



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 109 del 24/06/2010

RICORSO 14 maggio 2010, n. 77

Illegittimità Costituzionale della Legge Regionale 25 febbraio 2010, n. 4.

Del Presidente del Consiglio dei Ministri p.t. rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato

nei confronti

della Regione Puglia in persona del Presidente della Giunta regionale p.t
per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

della legge della regione biglia del 25 febbraio 2010 n. 4 pubblicata sul B.U.R. del 2 marzo 2010 n.4 recante "Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali":

nell'art. 2 commi 1 e 2, sostitutivo dell'art. 4, L.R. n. 45/2008, rubricato Servizio presso le direzioni sanitarie;

ove si prevede al comma 1 che " Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il personale appartenente alla dirigenza medica del servizio sanitario regionale (SSR) che alla stessa data, con formale atto di data certa, emanato dal legale rappresentante dell'ente, risulti in servizio da almeno cinque anni in un posto di disciplina diversa da quella per la quale è stato assunto è inquadrato, a domanda, nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni, qualora in possesso dei requisiti previsti dal regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483".

e al comma 2 che "I direttori generali delle aziende sanitarie e degli istituti del SSR sono tenuti a verificare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la permanenza dei fabbisogni che avevano determinato l'impiego del personale nella disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto. Fermo restando l'organico complessivo, i direttori generali dispongono nel contempo la modifica delle piante organiche conseguenti ai passaggi di disciplina mediante incardinamento del dirigente medico nel posto vacante della disciplina acquisita, con soppressione del posto lasciato libero nella disciplina di provenienza, oppure mediante trasformazione del posto già ricoperto e lasciato libero nella disciplina di provenienza";

nell'art. 13, rubricato " norme in materia di incarichi a tempo determinato",

ove si prevede che "Nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della riduzione della spesa del personale imposto dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN) e in servizio

a tempo determinato al 31 dicembre 2009 presso un'azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima, a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità”;

nell'articolo 15, rubricato “norme in materia di personale ex LSU”, ove si prevede che “Agli ex lavoratori socialmente utili (LSU) già utilizzati, attraverso piani di impresa e successive proroghe, in forma continuativa, nelle ASL e negli enti del SSR da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore della presente legge nei servizi di riabilitazione, tossicodipendenze, assistenza domiciliare integrata (ADI) e prevenzione e altri servizi, si applica il processo di stabilizzazione previsto dall'articolo 30 della L.R n. 10/2007 e dalla L.R. n. 40/2007 nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica, i cui oneri già gravano sul bilancio di ciascuna azienda ovvero nell'ambito di una revisione della consistenza della dotazione stessa”;

nell'art. 16, rubricato “norme in materia di personale”, ove si prevede al comma 1 che “Nel rispetto delle norme di legge relative alla spesa per il personale di cui all'articolo 2, comma 71, della L. 191/2009 e fermo restando quanto stabilito dall'articolo 24 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nelle procedure concorsuali, le ASL, le aziende ospedaliere universitarie (AOU) e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici del SSR coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al 50 per cento a favore del personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato e in servizio presso le medesime aziende e istituti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia maturato un'anzianità di servizio di almeno tre anni, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni”;

e al comma 2 che “Il presente articolo si applica anche al personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato instaurato dalle ASL, dalle AOU e dagli IRCCS pubblici per lo svolgimento dei progetti finalizzati”;

nell'art. 17, rubricato “servizio emergenza territoriale 118”,
ove si prevede che “I medici titolari d'incarico a tempo determinato nel servizio emergenza-urgenza (SEU) 118 presso un'azienda sanitaria della Regione che:

a) siano titolari d'incarico provvisorio nel SEU 118 con anzianità di almeno tre anni nella stessa azienda sanitaria;

b) siano in possesso dell'attestato di formazione specifico nel SEU conseguito entro il 1° ottobre 2006, hanno titolo a presentare domanda di conferimento d'incarico a tempo indeterminato presso le sedi delle postazioni ove risultano in servizio sulla base dell'incarico provvisorio in corso, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”;

