



## **Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 137 del 20/09/2012**

RICORSO 31 agosto 2012, n. 117

Dichiarazione incostituzionalità art. 5, comma 3 L.R. 18/2012.

della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (CF 80188230587), in persona del Presidente P.T., rappresentato e difeso ex lege dalla Avvocatura Generale dello Stato (cf 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

CONTRO

la REGIONE PUGLIA, in persona del Presidente P.T. (CF 80017210727)

perché sia dichiarata l'incostituzionalità

dell'art. 5, c. 3. Legge della Regione Puglia n. 18 del 3/7/2012 pubblicata sul BUR n. 99 del 6/7/2012 recante: "Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012"

IN FATTO

1. Si premette che la Regione Puglia, a causa del mancato rispetto del Patto di stabilità interno per gli anni 2006 e 2008, è stata dichiarata inadempiente dal Tavolo Politico istituito a seguito dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e conseguentemente alla Regione non è stato consentito l'accesso al finanziamento integrativo del Servizio Sanitario Nazionale a carico dello Stato per quegli stessi anni.

2. Alla Regione è stata tuttavia data la possibilità di recuperare le suddette somme (pari a circa 500 milioni di euro) con l'invio di una proposta di Piano di rientro, da sottoscrivere con accordo ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della legge 311/2004, secondo quanto disposto dalla legge finanziaria 2008 (legge 244/2007, art. 2, comma 49).

Tale legge infatti prevede la possibilità per le Regioni che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno in uno degli anni precedenti il 2007 di recuperare la quota premiale con la Sottoscrizione di un Accordo su un Piano di rientro dai disavanzi sanitari.

3. La Regione Puglia ha pertanto stipulato il 29 novembre 2010, nei termini previsti dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 125 del 2010, convertito nella L. n. 163 del 2010, l'Accordo con il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario ("Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2012") che individua gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1, c. 180, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005).

Detto accordo (con l'allegato Piano di rientro dal disavanzo sanitario) è stato successivamente approvato dalla regione Puglia con la L.r. n. 2 del 2011.

4. Il Piano di rientro della regione Puglia, di cui all'Accordo del 29 novembre 2010, prevede in particolare il blocco totale del turn-over del personale degli enti del Servizio sanitario regionale nel triennio 2010-2012 (si veda paragrafo B3 del capitolo 1.5 del Piano).

4.1. La regione Puglia ha dato attuazione al suddetto impegno approvando la legge regionale 24 settembre 2010, n. 12 (recante "Piano di rientro 2010-2012. Adempimenti"), che all'articolo 2, rubricato "blocco turn-over", dispone quanto segue: "Per gli anni 2010, 2011 e 2012 è fatto divieto ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge".

5. Va altresì premesso che la Regione Puglia, con l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 11/2012, ha previsto che gli enti del SSR, nelle more del completamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti, "si avvalgono a tempo determinato" del personale della dirigenza sanitaria (medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa) selezionato in base all'esito delle procedure indicate dall'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007 (quest'ultimo già dichiarato incostituzionale da codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 42 del 2011 emessa all'esito di un giudizio incidentale di costituzionalità) "senza oneri aggiuntivi sul livello di spesa sostenuto per la medesima voce di costo nell'esercizio 2011 e nel rispetto dei limiti di spesa consentiti dalle norme nazionali vigenti in materia di contenimento della spesa delle amministrazioni pubbliche".

5.1. Il citato art. 1, comma 2 della l.r. 11/2012 è stato già oggetto di impugnativa, deliberata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 5 luglio 2012, per contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e conseguente violazione dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

In particolare tale disposizione è stata impugnata in quanto, tra gli altri motivi, contrasta, ad avviso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il Piano di rientro della regione Puglia, di cui all'Accordo del 29 novembre 2010, che prevede il blocco totale del turn-over del personale degli enti del Servizio sanitario regionale nel triennio 2010-2012 (si veda paragrafo B3 del capitolo 1.5 del Piano).

