

Sentenza: 6 luglio 2016, n. 186

Materia: ordinamento civile - rapporto di lavoro in sanità

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, 117, secondo comma lettera l) della Costituzione

Giudizio: giudizio incidentale

Ricorrente: Corte di appello di Reggio Calabria - sezione lavoro

Oggetto: articolo 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)

Esito: fondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: Il giudizio di appello è avverso una sentenza del Tribunale di Locri che aveva parzialmente accolto la domanda di un medico di medicina generale in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Reggio Calabria per la restituzione della somma di euro 4.111,59 relativi a quote di assistiti deceduti o trasferiti, sottratta dal credito vantato a titolo di arretrati contrattuali per gli anni 2008-2009, e quindi il giudice di primo grado aveva condannato l'ASP a restituire al medico le somme trattenute in misura superiore alle dodici quote, come previsto dall'articolo 12, punto 3, dell'Accordo integrativo regionale dei medici di medicina generale (AIR) approvato con delibera di Giunta regionale 8 agosto 2006, n. 580.

Secondo il giudice rimettente è decisiva per il giudizio la disposizione di cui in oggetto, che recita:”
....per il recupero delle quote tuttora rimaste insolute inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili, trovano applicazione le disposizioni di cui all'accordo (A.I.R.) del 16 settembre 2006.”, che di fatto ha recepito e fatto propria la disciplina contrattuale regionale, conferendo rango legislativo alle norme contrattuali.

Il quadro normativo applicabile alla fattispecie è costituito, oltre all'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, dall'art. 42 dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1992 (ACN), esecutivo con intesa del 23 marzo 2005 in sede di Conferenza permanente tra lo Stato e Regioni e l'art. 50 della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008, oggetto di censura. L'art. 42, comma 4, dell'ACN prevede la revoca d'ufficio della scelta in caso di morte dell'assistito, onerando l'ASP di comunicare la cancellazione entro un anno dall'evento senza applicare alcuna sanzione in caso di superamento del termine, l'art. 50, comma 4, della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008, invece, estenderebbe l'efficacia nel tempo dell'art. 12, punto 3, dell'AIR, specificando che essa si applica a tutte le quote insolute, senza che rilevi, pertanto, se l'evento morte sia avvenuto prima o dopo l'entrata in vigore dell'ACN e dell'AIR. Viene osservato che le conseguenze derivanti dal ritardo della comunicazione del decesso o del trasferimento dell'assistito non rientrano nell'ambito di quanto l'ACN delega in via generale alla contrattazione decentrata e che l'art. 42, comma 5, dello stesso ACN si limita a demandare alla contrattazione regionale «modalità di tutela dei medici massimalisti dalla indisponibilità alla acquisizione di nuove scelte dovuta a ritardo nella comunicazione delle cancellazioni per morte di assistiti del proprio elenco».

Pertanto, il divieto di recupero di quote mensili oltre la dodicesima, previsto dall'art. 12 dell'AIR, non rientrerebbe nell'ambito della predetta “tutela” demandata alla contrattazione regionale.

Inoltre, a fondamento della propria ricostruzione normativa, il giudice a quo rileva che l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), prevede che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale (SSN) ed i medici di medicina generale è disciplinato da convenzioni di durata triennale *“conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 “;* norma, che richiama esplicitamente l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base al quale (comma 3) la contrattazione collettiva nazionale disciplina anche i limiti di quella integrativa e *“ le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.”*

Per cui la fattispecie de quo (limite a revoca quote assistiti deceduti) non poteva essere oggetto di delega da parte dell'ACN del 23 marzo 2005 e poiché, altresì, in palese contrasto con l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, la pretesa fatta valere dalla parte appellata (medico convenzionato) non potrebbe trovare fondamento nell'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, da disapplicare in quanto clausola affetta da nullità, ma solo nell'art. 50 della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008, che, come sopra detto ha recepito la disposizione contrattuale viziata da nullità.