nell'art. 19, rubricato “norme in materia di assunzioni e dotazioni organiche”, ove si prevede nel comma 1 che “Nel rispetto di quanto previsto dalla legge regionale 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche), al fine di dare completa applicazione alle finalità di cui all'articolo 4 (Criteri di assunzione di personale), comma 5, della legge regionale 30 dicembre 2005, n. 20 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2006 e bilancio pluriennale 2006-2008 della Regione Puglia), e di cui al terzultimo capoverso della Delib. G.R. 15 ottobre 2007, n. 1657 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296 articolo 1, comma 565. Piano di stabilizzazione del personale precario in servizio presso le Aziende sanitarie e degli IRCCS pubblici in applicazione dell'articolo 30 della L.R. n. 10/2007. Criteri applicativi), i direttori generali delle ASL BA, BAT, AOU “Policlinico” di Bari, IRCCS “Giovanni Paolo II” di Bari e IRCCS. “S. De Bellis” di Castellana Grotte

destinano una percentuale pari al 10 per cento dei posti vacanti nella categoria A della propria dotazione organica in favore del reclutamento dei lavoratori collocati in mobilità dalle strutture sanitarie private della regione Puglia”;

nel comma 6 “l’introduzione di una serie di commi (I bis, I ter, I quater, I quinquies) all’art. 1, L. regionale n. 27/2009”;

nel comma 8 che “ Le disposizioni di cui all’articolo 25 della L.R n. 10/2007 sono estese ai dirigenti medici che alla data del 31 dicembre 2009 hanno maturato almeno un anno di attività nei servizi di medicina e chirurgia d’accettazione e d’urgenza”;

nell’art. 20 commi 1 e 2, rubricato “nome in materia di personale ARES e di progetti di piano”, ove si prevede

nel comma 1 che “Al comma 3 dell’articolo 9 (Stabilizzazione del personale dell’Agenzia regionale sanitaria) della L.R. n. 1/2008 dopo le parole: “alla stessa data” sono inserite le seguenti: “oppure risultare in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge e aver prestato servizio per almeno dodici mesi alla stessa data “;

nel comma 2 che “ Fatto salvo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di spesa del personale di cui all’articolo 2, comma 71, della L. 191/2009, per l’attuazione delle direttive di cui al documento d’intesa 20 ottobre 2008, n. 116, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, il rapporto di lavoro del personale medico vincitore di avviso pubblico bandito dall’Agenzia regionale sanitaria (ARES) per la realizzazione di progetti previsti dalla Delib. G.R. 28 ottobre 2004, n. 1582 (Programma di utilizzo delle quote vincolate agli obiettivi del PSN 2003-2005. Relazione attività anno 2003. Progetti di piano per l’anno 2004), che sia in servizio a tempo determinato alla data di entrata in vigore della presente legge e che abbia svolto il progetto per almeno un biennio è trasformato a tempo indeterminato con l’osservanza delle procedure concorsuali di cui al comma 40 dell’articolo 3 della L.R. n. 40/2007, come da ultimo modificato dall’articolo 1 della L.R. n. 45/2008”;

nell’art. 21 rubricato “Norme in materia di personale degli istituti penitenziari”, ove si prevede

nel comma 1 che “Al fine di garantire la continuità dell’assistenza sanitaria alla popolazione detenuta e di non disperdere la specifica professionalità del personale che opera negli istituti di pena, transitato al SSR, per effetto di quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria), si autorizzano le ASL, nei pubblici concorsi da bandire per la copertura dei posti vacanti nei servizi o unità operative multiprofessionali di cui alla Delib. G.R 27 ottobre 2009, n. 2020 (D.P.C.M. 1° aprile 2008 - Indicazioni in ordine all’individuazione di specifici modelli organizzativi differenziati con riferimento alla tipologia e consistenza degli istituti di pena), a prevedere, ai sensi della normativa vigente, una riserva di posti per consentire l’accesso nei ruoli aziendali del personale sanitario non medico le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010”;

nel comma 4 che “La spesa inerente l’inquadramento del personale di cui ai commi precedenti non rientra nei limiti prescritti dall’articolo 1, comma 565, lettera a), della L. 296/2006 trattandosi di trasferimento successivo di funzioni i cui oneri sono assicurati con le risorse finanziarie di cui all’articolo 6 del D.P.C.M. 1° aprile 2008”;

