

PARTE PRIMA

Corte Costituzionale

TRIBUNALE DI LECCE ORDINANZA 10 settembre 2019, n. 236

Ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale. Ricorso proposto da Serra Adriana c/AUSL LE/1 (oggi ASL di Lecce) e Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

TRIBUNALE DI LECCE

SEZIONE LAVORO

Ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale**Fatti di causa**

Parte ricorrente ha chiesto che, ai sensi dell'art. 17 della legge Regione Puglia n. 45/2008, le venga riconosciuto, ai fini previdenziali, il periodo di servizio prestato in convenzione presso il SERT della stessa ASL dal 16 ottobre 1990 al 31 gennaio 2001, con conseguente regolarizzazione della propria posizione assicurativa a carico della datrice di lavoro (ASL).

L'ASL convenuta ha concluso chiedendo, in via pregiudiziale, che sia dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito per il periodo sino al 30 giugno 1998 e, in via preliminare, che sia dichiarato il difetto di legittimazione passiva o la prescrizione del diritto, dovendosi comunque escludere una sua responsabilità per eventuali ritardi negli adempimenti amministrativi;

L'INPS ha concluso perché sia dichiarato il proprio difetto di legittimazione passiva o la prescrizione del diritto, dovendosi comunque rigettare la domanda perché infondata.

Con sentenza del 1°.4.16 n. 1311 di questo Tribunale era stato dichiarato il difetto di giurisdizione del G.O. in favore del giudice contabile.

Sulla medesima questione in punto di giurisdizione — anche se relativamente ad altri fascicoli processuali ma in fattispecie perfettamente sovrapponibile alla presente (trattasi di contenzioso seriale) - sono tuttavia intervenute le Sezioni Unite della Corte di cassazione che - con le decisioni nn. del 15057 e 15058 del 2017 - hanno affermato, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, l'appartenenza al G.O. di tale tipo di controversia.

Così recita la massima ricavabile dalle citate decisioni: *Ai fini del riparto di giurisdizione nelle controversie funzionali al diritto alla pensione dei pubblici dipendenti, occorre distinguere tra domanda proposta nel corso del rapporto e che attiene agli obblighi, pur con connotazione previdenziale, del datore di lavoro e domanda, formulata dal dipendente già in quiescenza, diretta ad incidere esclusivamente sul rapporto previdenziale, dovendosi ritenere che mentre nel primo caso la controversia è devoluta al giudice del rapporto di lavoro, - e, quindi, al giudice amministrativo per le vicende anteriori al 30 giugno 1998 ed al giudice ordinario per quelle successive - nel secondo la lite appartiene alla giurisdizione della Corte dei Conti. (Principio affermato in controversia relativa alla rivendicazione della copertura previdenziale da parte un medico del SSN, in ordine a pregresso periodo svolto in regime di convenzione, involgendo il diritto al versamento dei contributi e dunque la condotta datoriale indispensabile per rendere effettiva l'anzidetta copertura).*

La Corte di Appello di Lecce con sent. n. 204 del 13.3.19 ha, in adesione all'orientamento di legittimità, disposto la riforma della sentenza del Tribunale n. 1311 cit., con rimessione al giudice di primo grado.

Ci si trova pertanto, in questa fase, a dover esaminare il merito della questione a seguito di tempestiva riassunzione del giudizio.

Si premette, per facilità di lettura, che le leggi regionali citate sono tutte della Regione Puglia e pertanto verrà adottata l'abbreviazione di sintesi I.r. — senza alcuna altra specificazione — per indicare la legislazione regionale pugliese.

Inoltre, il tenore delle disposizioni non ne consente un'interpretazione conforme a Costituzione essendone chiara la portata applicativa (anche alla luce delle affermazioni delle Sezioni Unite sopra citate in termini

di ricostruzione della fattispecie quale inadempimento di obbligazione. Trattandosi di inadempimento c.d. unitario non vi è neanche problema alcuno rispetto a concorrenza con la giurisdizione amministrativa e comunque questo giudice è vincolato alla decisione della locale Corte d'Appello e inoltre corretto il *dictum* delle SS.UU. cit.).

E' pertanto la sottoposizione di una questione di legittimità alla Corte Costituzionale, anche alla luce della tipologia di censure mosse, l'unico strumento che questo giudice ritiene attivabile.

La normativa applicabile

Nel caso di specie viene in rilievo l'art. 17 comma 1 della legge regionale n. 45/2008, recante un'asserita interpretazione autentica dell'art. 6 comma 5 della legge regionale n. 26/2006, che recita: *"Il comma 5 dell'articolo 6 della l.r. 26/2006, così come sostituito dall'articolo 24 della l.r. 10/2007, ai soli fini previdenziali, deve interpretarsi nel senso che il servizio prestato in regime convenzionale dal personale dipendente inquadrato nei ruoli del SSN ai sensi della legge 18 febbraio 1999 n. 45 (Disposizioni per il fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei servizi per le tossicodipendenze), precedentemente all'immissione in ruolo, venga coperto da contribuzione INPDAP, alla stessa stregua del personale dipendente"*. Il citato comma 5 art 6 l. r. 26/2006 — così come sostituito dall'art. 24 l.r. 10/2007 - afferma:

5. Per il conseguimento di omogeneità di trattamento tra le varie figure professionali, al personale dipendente inquadrato nei ruoli del SSN ai sensi della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze), ai fini giuridici, economici e previdenziali viene riconosciuta l'anzianità del servizio prestato in regime convenzionale con riferimento all'orario settimanale svolto, secondo i criteri stabiliti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2001 (Criteri per la valutazione, ai fini dell'inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria, del servizio prestato dagli specialisti ambulatoriali, medici e delle altre professionalità sanitarie, dai medici della guardia medica, dell'emergenza territoriale e della medicina dei servizi in regime convenzionale) e con effetti retroattivi.

La rilevanza della questione

La questione appare rilevante nel caso di specie, in quanto — una volta attribuita al G.O. la cognizione su tale controversia — il testo normativo non potrebbe che condurre all'accoglimento del ricorso essendo infondate le eccezioni preliminari di prescrizione. Infatti, sebbene l'art. 17 c. 1 l. 45/2008 parli di interpretazione autentica, l'obbligo di copertura INPDAP viene sancito solo dalla citata norma del 2008 e non si tratta in nulla di interpretazione autentica ma di disciplina innovativa la cui portata non era ricavabile dalla lettura dell'art 6 c. 5 l.r. 26/2006. Viene quindi introdotta un'obbligazione nuova e ulteriore che trova la propria fonte proprio nel citato art. 17. La natura innovativa appare chiara, non fosse altro, perché il tipo di contribuzione e il soggetto passivo dell'accredito sono stati identificati solo con tale ultima legge del n. 45 del 2008 cit. (ovverosia, INPDAP, allora ancora ente autonomo rispetto ad INPS. Pertanto è stata la specificazione normativa a creare il diritto e il suo soggetto passivo).

E' palese l'irrilevanza del venir meno della soggettività di INPDAP sia perché tale fatto è successivo alla normativa regionale sia perché nei rapporti in essere è succeduta *ope legis* INPS.

In sostanza, il diritto della ricorrente è venuto compiutamente in essere solo con l'entrata in vigore della l. 45/2008 e solo da tale data poteva essere esercitato.

Questa premessa in punto di rilevanza è necessaria in quanto alla data di proposizione del ricorso (maggio 2013) e della sua notifica (nel settembre dello stesso anno come si evince dai fascicoli processuali dei resistenti) non era ancora trascorso il quinquennio prescrizione decorrente - come sopra argomentato — dal sorgere dell'obbligo, ovverosia dalla entrata in vigore della l.r. 45/2008 (dicembre 2008). La maturata prescrizione avrebbe infatti reso non rilevante il richiesto intervento in merito alla costituzionalità della legge regionale invocata.

La questione di legittimità costituzionale delle norme invocate risulta pertanto rilevante essendo la norma invocata il parametro unico di giudizio per questo giudice. Nessun rilievo hanno le questioni legate alla legittimazione passiva sollevate da entrambi i resistenti in quanto trattasi dei due soggetti tenuti — pur con diversa funzione — al complessivo adempimento dell'obbligo contributivo e in quanto — in sostanza — la disciplina regionale crea un meccanismo assimilabile — dato l'allegato inadempimento di ASL - a una

omissione contributiva. Sussiste quindi l'interesse della parte a far valere tale accertamento nei confronti di entrambe anche alla luce delle decisioni delle Sezioni Unite sopra citate.

