

Sentenza: 20 ottobre 2021, n. 5 del 2022

Materia: organizzazione sanitaria - coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione; Statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: 14, 15, 22, 46 e 91, commi 1 e 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19)

Esito: estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge regionale impugnata; inammissibilità o infondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 14, 15, 22, 46 e 91, commi 1 e 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, nonché per violazione delle competenze statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta.

La prima questione concerne gli artt. 14, 15 e 22 della l.r. Valle d'Aosta 8/2020. :

L'art. 14 riconosce una "indennità sanitaria valdostana" fino al 31 dicembre 2020 "al personale della dirigenza medica, sanitaria e veterinaria, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta convenzionati con l'Azienda USL.

L'art. 15 prevede un'indennità di disagio una tantum da corrispondere al personale dell'Azienda USL, di qualsiasi profilo professionale e tipologia contrattuale, compresi i somministrati, e al personale convenzionato che abbia prestato attività lavorativa nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020 in strutture o servizi operanti in forma diretta o indiretta per l'emergenza da COVID-19;

L'art. 22 riconosce una "indennità COVID-19 una tantum" ai lavoratori delle *Unités des Communes valdôtaines* e del Comune di Aosta, di qualsiasi profilo professionale e tipologia contrattuale (operatori socio-sanitari e altri profili professionali), che abbiano prestato servizio in presenza nelle microcomunità per anziani e nel servizio di assistenza domiciliare per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020.

Secondo il ricorrente le disposizioni impuginate istituiscono indennità extra ordinem, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale, in violazione dei limiti delle competenze statutarie e della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Le disposizioni regionali contrasterebbero anche con le finalità perequative dei trattamenti tra operatori del settore sanitario operanti in ambito nazionale ed esposti al medesimo rischio.

Infine, risulterebbero violati i principi fondamentali sanciti in materia di coordinamento della finanza pubblica, con riferimento al trattamento accessorio del personale, dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, modificativo e integrativo del decreto legislativo

30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e dalla successiva normativa emergenziale correlata alla pandemia da COVID-19.

La Corte, in via preliminare, dichiara estinto il processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 15 della l.r. Valle d'Aosta 8/2020, avendo lo Stato rinunciato al ricorso a seguito della sopravvenuta abrogazione della norma de qua.

La prima questione risulta pertanto circoscritta agli artt. 14 e 22 della suddetta legge regionale.

La Corte respinge le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale e nel merito giudica non fondate le censure promosse nei confronti delle norme in questione.

Le due norme impugnate riconoscono specifiche indennità, rispettivamente per il personale del Servizio sanitario (art. 14) e per gli operatori del settore assistenziale (art. 22). Si tratta di emolumenti riconosciuti dalla Regione autonoma per l'impegno straordinario profuso dal personale sanitario, ma anche da quello dei servizi assistenziali, a seguito delle misure organizzative adottate per fronteggiare gli effetti recati dall'emergenza da COVID-19 sui servizi socio-sanitari.

Tali misure sono coerenti con quanto disposto dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), come modificato dall'art. 2, comma 6, lettera b), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

La norma statale prevede infatti che le Regioni e le Province autonome possono riconoscere ai dipendenti del Servizio sanitario nazionale un premio, commisurato al servizio effettivamente prestato nel corso dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, entro un determinato limite massimo individuale e nel rispetto delle risorse stabilite. Gli interventi in oggetto *vanno dunque ricondotti alla dimensione organizzativa della Regione stessa e degli enti locali, come espressioni delle relative competenze statutarie in materia, e non alla materia dell'ordinamento civile come affermato dal ricorrente.*

Non sussiste inoltre l'asserita violazione degli artt. 3 e 97 Cost., fondata sul differente trattamento che si verrebbe a determinare tra operatori del settore sanitario in ambito nazionale esposti al medesimo rischio. E' infatti lo stesso legislatore nazionale a prevedere una tale difformità. Nell'attribuire le risorse aggiuntive per il personale sanitario direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica derivante dalla diffusione del COVID-19, la normativa statale ha stabilito che accedono al finanziamento tutte le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sulla base delle quote relative al fabbisogno sanitario corrente rilevate per l'anno 2019, sottolineando che tali importi possono essere incrementati di un ammontare aggiuntivo non superiore al doppio degli stessi, dalle Regioni e dalle Province autonome, con proprie risorse disponibili a legislazione vigente (art. 1, comma 2, del d.l. 18/2020).