nel comma 5, che “Il personale medico titolare di incarico provvisorio di cui all’articolo 50 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell’Amministrazione penitenziaria), è equiparato al personale medico titolare di incarico definitivo di cui all’articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. 1° aprile 2008. Tale personale è collocato in apposito elenco nominativo a esaurimento istituito presso l’ASL di competenza. Nei confronti del personale di cui al presente comma si applica lo stesso trattamento giuridico ed economico dei medici con incarico definitivo, ivi compresi i trattamenti contributivi e previdenziali”;

nel comma 6 che “I contratti di lavoro dei medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e dei medici specialisti di cui agli articoli 51 e 52 della L. 740/1970, come rispettivamente modificati dagli articoli 4 e 5 della legge 15 gennaio 1991, n. 26, sono disciplinati dagli accordi integrativi regionali per la medicina generale e per la specialistica ambulatoriale, da approvare a seguito della sottoscrizione degli accordi collettivi nazionali stipulati in data 27 maggio 2009, in attesa della specifica trattativa nazionale dedicata alla medicina penitenziaria”;

nell’art. 24 commi 1 e 3, rubricato “norme in materia di nomina dei direttori generali”, ove si prevede nel comma 1 che “È istituito l’elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende e istituti del servizio sanitario della Regione Puglia”;

nel comma 3 che “La Giunta regionale disciplina, con apposito provvedimento, le modalità di emanazione degli avvisi pubblici finalizzati all’aggiornamento annuale dell’elenco di cui al comma 1, i criteri metodologici per la verifica del possesso dei requisiti previsti dall’articolo 3-bis, comma 4, del D.Lgs. 502/1992, come modificato dall’articolo 8 del D.Lgs. 254/2000, ai fini dell’inserimento nel suddetto elenco dei candidati idonei, sulla base dei titoli posseduti”;

nell’art. 26, rubricato “modifiche all’art. 17 della legge regionale n. 1/2005”, ove si prevede che “All’articolo 17 (Norme in materia di spesa sanitaria) della legge regionale 12 gennaio 2005, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007 della Regione Puglia), sono apportate le seguenti modifiche: a) i commi 6, 7 e 8 sono sostituiti dai seguenti: “6. Il trattamento economico annuo del direttore generale delle ASL, delle Aziende ospedaliere - universitarie (AOU) e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici è equiparato al trattamento economico massimo complessivo, esclusi la retribuzione di risultato ed eventuali assegni ad personam, previsto dalla contrattazione collettiva nazionale per le posizioni apicali della dirigenza medica, incrementato del 25 per cento, fatta salva la decurtazione del 20 per cento prevista per le nomine effettuate successivamente alla data di entrata in vigore della legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti, per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) e successive modificazioni.

7. Il trattamento economico di cui al comma 6 può essere integrato, a fine mandato, di un ulteriore 20 per cento dello stesso, previa valutazione della realizzazione degli obiettivi di salute e dei servizi assegnati con il provvedimento di nomina e annualmente con il documento di indirizzo economico-funzionale, nonché previa verifica dei risultati di gestione ottenuti in riferimento al mantenimento del pareggio di bilancio ovvero alla riduzione di disavanzi accertati all’atto dell’insediamento, abbattuti almeno del 30 per cento in caso di mandato triennale e del 50 per cento in caso di mandato quinquennale.

8. Il trattamento economico annuo del direttore sanitario e del direttore amministrativo delle ASL, delle

AOU e degli IRCCS pubblici è definito nell'80 per cento di quello spettante al direttore generale, incrementato del 10 per cento, previa valutazione da parte del direttore generale sulla realizzazione degli obiettivi annualmente assegnati, fatta salva la decurtazione del 20 per cento per le nomine effettuate successivamente alla data di entrata in vigore della L. 133/2008 e successive modificazioni.”; b) dopo il comma 8 è inserito il seguente: “8-bis. I trattamenti economici di cui al presente articolo devono essere aggiornati con le stesse decorrenze stabilite per i contratti nazionali di lavoro della dirigenza medica “,

nell'art. 30, rubricato “modifiche all'art. 25 della L.R. n. 25/2007”, ove si prevede che “Fatte salve le previsioni della contrattazione collettiva, ove più favorevoli, la Regione, gli enti, le aziende e le società strumentali della Regione Puglia devono prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e, in ogni caso, nelle condizioni di contratto per l'affidamento di servizi l'assunzione a tempo indeterminato del personale già utilizzato dalla precedente impresa o società affidataria dell'appalto nonché la garanzia delle condizioni economiche e contrattuali già in essere, ove più favorevoli.

