempo determinato, degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e dei contratti libero-professionali del personale infermieristico operante presso gli istituti penitenziari del Molise.

3.– Ciò premesso in ordine ai contenuti della legge regionale impugnata, il ricorrente osserva che la Regione Molise è sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, per l'attuazione del quale è stato nominato apposito commissario ad acta, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Nella Regione Molise opererebbe, poi, il blocco del turn-over del personale del SSR, scattato nel 2012 e via via prorogato, a seguito delle apposite riunioni dei tavoli tecnici di verifica, fino al 31 dicembre 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)».

Tale disposizione – prosegue il ricorrente – prevede, in caso di disavanzo nel settore sanitario accertato in esito al monitoraggio trimestrale, il blocco automatico del turn-over fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di verifica, il divieto di effettuare spese non obbligatorie per tale periodo, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive nella misura massima. È altresì previsto che i contratti stipulati in violazione del blocco automatico sono nulli e che, in sede di verifica annuale degli adempimenti, la Regione interessata è tenuta a inviare una certificazione sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente e dal responsabile del servizio finanziario attestante il rispetto dei suddetti vincoli.

Per questi motivi, la legge impugnata, con cui si attribuisce agli enti del SSR la facoltà di disporre la proroga dei contratti di lavoro precari, sarebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute espressi dal citato art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 e dall'art. 2, «commi 82 e 85», della legge 23 dicembre 2009, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», secondo cui «[g]li interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne dei nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

La giurisprudenza della Corte costituzionale, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, è costante nel senso di censurare le norme adottate dalle Regioni sottoposte al piano di rientro in violazione del blocco automatico del turn-over.

Così, ad esempio, con la sentenza n. 77 del 2011, sarebbe stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma analoga della stessa Regione Molise, che disponeva «una proroga talmente ampia dei contratti di lavoro in essere con il personale precario (essa concerne, infatti, i contratti del personale di tutto il servizio sanitario regionale utilizzato con modalità di lavoro flessibili o assunto a tempo determinato o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa) da comportare il serio rischio di pregiudicare l'obiettivo dei programmi operativi finalizzati all'attuazione del Piano di rientro».

Il ricorrente, poi, rammenta che le criticità e le inadeguatezze nella gestione del SSR avrebbero assunto dimensioni tali da indurre il legislatore nazionale ad intervenire per attenuare il disavanzo della Regione Molise.

La legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», all'art. 1, comma 604, ha infatti previsto in favore di tale Regione lo stanziamento di 40 milioni di euro, al fine di consentire una ordinata programmazione sanitaria e finanziaria e di rispettare i tempi di pagamento imposti dalla normativa dell'Unione europea.

4.– Le disposizioni censurate, prosegue il ricorrente, intervenendo in materia di contratti precari, avrebbero poi interferito con le competenze assegnate al commissario ad acta con le delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013, del 7 giugno e del 20 gennaio 2012, in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale e di attuazione del blocco totale del turn-over.

5.– Ingannevole sarebbe la circostanza che la legge regionale in esame si qualifici come attuativa del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, che disciplina le procedure per la stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni, poiché la prima in realtà contrasterebbe con i limiti e le condizioni posti dal secondo.

L'art. 4, comma 6, del d.l. n. 101 del 2013, prevede, infatti, che le procedure di stabilizzazione vengano effettuate nel rispetto, tra l'altro, dei «vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente», tra i quali vincoli andrebbe annoverato il blocco del turn-over disposto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

È vero – prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri – che il comma 9 del medesimo art. 4 del d.l. n. 101 del 2013 consente alle pubbliche amministrazioni, fino alla conclusione delle procedure concorsuali finalizzate alla stabilizzazione del personale precario, di prorogare i contratti a tempo determinato dei soggetti in possesso di determinati requisiti, ma anche in tal caso la facoltà di proroga è subordinata a una serie di condizioni.

Essa, infatti, è in primo luogo strumentale alle procedure di stabilizzazione, con la conseguenza che potrebbe essere disposta solo laddove tali procedure siano già state attivate.

In secondo luogo, l'art. 4, comma 9, citato, stabilisce che l'eventuale proroga debba avvenire nel rispetto dei «limiti massimi della spesa annua per la stipula dei contratti a tempo determinato previsti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78», ai sensi del quale comma, le amministrazioni pubbliche, a partire dall'anno 2011, «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

Tali limiti e condizioni sarebbero richiamati anche dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 (Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità), che, ai sensi dell'art. 4, comma 10, del citato d.l. n. 101 del 2013, ha attuato, nel settore sanitario, le disposizioni di cui al medesimo art. 4, commi 6, 7, 8 e 9.

Conclusivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che la legge regionale impugnata è illegittima anche per contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute di cui all'art. 4, commi 6 e 9, del d.l. n. 101 del 2013, e agli artt. 2 e 4 del d.P.C.m. 6 marzo 2015, con conseguente violazione, anche sotto questo profilo, dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.– La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza), che consente, al fine di «garantire la migliore programmazione dell'utilizzo delle risorse umane e professionali operanti all'interno del Sistema sanitario regionale» (art. 1), la proroga, sino al 31 dicembre 2016 (art. 3), dei contratti di lavoro a tempo determinato, degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa con gli enti del Sistema sanitario regionale e dei contratti libero-professionali del personale infermieristico operante presso gli istituti penitenziari del Molise (art. 2).

Con una prima censura il ricorrente lamenta che la legge regionale impugnata violi l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché si pone in contrasto con il divieto di turn-over previsto dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute.

Con una seconda e connessa censura il ricorrente lamenta che le descritte misure legislative regionali interferiscano con le attribuzioni commissariali in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e di turn-over, così violando, allo stesso tempo, l'art. 117, terzo comma, Cost. – con riferimento ai parametri interposti di cui all'art. 2, «commi 82 e 85», della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale

e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute – e l'art. 120, secondo comma, Cost.

Con l'ultima censura il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che la legge impugnata violi l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento a parametri interposti statali – art. 4, commi 6 e 9, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125; art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122; artt. 2 e 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 (Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità); anch'essi indicati come recanti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute – che vieterebbero la proroga dei contratti a tempo determinato al di fuori delle procedure di stabilizzazione ivi previste, e, in ogni caso, la assoggetterebbero al rispetto di determinati limiti e condizioni non ricorrenti nel caso di specie.

2.– In via preliminare, va rilevata l'ammissibilità del ricorso, benché abbia per oggetto l'intera legge regionale (sentenze n. 160 del 2012, n. 141 del 2010, n. 201 del 2008, n. 238 e n. 22 del 2006, n. 359 del 2003).

Questa Corte, infatti, ha più volte chiarito che «se “è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità”, sono, invece, ammissibili “le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (da ultimo, si vedano le sentenze n. 238 e n. 22 del 2006, n. 359 del 2003) (così, in particolare, sentenza n. 201 del 2008)”» (sentenza n. 141 del 2010).

Quest'ultimo è il caso di specie, poiché la legge impugnata è composta di soli tre articoli, il primo ed il terzo dei quali hanno «funzioni meramente accessorie» (sentenza n. 201 del 2008), occupandosi, rispettivamente, di esternare le finalità dell'intervento regionale e di regolare la sua efficacia temporale.

3.– Sempre in via preliminare deve essere rilevata l'utilizzabilità dei documenti prodotti in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato in prossimità dell'udienza pubblica di discussione: l'assenza di preclusioni al loro esame si ricava implicitamente dagli ampi poteri istruttori di questa Corte, che, ai sensi dell'art. 12 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilisce i tempi e i modi da osservarsi per la loro assunzione».

4.– Nel merito, va esaminata, in via prioritaria, la censura di violazione degli artt. 117, terzo comma – in riferimento agli invocati parametri interposti dei «commi 82 e 85» dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, indicati come recanti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute –, e 120, secondo comma Cost., perché le norme impuginate ostacolano la piena attuazione del piano di rientro in relazione all'obiettivo di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e al disposto divieto di turn-over, così interferendo con il mandato del commissario ad acta.

4.1.– L'evocazione a parametro interposto dei commi 82 e 85 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, quali norme che pongono il divieto di interferire con il piano di rientro e il mandato commissariale, è errata.

I commi invocati, infatti, rispettivamente, regolano i presupposti per l'accesso delle Regioni in disavanzo sanitario ai finanziamenti statali e rinviano ad altre disposizioni in materia di soggetti attuatori e di oneri e risorse della gestione commissariale.

I parametri corretti, costantemente utilizzati da questa Corte per dichiarare l'illegittimità delle leggi regionali che tale interferenza realizzano, sono, per contro, i commi 80 e 95 del medesimo art. 2 (sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 79 del 2013 e n. 91 del 2012). Sono questi ultimi, infatti, e non i primi, a prevedere che «[g]li interventi individuati dal piano sono vincolanti

per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Tale erronea indicazione deve tuttavia essere considerata un mero lapsus calami, inidoneo a incidere sulla corretta individuazione della doglianza e sulla conseguente delimitazione del thema decidendum, posto che il ricorrente, da un lato, ha testualmente citato proprio il riportato inciso normativo (contenuto in entrambi i commi 80 e 95), che rende gli interventi individuati dal piano di rientro vincolanti per le Regioni; e, dall'altro, ha espressamente invocato le decisioni di questa Corte che si riferiscono a tali ultime disposizioni.

4.2.– La censura è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (sentenza n. 266 del 2016).

Si è anche costantemente affermato che, «[q]ualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 227 del 2015).

Nel caso di specie l'interferenza è evidente, poiché le disposizioni impugnate consentono la proroga del personale precario del Sistema sanitario regionale, mentre le delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013, del 20 gennaio e del 7 giugno 2012, prodotte in giudizio dal ricorrente, attribuiscono al commissario, al fine di attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario, i compiti di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e di implementazione del divieto di turn-over.

4.3.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 3 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

5.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 gennaio
2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA