

**Sentenza:** 25 maggio 2023, n. 124

**Materia:** impiego pubblico - sanità

**Parametri invocati:** 3, 81, 117, commi 2 lettera l), e 3 Cost.; artt. 4, co. 1 n. 1), e 5, comma 1 n. 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Artt. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 9, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 09/06/2022, n. 8 (*Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (Legge regionale multisettoriale 2022)*)

**Esito:** infondatezza di tutte le questioni

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna varie disposizioni della l.r. Friuli Venezia Giulia in epigrafe indicata ed in primo luogo l'art. 126 comma 2 che attribuisce, in fase di trasferimento, priorità di scelta ai medici di medicina generale che accettano incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone di minimo quattro anni.

Il ricorrente assume che in tal modo si sia introdotto un criterio preferenziale ulteriore rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva (nel caso l'Accordo collettivo nazionale del 28 aprile 2022) alla quale deve conformarsi la disciplina convenzionale dei medici di medicina generale.

La Corte esclude l'illegittimità dalla norma richiamando il proprio consolidato orientamento relativo al discrimine tra la materia dell'ordinamento civile, cui devono essere ascritti gli interventi legislativi che incidono su rapporti lavorativi in essere e la materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale, alla quale devono essere ricondotti gli interventi relativi alla fase antecedente l'instaurazione del rapporto di lavoro e che riguardano solo i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (cfr. sentenze n. 267, n. 255 e n. 84 del 2022).

Per individuare la materia cui ricondurre la norma impugnata la Corte ritiene necessario considerare ratio, finalità e contenuto della norma in modo da identificare con precisione l'interesse tutelato secondo il criterio di prevalenza (cfr. sentenze n. 6 del 2023, n. 267, n. 193 e n. 70 del 2022).

E afferma che la disposizione esaminata ha anzitutto una ratio organizzativa, in funzione di tutela della salute, funzione che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti. A sostegno di tale assunto richiama il contenuto del primo comma della disposizione (non impugnato) che predispone un'attività coordinata tra le aziende sanitarie e i comuni, diretta a «cercare strategie per il mantenimento di un presidio sanitario nei territori più disagiati»: ne risulta confermato che la finalità essenziale e il contenuto oggettivo della disposizione impugnata corrispondono a un importante aspetto organizzativo del servizio sanitario regionale, che non può lasciare alcun cittadino sprovvisto dell'assistenza medica di base.

Sebbene con un ruolo sussidiario la Corte ritiene di richiamare anche l'art. 34 dell'accordo del 28 aprile 2022 prevede nelle procedure di assegnazione degli incarichi la priorità di interpello per i residenti in ambito carente (commi 12, 17 e 19). Concludendo che «Ciò riduce la portata della

*disposizione regionale a una semplice rimodulazione di un criterio di per sé non estraneo alla fonte collettiva nazionale”*. Con conseguente infondatezza delle censure proposte.

Ulteriore impugnativa viene proposta avverso l’art. 128, commi da 1 a 4, assumendone il contrasto con l’art. 117 commi 2 lett. 1) e 3 Cost. nonché con l’art 5 comma 1, numero 16), dello statuto speciale della Regione.

La disposizione censurata consente agli enti sanitari regionali di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023 incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e personale medico in quiescenza, stabilendone compensi e presupposti di conferimento. Ciò al fine di garantire la continuità nell’erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza.

In tal modo la legge regionale avrebbe ecceduto i limiti stabiliti dall’art. 7, commi 5-bis e 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 per la stipula di contratti di collaborazione a prestazione esclusivamente personale, invadendo la competenza statale in materia di ordinamento civile.

La Corte, confermando quanto già stabilito nella sentenza n. 250/2020, esclude la violazione del limite dell’ordinamento civile quando - come anche nel caso di specie – risultino sostanzialmente osservate le condizioni stabilite dal legislatore nazionale.

La disposizione regionale infatti assoggetta la facoltà di conferire gli incarichi al previo accertamento dell’impossibilità oggettiva di utilizzare personale interno e reperire medici specializzati, in aderenza a quanto espressamente previsto dall’art. 7 co. 6 d. lgs. 165/2001.