2. Le previsioni di cui al presente articolo si applicano in misura proporzionale alla quantità di servizi appaltati.

3. I vincoli di cui ai commi 1 e 2, a integrazione di quanto previsto dalla Delib. G.R. 15 dicembre 2009, n. 2477 (Modifiche e integrazioni alla Delib. G.R. 5 maggio 2009, n. 745 - Criteri e procedure per l'attivazione dell'istituto dell'in house providing - Linee guida per la costituzione, attivazione e gestione delle società strumentali alle attività delle aziende sanitarie ed enti pubblici del servizio sanitario regionale di Puglia), devono comprendere anche le attività che costituiscono compito diretto di tutela della salute, comprese le attività di supporto strumentale delle imprese appaltatrici.

4. Le previsioni di cui al comma 1 si applicano anche nel caso di affidamento dei servizi in favore di società strumentali costituite dalla Regione, dagli enti o dalle aziende della Regione Puglia e tra società strumentali della Regione, degli enti o delle aziende della Regione Puglia, nei limiti del fabbisogno di personale da adibire effettivamente allo svolgimento dei servizi affidati.

5. Il presente articolo non si applica ai dirigenti. Rientrano nell'applicazione del presente articolo i soci di cooperative di lavoro che non abbiano funzioni direttive a condizione che abbiano espressamente rinunciato o ceduto le quote di partecipazione alla cooperativa all'atto dell'assunzione presso la nuova impresa; in ogni caso, l'assunzione dei soci di cui al presente comma avviene solo dopo l'assunzione del personale dipendente della cooperativa.

6. Il servizio svolto dai volontari delle associazioni di volontariato convenzionate con le aziende sanitarie per il servizio di emergenza urgenza sanitaria 118 deve essere valutato nell'ambito delle selezioni di evidenza pubblica per il reclutamento di personale per il servizio di emergenza urgenza 118”.

Le disposizioni riportate in epigrafe vengono impugnate, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 30 aprile 2010 perché in contrasto con gli artt. 3, 24, 31, 33, 51, 97, 117, secondo comma letti) e terzo comma, e 118 della Costituzione.

* * *

La legge regionale in epigrafe indicata si propone, mediante le norme sopra indicate, di operare l'inquadramento e la progressiva stabilizzazione di personale precario, adottando una procedura speciale di reclutamento del personale dirigente medico finalizzata a valorizzare l'esperienza conseguita con contratti a tempo determinato, in violazione tuttavia dei principi costituzionali di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica Amministrazione, di cui sono espressione i principi normativi statali propri del regime di assunzione previsto per ciascun settore, dei vincoli finanziari in materia di spesa del personale e del principio per cui è possibile accedere all'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni solo mediante il pubblico concorso. In dettaglio:

A) l'art. 2 presenta vari profili di illegittimità.

L'art. 2, comma 1, prevede che il personale dirigente medico, che risulti in servizio da almeno cinque anni in un posto di disciplina diversa da quella per la quale è stato assunto, è inquadrato, a domanda, nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni, qualora in possesso dei requisiti previsti dalla normativa concorsuale vigente.

Tale disposizione, peraltro formulata in maniera generica e poco chiara, eccede indubbiamente dalle competenze legislative regionali. Infatti, la norma non specificando quali, tra le categorie di soggetti che in concreto appartengono al personale dirigente medico, siano beneficiarie della disposizione e possano quindi effettivamente adire al previsto inquadramento, conduce al risultato di ricomprendere tra i suoi destinatari anche personale titolare di rapporto di lavoro non suscettibile di stabilizzazione alla luce della normativa statale di principio.

Parlare con nori

Ne discende la sua incostituzionalità, nel rilievo che:

- l'art. 2 consente l'inquadramento e la stabilizzazione di personale dirigente precario in violazione del principio costituzionale dell'accesso agli impieghi delle P.A., della normativa statale di riferimento, dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 I° co. Cost.), del principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 51 e 97 HP co. Cost. Cost. in relazione al canone di ragionevolezza (art. 3 Cost.). In particolare, con specifico riferimento al principio del pubblico concorso, la Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire (sent. n. 81/2006) che "il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza. Tale principio è consolidato nel senso che eventuali deroghe possono essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico", (nello stesso senso, in argomento anche le sentenze n. 159 del 2005, n. 205 e n. 34 del 2004). Nella medesima pronuncia n. 81/2006, la Corte ha altresì escluso che tali peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico possano essere ravvisate nella personale aspettativa degli aspiranti, anche se essi siano già legati da rapporto d'impiego con la Pubblica Amministrazione.