La disposizione regionale, rilevante per la decisione del giudizio per la ricostruzione normativa di quanto detto sopra, è secondo il giudice a quo illegittima costituzionalmente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile. Viene richiamata la costante giurisprudenza costituzionale, che riconduce a tale ambito la disciplina del trattamento economico del dipendente pubblico regionale, a cui si accomuna, per evidente identità di ratio, quella del trattamento dei medici in convenzione, il cui rapporto è da considerare di natura civilistica, così come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità.

Inoltre la disposizione impugnata violerebbe altresì il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Costituzione, in quanto pregiudicherebbe l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale della disciplina posta dall'ACN del 23 marzo 2005, che prevederebbe la ripetibilità illimitata, ai sensi dell'art. 2033 del codice civile. Infatti l'accertamento della nullità della norma contrattuale integrativa consentirebbe l'applicazione dell'art. 2033 del codice civile e sarebbe dirimente nel giudizio a quo, poiché la contrattazione collettiva nazionale non detta limiti alla ripetibilità delle quote e quindi non consente deroghe alla generale disciplina dell'indebito oggettivo.

La Corte, approfondito e dettagliato ulteriormente il quadro normativo delineato dal giudice rimettente, ne condivide le conclusioni e ritiene fondata la questione. La giurisprudenza ha in più occasioni affermato, con riguardo ai rapporti di pubblico impiego, che rientra nella materia dell'ordinamento civile la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici. E' stato precisato che, essendo stato il rapporto d'impiego di tali lavoratori contrattualizzato dal d.lgs n. 165 del 2001, la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale. Infatti, il rapporto di lavoro pubblico *“[...] essendo stato “privatizzato” ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti”*(sentenze nn.95 e 189 del 2007) ed in tale materia si conferma la disciplina della fase dell'adempimento del rapporto di lavoro, cui si applicano gli istituti uniformi del diritto privato, senza che la legge regionale possa disciplinare diversamente istituti incidenti sul diritto delle obbligazioni. Per la Corte, *“la disposizione impugnata si pone in patente contrasto con il parametro invocato, in quanto essa incide su un*

punto fondamentale della fase esecutiva del rapporto in convenzione, ridisegnando i diritti ed i doveri delle parti relativamente alla percezione (ed al trattenimento) di compensi non dovuti, relativi ad assistiti nel frattempo deceduti o trasferiti in altra sede". Inoltre il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale, ambito ordinamento civile, trova la sua disciplina nell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, che individua, tra l'altro, i limiti e gli ambiti della contrattazione collettiva, i cui esiti sono destinati ad essere attualmente recepiti da "intese" assunte in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni. unitamente all'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, individua le competenze della contrattazione collettiva di "secondo livello". In particolare, l'art. 40, nel testo vigente *ratione temporis*, prima delle modifiche recate dal d.lgs. n. 150 del 2009, stabiliva che gli autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa si potevano svolgere solamente sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali. L'articolo pone il divieto alle pubbliche amministrazioni di sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o comportanti oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, stabilendo la nullità e la "disapplicazione" delle clausole eventualmente adottate in violazione di tale divieto. Le esigenze di regolazione uniforme dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale sono costituite da una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale ed una precisa delimitazione degli ambiti dell'ulteriore contrattazione decentrata, con un limitato rinvio, per ambiti e materie ben delineati, alla legislazione regionale.

La Corte non ritiene che, pur trattandosi di professioni sanitarie, possa esserci per il caso di specie un concorso di materie con quella concorrente della tutela della salute, *in quanto la disciplina dei limiti ai recuperi delle quote corrisposte sine titolo ai medici di medicina generale non involge in alcun modo l'organizzazione del servizio sanitario o delle sue strutture. Pertanto aver introdotto nei rapporti dei medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale un meccanismo derogatorio del generale istituto dell'indebito civile (art. 2033 cod. civ.), si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «ordinamento civile».*