Parimenti, non è fondata la censura sollevata nei confronti degli artt. 14 e 22 in riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica. Il comma 3 dell'art. 34 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) dispone espressamente che la Regione autonoma Valle d'Aosta provvede al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nel proprio territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad essa attribuiti dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci. In definitiva, nel caso di specie si applica il principio costante della giurisprudenza costituzionale secondo cui *“quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta”*.

La questione risulta non fondata neanche con riguardo alla indennità riconosciuta dall'art. 22 in favore del personale non dipendente dal Servizio sanitario. Il ricorrente assume che tale

indennità, così come quella riconosciuta dall'art. 14 al personale del Servizio sanitario, contrasterebbe con il limite posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 all'ammontare complessivo delle risorse che possono essere destinate al trattamento accessorio del personale.

A questo riguardo, la Corte osserva che il concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica avviene attraverso accordi stipulati tra la Regione stessa e il Ministro dell'economia e delle finanze, e che il regime pattizio comporta la non diretta applicabilità alla Regione autonoma Valle d'Aosta di disposizioni statali costituenti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

La seconda questione sollevata riguarda l'art. 4, che prevede l'erogazione di un'indennità una tantum, pari a euro venti lordi in busta paga per ogni giornata effettivamente lavorata nel periodo marzo-aprile 2020 per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, da corrispondere al personale regionale e degli enti locali, compreso quello degli uffici stampa, che abbia prestato a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa presso la struttura regionale del dipartimento protezione civile e vigili del fuoco.

Secondo il ricorrente la Regione avrebbe legiferato in materia di trattamento economico del personale, rientrando nella materia ordinamento civile, spettante in via esclusiva al legislatore statale. La questione è dichiarata inammissibile per difetto di motivazione.

Infine, la terza questione è promossa nei confronti dell'art. 91, commi 1 e 3, della l.r. Valle d'Aosta 8/2020.

Il comma 1 di tale articolo prevede che l'amministrazione regionale, per far fronte alle necessità derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, in deroga ai limiti assunzionali, può effettuare assunzioni a tempo determinato nel limite della spesa teorica calcolata su base annua con riferimento alle unità di personale, anche di qualifica dirigenziale, cessate dal servizio nel 2019 e non sostituite, e alle cessazioni programmate per l'anno 2020, fermo restando che le assunzioni sono possibili solo a seguito delle cessazioni. Per le stesse esigenze, e sempre in deroga ai limiti assunzionali vigenti, il comma 3 del medesimo art. 91 autorizza gli enti locali a fare ricorso a forme di lavoro flessibile per sostituire il personale assente o cessato dal servizio o in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali e per garantire l'erogazione dei servizi, in particolare domiciliari, semiresidenziali e residenziali a persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e per i servizi di polizia locale.

Secondo il ricorrente le predette disposizioni eccedano le competenze statutarie e invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in relazione agli artt. 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, che prevedono specifici limiti e modalità per il ricorso al lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni, subordinandolo all'esistenza di comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale e non per sopperire a carenze di organico.

La Corte rigetta in via preliminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla resistente per carenza di interesse al ricorso e difetto di motivazione. Nel merito la questione non è fondata.

Le norme interposte evocate dal ricorrente disciplinano le modalità e i limiti con cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a forme di lavoro flessibile. In particolare: l'art. 36, comma 2, del d.lgs. 165/2001 prevede che il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, e a forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, è possibile soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale; l'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001 a sua volta ammette il ricorso a contratti di lavoro autonomo per specifiche esigenze che non possono essere assolte con personale in servizio, stabilendo precisi presupposti di legittimità, a pena di nullità del relativo contratto.

Ciò premesso, le disposizioni regionali impugnate non presentano aspetti confliggenti con le predette disposizioni statali, *poiché rispondono alle stesse specifiche esigenze, limitate temporalmente, per le quali esse prevedono la possibilità di ricorso a tipologie flessibili di rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione. La Regione autonoma Valle d'Aosta ha, dunque, agito nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di ordinamento e organizzazione*

amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, nel rispetto del requisito di eccezionalità e temporaneità imposto dall'art. 36 del d.lgs. 165/2001, declinato in funzione di emergenza sanitaria.