- la stabilizzazione effettuata in assenza di procedure di selezione costituisce il concreto effetto della norma in esame, e contrasta con la necessità che alla dirigenza sanitaria si acceda per concorso pubblico per titoli ed esami, in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente della "tutela della salute", di cui all'art. 15 del d.lgs 502/1992, che costituisce la normativa di principio in argomento.

in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

- l'art. 2 infine contrasta anche con le previsioni di cui all'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge n. 78/2009 convertito con modificazioni nella legge n. 102/2009, che, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, in luogo delle procedure di stabilizzazione previste dalla previgente legislazione statale che comunque non consentiva la stabilizzazione del personale dirigente, prevede per il solo personale non dirigente nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti. Dette norme, richiamate dall'articolo 2, comma 74, della legge n. 191/2009, fanno esclusivo riferimento al personale precario non dirigenziale delle amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni, tra cui sono ricompresi anche gli enti del SSN.

Costituendo, la citata normativa statale, disposizione di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la disposizione regionale in esame risulta pertanto proposta in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

L'art. 2, al comma 2 prevede che gli enti del Servizio sanitario regionale siano tenuti a verificare la

permanenza dei fabbisogni che avevano determinato l'impiego del personale nella disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto. Tuttavia tale verifica non costituisce, alla stregua della disciplina in esame, condizione prodromica al successivo accesso all'inquadramento, che risulta pertanto completamente svincolato da alcun rapporto di subordinazione a detta verifica. La conseguenza si coglie sul piano economico e di bilancio, nel rilievo che anche nel caso di verificata insussistenza di detti fabbisogni conseguono comunque maggiori oneri, in violazione dell'art. 81 Cost.

Infine l'art. 2, comma 4, consente di procedere all'inquadramento del personale in discorso anche in assenza dei prescritti requisiti, ritenendo utile a tale fine la mera iscrizione alla scuola di specializzazione, e non il possesso del titolo di specializzazione, come invece previsto dalla disciplina concorsuale vigente, violando in tal modo l'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost.

In definitiva l'art. 2 esaminato, prevedendo la stabilizzazione del personale medico dirigenziale precario, prescinde del tutto dall'esigenza di consentire l'accesso alle posizioni dirigenziali a chiunque vi abbia interesse, così violando gli artt. 51 e 97 Cost., anche in contrasto con i principi di ragionevolezza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Così disponendo, il legislatore regionale legifera in difformità alla normativa statale di riferimento costituita dall'art. 15 del d.lgs. 502/1992, la cui ratio è stata lucidamente evidenziata dalla giurisprudenza di legittimità: "In tema di rapporto di lavoro della dirigenza medica, l'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dal d.lgs. n. 229 del 1999, nello stabilire, tra l'altro, che l'esito positivo delle verifiche, cui il dirigente sanitario è periodicamente sottoposto, "costituisce condizione per il conferimento o la conferma degli incarichi di maggior rilievo, professionali o gestionali", intende porre a salvaguardia dell'interesse pubblico della salute dei cittadini uno strumento per assicurare il miglior funzionamento della struttura sanitaria, giacché dette verifiche devono essere funzionalmente volte ad assicurare alla struttura medesima, e quindi ai fruitori della stessa, non solo la specifica competenza professionale di chi vi opera, ma anche il corretto espletamento del servizio e la realizzazione dell'appropriatezza degli interventi con finalità preventive, diagnostiche, terapeutiche e riabilitative, nonché l'efficace ed efficiente gestione delle risorse", (Cass. Sez. lavoro, n. 28714 del 03-12-2008); dall'art. 17, commi da 10 a 13 del d.l. n. 78/2009 convertito con modificazioni nella legge n. 102/2009; dall'art. 2, comma 74, della legge n. 191/2009.