Del pari infondate sono ritenute le ulteriori censure relative all’estensione della platea dei soggetti cui conferire incarichi (medici in quiescenza) e del termine per l’esercizio della facoltà oltre il termine del 31/12/2022 previsto dalle disposizioni straordinarie statali per l’emergenza COVID richiamate dal ricorrente quali norme interposte, in quanto interventi legislativi statali (d.l. 98/2022 e d.l. 73/2022) hanno prorogato il termine e determinato un allineamento tra le disposizioni legislative.

Anche le censure relative alla violazione del principio di esclusività dell’attività formativa sono respinte in quanto la Corte ritiene che tale principio non debba essere inteso in modo astratto, ma in funzione della ratio orientata alla qualità della formazione (sentenza n. 112 del 2023). E il comma 3 dell’art. 128 garantisce che lo svolgimento degli incarichi straordinari avvenga fuori dell’orario dedicato alla formazione specialistica e “fermo restando l’assolvimento degli obblighi formativi”, cosicché non vi è alcuna evidenza di una lesione effettiva del nucleo finalistico del principio di esclusività. *“Limitato nella durata fino al 31 dicembre 2023, condizionato all’impossibilità oggettiva di provvedere altrimenti e rispettoso del canone di esclusività dell’impegno formativo, il conferimento degli incarichi di cui ai commi da 1 a 4 dell’art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 si giustifica parimenti come un rimedio organizzativo straordinario, adeguatamente circoscritto nei presupposti, espressione della competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute.”*

Con riferimento al comma 7 dell’art. 128 è esclusa l’illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 81, 117 commi 2 lett. 1) e 3 nonché dell’art. 4 dello Statuto speciale della Regione. La norma prevede che ciascun ente del Servizio sanitario regionale può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all’incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, violando quanto previsto dall’art. 23 comma 2 d.lgs. 75/2017 che pone come limite l’importo determinato per l’anno 2016.

La Corte afferma che il principio di invarianza della spesa per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici posto dalla norma ultima citata non opera per la Regione Friuli Venezia Giulia in quanto la stessa provvede in autonomia (fin dal 1997) al finanziamento del proprio servizio sanitario.

Neppure è configurabile una invasione dell’ordinamento civile, sotto il profilo della riserva di contrattazione collettiva sul trattamento retributivo, in quanto l’impugnata disposizione non opera un’attribuzione diretta dei fondi ai prestatori d’opera (ciascun ente del SSR «può» destinare i risparmi) e il successivo comma 8 assicura il rispetto dello spazio di autonomia della contrattazione collettiva, rinviando la definizione dei criteri alla contrattazione integrativa aziendale.

Infine viene esaminato il comma 9 dell'art. 128 che consente agli infermieri dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale di effettuare, *“al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga a quanto previsto in materia di esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani [...] anche oltre il limite di quattro ore settimanali.”*

Anche in questo caso il ricorrente Governo censura la norma regionale per il discostamento dalle disposizioni statali che – nella situazione straordinaria dovuta al COVID 19 – esoneravano dalle incompatibilità di servizio gli operatori sanitari per un massimo di quattro ore settimanali.

La Corte rileva che il legislatore statale è nel frattempo intervenuto (da ultimo con il d.l. 34/2022) e ha prorogato l'esonero dalle incompatibilità fino al 31/12/2025 senza fare esplicito riferimento ad un monte orario, ma istituendo un monitoraggio ministeriale periodico sull'attuazione della norma.

Il disallineamento della disposizione regionale risulta quindi superato e comunque, rileva la Corte che la norma contiene una clausola di salvaguardia idonea ad assicurare l'osservanza del nucleo essenziale del regime delle incompatibilità di servizio, in quanto sono fatti salvi *“la garanzia dell'orario svolto alle dipendenze dell'ente pubblico e il rispetto dell'orario massimo di lavoro e dei prescritti riposi”*.

In conclusione si tratta di rimedi organizzativi straordinari finalizzati a garantire la continuità assistenziale in settori nevralgici, pregiudicati dalla carenza di personale, e che non investono se non di riflesso l'ordinamento civile, attenendo essenzialmente all'organizzazione sanitaria regionale (sentenza n. 112 del 2023). Da qui l'infondatezza anche di queste ultime censure.