L'art. 1, comma 2 della l.r. n. 11/2012 è stato ritenuto pertanto lesivo dell'art. 2, commi 80 e 95 della legge n. 191/2009, secondo cui "gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro".

Inoltre, il medesimo art. 1, comma 2 della l.r. n. 11/2012 è stato ritenuto, nel predetto ricorso della esponente Presidenza, contrastante anche con vincolo di contenimento della spesa complessiva di personale previsto dall'articolo 2, comma 71, della legge n. 191/2009, secondo il quale gli enti del Servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento.

6. La legge, oggetto del presente ricorso, aggiunge al predetto art. 1, della L.R. 11/12 i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater con i quali viene, rispettivamente, disposto che:

- per l'anno 2012 i limiti di cui all'art. 9, comma 28, del dl. 78/2010 sono determinati su base aggregata regionale con riferimento alla spesa sostenuta nel 2009;
- gli Enti del SSR provvedono a comunicare i dati relativi alla spesa storica del 2009 e a quella determinata da convenzioni o contratti già perfezionati nel 2012 per le medesime tipologie contrattuali;

- la Giunta quantifica la spesa regionale consentita nel 2012, nel rispetto dei limiti previsti dalle vigenti disposizioni e provvede all'assegnazione delle quote della spesa residua consentita nel 2012 (al netto di quella già sostenuta), al fine esclusivo di consentire agli Enti ed Aziende del SSR di attuare quanto disposto dal comma 2 del citato art. 1 della l.r. 11/2012 (assunzioni a tempo determinato).

Il successivo comma 3 della legge in esame dispone che "All'esito di quanto previsto dai commi 2-ter e 2-quater dell'articolo 1 della l.r. n. 11/2012, come aggiunti dal comma 1 del presente articolo, fermi restando i vincoli di contabilità pubblica e il rispetto dei limiti finanziari invalicabili e assegnati dalla Giunta regionale agli Enti ed Aziende del SSR di cui alla lettera b) del predetto comma 2-quater, non sono assoggettate alla preventiva autorizzazione di cui al comma 2 del presente articolo (ovvero della Giunta regionale), le proroghe dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale di cui al comma 2 dell'art. 1 della l.r. n. 11/2012".

Ad avviso della Presidenza ricorrente, anche l'art. 5 c. 3 della L. 18/12 va dichiarato incostituzionale per i seguenti

## MOTIVI

1. Violazione dell'art. 117, c. 3, Cost. in relazione all'art. 1 c. 796 lett. b) della L. 296 del 2006 nonché all'art. 2, cc. 80 e 95, della L. 191 del 2009

Va ricordato che, proprio in attuazione del predetto Piano di rientro sanitario ed ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 12/2010, per il triennio 2010-2012, opera, nell'ambito del servizio sanitario della regione Puglia, il blocco del turn over.

Per quanto riguarda il personale con rapporto di lavoro flessibile vige, altresì, la disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del D. L. 78/2010, secondo la quale le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni, possono avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Quanto sopra fermo restando il vincolo di contenimento della spesa complessiva di personale previsto dall'articolo 2, comma 71, della legge n. 191/2009, secondo il quale gli enti del Servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento.

Anche per l'articolo 5, comma 3 della legge regionale n. 18/2012 valgono perciò i medesimi motivi di censura sollevati con riguardo all'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 11/2012 in quanto, nel ribadire la possibilità per la regione di stipulare i suddetti contratti (peraltro senza necessità di autorizzazione della Giunta regionale) pregiudica il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal Piano di rientro ponendosi in contrasto con le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 80 e 95, della legge n. 191/2009 e, conseguentemente, con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva allo Stato i principi in materia di coordinamento di finanza pubblica.