2) L'art. 13, nel prevedere la possibilità, sussistendo le condizioni ivi prescritte, per il personale titolare di contratto ovvero di incarico a tempo determinato presso enti o aziende del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2009 presso un'azienda o ente del servizio sanitario della regione Puglia di transitare nei ruoli di quest'ultima, a tempo indeterminato, consente di fatto l'utilizzo dell'istituto della mobilità per effettuare inquadramenti presso gli enti sanitari della Regione Puglia, a tal fine essendo sufficiente la titolarità di un contratto o incarico a tempo indeterminato presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN), e la prestazione di attività lavorativa a tempo determinato alla data del 31 luglio 2009, (senza tuttavia specificare in quale posizione, che potrebbe anche risultare differente da quella di provenienza) presso i predetti enti sanitari regionali.

Tale disposizione è incostituzionale in quanto:

- si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost. In particolare con specifico riferimento alla materia del pubblico concorso quanto già esposto con riferimento all'art. 2, comma 1;
- determina una violazione delle disposizioni contrattuali che regolano l'istituto della mobilità e che consentono la mobilità stessa solo nel rispetto della categoria, profilo professionale, disciplina e posizione economica di appartenenza del dipendente, e si pone in tal modo in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera 1), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia

dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, quali sono i contratti collettivi;

- non è in linea con l'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni, disciplina statale di riferimento, che, nel disciplinare i passaggi di personale tra amministrazioni diverse, limita l'immissione nei ruoli delle amministrazioni in cui si presta servizio al solo personale in posizione di comando o di fuori ruolo, violando in tal modo l'art. 97 Cost.

- si pone in contrasto anche con gli artt. art. 24 e 31 del D.lgs. n. 150/2009, secondo i quali, in attuazione dell'art. 97 Cost., le pubbliche amministrazioni, e le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale, a decorrere dal 1 gennaio 2010, devono coprire i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

- viola il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 117 e 118 Cost., a cui si ispirano i rapporti tra SSN ed università, e viola l'autonomia universitaria, garantita dall'art. 33 Cost., in quanto, riferendosi al personale di tutti gli enti del servizio sanitario regionale, comprese le aziende ospedaliero-universitarie, non rinvia all'atto aziendale o ai protocolli d'intesa tra regione ed università, di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999 o ad una forma d'intesa con il Rettore.

La disposizione, quindi, contrasta con i principi di ragionevolezza, di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

3) L'art. 15 è volto a stabilizzare gli ex lavoratori socialmente utili (in servizio da almeno cinque anni negli enti del SSR) nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica ovvero nell'ambito di una revisione della consistenza della dotazione stessa. Tale disposizione, formulata in maniera generica e poco chiara eccede dalle competenze regionali. Infatti, riferendosi genericamente agli "ex lavoratori socialmente utili" senza precisare in che posizione tale personale presta attualmente servizio, ricomprende tra i suoi destinatari anche il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, ed è pertanto incostituzionale per gli stessi motivi esposti nei confronti dell'art. 2, comma 1.

La disposizione in esame, inoltre, consentendo la stabilizzazione anche in assenza di posti vacanti, non offre idonee garanzie circa il rispetto dell'articolo 2, comma 71, della richiamata legge n. 191/2009 (contenimento spese di personale) che si configura quale norma di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e determina oneri non coperti in violazione dell'art. 81 della stessa Costituzione.

4) Gli artt. 16, commi 1 e 2, l'art. 19, comma 1 e Pari 22, comma 1 possono valutarsi unitariamente, atteso che essi violano il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 117 e 118 Cost., a cui devono ispirarsi i rapporti tra SSN ed università, nonché l'autonomia universitaria, garantita dall'art. 33 Cost., in quanto, riferendosi al personale di tutti gli enti del servizio sanitario regionale, comprese le aziende ospedaliero-universitarie, privano l'università della facoltà di procedere alla individuazione della quota di personale di eventuale propria competenza, obliterando l'atto aziendale e/o i protocolli d'intesa tra regione ed università, di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999, o una forma d'intesa con il Rettore.

5) L'art. 16, comma 3, e l'art. 18, sono volti ad ampliare i destinatari delle procedure di stabilizzazione di cui all'art. 3, comma 38, della legge n. 40/2007, prorogandone sostanzialmente gli effetti. Ciò rende palese come tali disposizioni siano affette dagli stessi vizi già denunciati in ordine all'art. 2, comma 1.