Fermo restando che è la stessa ricostruzione della fattispecie operata dalle citate Sezioni Unite che consente di ritenere superato il problema circa la legittimazione passiva, in ogni caso il meccanismo processuale attivato è pienamente conforme al consolidato orientamento di legittimità di cui a Cass. 19398/2014 (conf. Cass. 14853/2019). In assenza di declaratoria di incostituzionalità il ricorso non potrebbe quindi che essere accolto (stante il non contestato mancato pagamento) mentre, in caso di accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale, il ricorso andrebbe riuettato. La presente questione è quindi dirimente e non è possibile alcuna interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina regionale rilevante.

Non manifesta infondatezza

Questo giudice ritiene che le norme regionali sopra richiamate - nell'imporre una "contribuzione INPDAP" alla stessa stregua del personale dipendente per periodi precedenti l'immissione in ruolo e svolti a titolo di rapporto in convenzione (personale in regime di convenzione poi inquadrato nei ruoli del SSN dalla l. 45/99) - si pongano in violazione di

art. 117, secondo comma, lettera o) della Costituzione

come ritenuto, infatti, dalla recente sentenza di codesta ecc.ma Corte Costituzionale n. 38/2018 la materia della previdenza rientra nella competenza esclusiva del legislatore.

Né il legislatore regionale può effettuare equiparazioni tra personale in convenzione e personale in regime di contratto a tempo determinato stante l'assoluta differenza tra i due rapporti nonché tra i diritti e doveri che gravano tra professionista in convenzione e dipendente di ruolo di una pubblica amministrazione.

Come affermato nella citata sentenza: *la norma censurata pone, infatti, un istituto peculiare non conforme, nell'attuale disciplina del pubblico impiego, alla ripartizione degli oneri previdenziali, con conseguente incisione della competenza statale in materia.*

Pur se con alcune differenze la situazione sottoposta all'attenzione di questo giudicante è, di base, la medesima. Infatti, vi è una scollatura tra il regime previdenziale introdotto — adottato retroattivamente per giunta — e il tipo di attività svolta e il suo regime giuridico (si ribadisce, attività in regime di convenzione). La compiuta equiparazione ai fini previdenziali, effettuata dalla norma regionale, viola le competenze statali in materia di previdenza ed alloca un onere di spesa in capo alla ASL e in favore di INPS (già INPDAP) in assenza di qualsiasi competenza legislativa regionale in materia.

Il legislatore regionale ha infatti introdotto una fictio iuris previdenziale compiendo un'indebita assimilazione tra prestazioni lavorative compiute a diverso titolo (convenzione e pubblico impiego) così creando un genere di rapporto previdenziale estraneo all'ordinamento ed esulando dalle proprie competenze legislative. Il personale in convenzione è stato in conclusione assimilato al personale di ruolo, ai fini previdenziali, dalla citata legge regionale in ciò creando una categoria ibrida di tutela previdenziale in violazione del canone sopra riportato e con assunzione di una obbligazione previdenziale in via retroattiva e disgiunta dalla concreta essenza del pregresso rapporto.

Non rientrava nella potestà legislativa regionale introdurre un regime previdenziale — retroattivo e derogatorio - dedicato a tale categoria di personale.

art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione

Come affermato — in fattispecie diversa ma con principi generali applicabili al caso di specie - da Cass. n. 32/2016:

Costituisce poi indirizzo ormai costante della Corte Costituzionale. quello secondo cui "per effetto dell'intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è riconducibile all' «ordinamento civile» che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Il legislatore nazionale quindi ben può intervenire a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni" (sent. n. 19 del 2013, n. 286 del 2013, n. 211 del 2014). In altri termini, la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia "ordinamento civile", che vincola anche gli

enti ad autonomia differenziata (così testualmente Corte Cost. n. 0180 del 2015; cfr. anche le sentenze n. 77 del 2013, n. 151 del 2010, in relazione a legge reg. Valle d'Aosta; n. 95 del 2007, in relazione anche a leggi della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige).