Al riguardo codesta ecc.ma Corte Costituzionale, con le sentenze n. 91 del 2011 e n. 100 e n. 141 del 2010 (di recente v. anche la decisione n. 91 del 2012), ha ripetutamente affermato che "l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa", peraltro in un "quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario" (così già la sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può "legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (sentenza n.163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, codesta ecc.ma Corte ha anche più volte ribadito che la norma di cui all'art. 1,

comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, “può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica” (sentenze n. 163 del 2011; n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale nonna, infatti, sempre secondo codesta Corte, ha reso vincolanti - al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 - per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

La disposizione regionale in esame integra e ribadisce quanto prevede l'art. 1 comma 2 della L.R. 11/12, secondo la quale gli enti del SSR, nelle more del completamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti, sono autorizzati, al fine di assicurare i livelli essenziali di tutela assistenziale, ad avvalersi a tempo determinato del personale selezionato all'esito delle procedure di cui all'art. 3, comma 40, della LR n. 40/2007 “senza oneri aggiuntivi sul livello di spesa sostenuto per la medesima voce di costo nell'esercizio 2011”.

Ciò posto, la nonna regionale in esame contrasta con le nonne e i principi di coordinamento della finanza pubblica sopra indicati, in quanto viola l'obbligo del blocco del turn-over e prevede la possibilità di reclutamento di personale con riferimento alla medesima voce di costo del 2011 (v. Corte cost. 182/11).

La disposizione impugnata con il presente ricorso, in quanto dà esecuzione alla disposizione sopra richiamata (art. 1 c. 2 L.R. 11/12), è suscettibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal medesimo Piano e, quindi, di porsi in contrasto con le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 80 e 95, della legge n. 191/2009 che si configurano quali norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

## 2. Violazione degli artt. 3 e 97 cost.

2.1 La disposizione regionale censurata, in quanto presuppone il riferimento, operato dal precedente art. 1 c. 2 della L. 11/12 alle procedure di cui dall'art. 3, comma 40, della legge regionale n. 40 del 2007, richiama una disposizione, come sopra detto, che è stata dichiarata incostituzionale con la citata sentenza n. 42 del 2011 di codesta Corte

Con la predetta sentenza, resa nel giudizio incidentale di costituzionalità promosso dal TAR di Lecce, codesta ecc.ma Corte ha ritenuto illegittima la disposizione dell'art. 3 c. 40 della L.R. 40/07 in quanto costituente una deroga non giustificata al principio del pubblico concorso. “Questa Corte ha da tempo precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso, superabile quando sussistano “particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione”.

La disposizione impugnata, pertanto, nella parte in cui conferma il meccanismo di reclutamento previsto dall'art. 3 c. 40 della L.R. 40/07, viola il principio costituzionale dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso e per tale ragione, in via subordinata rispetto al motivo precedente, se ne chiede l'annullamento.

2.2. Infine, la disposizione impugnata con il presente ricorso si pone in contrasto anche con il principio di ragionevolezza delle leggi (art. 3 Cost.), in quanto, facendo riferimento per la sua applicazione ad una disposizione che è stata già dichiarata incostituzionale da codesta ecc.ma Corte (art. 3 c. 40 LR 40/07) e

che quindi non F più in vigore, si presenta monca ed insuscettibile di ricevere applicazione.

Ed invero, la caducazione del rinvio alle procedure selettive di cui alla L.R. 40/07 operata in virtù della dichiarazione di incostituzionalità di tali procedure ad opera di codesta ecc.ma Corte, comporta, allo stato, la necessità che il reclutamento delle figure professionali previste dall'art. 5 c. 3 della L. R. 18/12 avvenga mediante pubblico concorso e quindi mediante un meccanismo di reclutamento che è in contrasto con la finalità della disposizione censurata, con la quale si intende sopperire, proprio nelle more dello svolgimento dei pubblici concorsi, alla copertura dei posti vacanti mediante un meccanismo di stabilizzazione.

P.T.M.

si confida che la disposizione regionale in epigrafe venga dichiarata costituzionalmente illegittima.

Si depositano:

1. deliberazione del Consiglio dei Ministri del 10.8.2012;
2. L.R. 18 del 2012;
3. BUR 149 del 2010 (LR 12/10);
4. stralcio del Piano di rientro 2010-2012

Roma, lì 23/08/2012

Antonio Grumetto  
Avvocato dello Stato

---

PARTE SECONDA

---

Atti regionali

---