6) L'art. 17, prevede che i medici titolari di incarico a tempo determinato, operanti nel servizio di emergenza-urgenza e in possesso di determinati requisiti, possano presentare domanda di conferimento di incarico a tempo indeterminato. Anche questa norma consente in sostanza la

stabilizzazione di personale medico assunto a tempo determinato, in violazione dei principi già esaminati del pubblico concorso e della imparzialità dell'azione amministrativa, per cui è incostituzionale per gli stessi motivi esposti nei confronti dell'art. 2, comma 1.

7) L'articolo 19, comma 6 introduce alcuni commi (1 bis, 1 ter, 1 quater, 1 quinquies) all'articolo 1 della legge regionale n. 27/2009, recante disposizioni in materia di dotazioni organiche e assunzioni, già oggetto di impugnativa innanzi alla Corte Costituzionale da parte del Governo con ricorso ritualmente notificato e depositato il 3.3.2010. Con i predetti commi, nel richiamare i principi di cui al comma 1 del citato articolo 1 in merito alla rideterminazione delle dotazioni organiche degli enti del SSR, si introducono alcune deroghe ai predetti principi, consentendo di computare, tra l'altro, il fabbisogno di personale finalizzato all'attivazione di nuovi servizi ed attività non contemplati dalle vigenti dotazioni organiche, ed affermando la necessità che nell'applicazione del predetto articolo 1 nel suo complesso debba essere assicurato il principio dell'invarianza della spesa.

Al riguardo, fermo che in sede di impugnativa dell'articolo 1 in esame si è espressamente evidenziato che tale norma, nel prevedere che i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 vengano integralmente impiegati..... per nuove assunzioni, comporta oneri tali da pregiudicare il contenimento delle spese per il personale, obiettivo avuto di mira dal legislatore statale con le leggi finanziarie 2009 e 2010, si osserva che le modifiche introdotte concorrono a rendere la norma impugnata del tutto inidonea a garantire la riduzione delle spese di personale prevista da ultimo dall'articolo 2, comma 71, della legge n. 191/2009.

Alla stregua della giurisprudenza di codesta Corte le norme statali che fissano limiti di spesa alle Regioni ed agli enti locali, a condizione che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi e che incidano temporaneamente su una complessiva e non trascurabile voce di spesa, possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (cfr. sentenza n. 94 del 2009), e la violazione di siffatte norme statali si traduce nella violazione dell'art. 117, comma 3 Cost. che attribuisce allo Stato una potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8) L'art. 19, comma 8 e l'art. 20 ampliano il novero dei destinatari della vigente normativa regionale in materia di stabilizzazioni di personale dirigente. I profili di incostituzionalità della norma sono pertanto analoghi a quanto evidenziato in ordine all'art. 2, comma 1.

9) L'articolo 21, comma 1, prevede una riserva di posti nei concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli aziendali per il personale sanitario non medico operante in regime di convenzione nelle carceri. La norma è incostituzionale sotto due profili: perché non stabilendo la misura percentuale di detta riserva contrasta con l'articolo 97 della Costituzione, e perché non essendo delimitata in maniera rigorosa l'area della riserva stessa pone ostacoli per l'accesso all'impiego da parte di chi vi abbia interesse, in violazione del principio costituzionale del pubblico concorso.

10) L'articolo 21, comma 4 stabilisce che la spesa inerente l'inquadramento del personale di cui ai commi precedenti (personale non medico operante nell'ambito della medicina penitenziaria le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010) non rientra nei limiti prescritti dall'articolo 1, comma 565, della legge 296/2006, trattandosi di trasferimento di funzioni i cui oneri sono assicurati con le risorse di cui all'articolo 6 del DPCM 1 aprile 2008.

Al riguardo, premesso che in materia di contenimento della spesa di personale per gli enti del SSN occorre far riferimento all'articolo 2, comma 71, della legge 191/2009, la norma determina oneri non coperti in violazione dell'articolo 81 della Costituzione, tenuto conto che la spesa sostenuta per il personale in regime di convenzione è inferiore a quella conseguente all'inquadramento in considerazione del differente trattamento economico spettante alle due categorie di personale.

Ne discende che la relativa spesa non sarebbe integralmente coperta dalle risorse di cui al citato DPCM.