Nel caso di specie, la normativa qui censurata, effettuando un'equiparazione sotto più profili del periodo di lavoro prestato in convenzione con quello di ruolo presso una P.A., compie una indebita intrusione nel campo del legislatore statale. Infatti, la disciplina previdenziale introdotta dalla legislazione regionale altro non è che il portato della parimenti incostituzionale disciplina sullo status giuridico di tali dipendenti, rispetto ai quali è stata compiuta una equiparazione piena tra rapporto in convenzione e rapporto di ruolo con valore retroattivo.

Né l'art. 2 cc. 3 e 4 della l. 45/99 contiene una qualche deroga alla disciplina dell'accesso nel pubblico impiego o disposizione di sorta circa lo status giuridico dei soggetti immessi nell'organico dei neo istituiti SERT (tra l'altro mediante concorso per titoli). Anche questa notazione rafforza — per questo giudice — l'ipotesi di incostituzionalità della disciplina regionale. Ulteriormente, non si ritiene che la potestà legislativa esercitata dalla Regione Puglia in materia di status previdenziale trovi aggancio nella disciplina di cui all'art. 8 c. 1 bis e 2 bis del d.lgs. 502/92. La legge 45/99 è infatti norma speciale che per questo giudice non trova applicazione nel caso di specie riferendosi — il d.lgs. 502/92 (così come il DPCM 8 marzo 2001) — a diverse e specifiche ipotesi. Tuttavia, anche a prescindere da tale interpretazione non sarebbe comunque stato compito della Regione emanare norme per disciplinare lo status di tali lavoratori e il loro regime previdenziale.

Appare inoltre che la scelta legislativa della Regione Puglia si ponga anche in contrasto con i principi espressi dalla sentenza n. 62/2019 C. Cost. laddove è stata ribadita la ripartizione della competenza tra Stato e Regione in materia di lavoro. Tale impostazione appare supportata anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 81/2019 nonché da C. Cost. 146/2019 e C. Cost. 157/2019. La regolamentazione regionale viene a creare una categoria ibrida di dipendente pubblico che non trova legittimazione nel dettato costituzionale.

In sostanza, con la citata disciplina regionale, si è creato un particolare tipo di dipendente in convenzione che all'atto dell'inquadramento ha mutuato, retroattivamente, i diritti propri dello status che è andato ad acquisire.

Violazione artt. 3 e 81 Cost.

Le disposizioni invocate violano anche l'art. 3 Cost. in quanto creano un regime previdenziale privilegiato per i soggetti che sono stati stabilizzati presso strutture sanitarie della Regione Puglia. Trattasi di una disciplina geograficamente limitata e adottata in assenza di qualsiasi motivazione rispetto alla sua portata. Non esiste giustificazione ragionevole sul perché un soggetto "stabilizzato" presso la Regione Puglia debba avere una copertura previdenziale migliore di un soggetto immesso in ruolo altrove in Italia. La stessa disciplina retroattiva si pone quale irragionevole norma di favore rispetto a soggetti che hanno prestato l'attività in convenzione con un regime giuridico diverso da quello del pubblico dipendente ma ottenendone una successiva equiparazione previdenziale.

Vi sono quindi situazioni identiche trattate in maniera asimmetrica in virtù di un intervento normativo di carattere localistico.

La stessa normativa regionale appare contraria all'art. 81 Cost in quanto impone un aggravio di spesa pubblica attraverso un'operazione legislativa esulante dalla propria sfera di competenza.

Alla luce di quanto sopra, questo giudice ritiene che le norme in premessa citate siano in contrasto con plurime disposizioni della Carta costituzionale.

Pqm

Il giudice,

visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 comma 1 della legge regionale Puglia n. 45/2008 e dell'art. 6 comma 5 della legge regionale Puglia n. 26/2006, così come sostituito dall'articolo 24 della l.r. 10/2007, per contrasto di tali norme con l'art. 117, secondo comma, lett. l) ed o) della Costituzione, in quanto emanati in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nonché per violazione degli artt. 3 e 81 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di rito disponendo che gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che l'ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente della Giunta Regionale della Puglia e sia comunicata al Presidente del Consiglio Regionale della Puglia.

Lecce, 10.9.2019

IL GIUDICE DEL LAVORO
Dott. Amato Carbone