11) L'articolo 21, commi 5 e 6 nel prevedere rispettivamente l'equiparazione, anche ai fini previdenziali, dei medici titolari di incarico provvisorio di cui all'articolo 50 della legge 740/1970 ai medici titolari di incarico definitivo, e l'assoggettamento del predetto personale alla disciplina degli accordi integrativi per la medicina generale e la specialistica ambulatoriale, si pongono in contrasto con l'articolo 4, comma 3, del DPCM 1 aprile 2008 ai sensi del quale il personale in questione resta assoggettato, anche a seguito del trasferimento alle aziende sanitarie, alla disciplina prevista dalla legge n. 740/1970 fino alla scadenza del relativo rapporto che, se a tempo determinato (come nel caso in esame) e con scadenza anteriore al 31 marzo 2009, è prorogato solo per la durata di dodici mesi. Inoltre l'equiparazione prevista comporta oneri non coperti dalle risorse di cui al citato DPCM. Pertanto le disposizioni in esame si pongono in contrasto con gli articoli 81 e 117, comma 2, lettera I, della Costituzione.

12) L'art. 24, commi 3 nella parte in cui prevede sia l'istituzione di un elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende del servizio sanitario della regione, sia la competenza della Giunta regionale ad emanare, con proprio provvedimento, le modalità di aggiornamento annuale dell'elenco e i criteri per la verifica dei requisiti (previsti dall'articolo 3-bis, comma 4, del D.Lgs. 502/1992) dei candidati idonei alla predetta nomina, viola le disposizioni dell'art.4, comma 2, del d.lgs. n. 317 del 1999. L'art. 24, infatti, non considera la disposizione dell'art.4 del suddetto d.lgs., secondo cui il direttore generale delle AOU è nominato dalla regione d'intesa con il rettore. Ne deriva che tale disposizione viola l'autonomia universitaria, poiché gli idonei presenti nell'elenco sono solo quelli scelti dalla regione, così restringendosi la scelta del rettore, poiché nell'individuazione della rosa di candidati non è prevista alcuna forma di collaborazione con l'università. Detta disposizione viola pertanto il principio di leale collaborazione, di cui agli artt 117 e 118 Cost., a cui si ispirano i rapporti tra SSN ed università, nonché l'autonomia universitaria garantita dall'art. 33 Cost.

13) L'articolo 26 interviene in materia di trattamento economico dei direttori generali, amministrativi e sanitari, modificando la disciplina regionale a suo tempo emanata in attuazione di quanto previsto dal DPCM 319/2001 (modificativo del DPCM 502/1999). Si rileva che nella disposizione regionale in esame manca qualsiasi riferimento ai predetti DD.P.C.M., ed al limite massimo del trattamento economico ivi fissato, con la conseguenza che la concreta applicazione della norma può dare luogo al riconoscimento di emolumenti superiori a quelli massimi previsti dalla predetta normativa statale, con conseguente disparità di trattamento rispetto alle altre regioni e maggiori oneri per la regione Puglia, in violazione dell'art. 81 Cost.

14) L'articolo 30, che modifica l'articolo 25 della legge 25/2007, consente un illegittimo inquadramento all'interno di società, aziende o organismi, variamente denominati della Regione, di soggetti provenienti da imprese o società cooperative. Nel ricordare che la normativa statale - articolo 18 del DL 112/2008 e articolo 19 del DL 78/2009 - impone il rispetto di forme di selezione pubblica del personale anche alle società pubbliche affidatarie di servizi nonché l'adeguamento, da parte di queste, alle misure di contenimento della spesa di personale fissate per le Amministrazioni controllanti, la norma regionale in esame contrasta con le predette disposizioni e, conseguentemente, viola i principi costituzionali di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Alla luce di quanto sopra esposto, emerge palesemente il diretto contrasto delle disposizioni regionali impugnate con tutte le norme Costituzionali sopra indicate, introducendosi una normativa diversa e più favorevole sia in punto di stabilizzazione che sotto il profilo economico valida solo in ambito regionale, con conseguente disparità di trattamento nei confronti di omologhe categorie lavorative radicate in altre regioni, nonché massimamente dell'art. 97 Cost sotto il profilo della violazione del principio di

imparzialità dell'azione amministrativa e uniformità della stessa nel territorio nazionale.

* * *

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Puglia del 25 febbraio 2010 n.4, pubblicata sul B.U.R. del 2 marzo 2010 n. 40, recante "Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali", negli articoli espressamente impugnati.

Roma, 30 aprile 2010

PARTE SECONDA

Atti di Organi monocratici regionali
