

Sentenza n. 100 del 17 marzo 2010

Materia: contenimento della spesa sanitaria. Principi di leale collaborazione e di coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articoli 3, primo comma, 51, 81, quarto comma, 97, primo e terzo comma, 117 e 118 della Costituzione.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo).

Esito: parziale accoglimento

Estensore: Carla Campana

Il Presidente del Consiglio dei Ministri impugna l'articolo 4, della legge della legge regionale in oggetto, nella parte in cui, dopo aver previsto che le "*consulenze in essere alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ulteriormente rinnovabili né rinegoziabili*" (comma 1), stabilisce (comma 2) che, proprio in previsione della loro scadenza, l'Azienda sanitaria o ospedaliera può chiedere all'assessorato regionale di verificare se fra le risorse umane presenti nell'organico del personale regionale siano comprese figure professionali compatibili con le esigenze dell'Azienda richiedente e laddove presenti può incaricare detto personale dipendente di fornire la consulenza prevedendo la corresponsione delle remunerazioni, ovvero, laddove le professionalità richieste non siano reperibili in organico, autorizzare l'Azienda alla stipula del contratto di consulenza.

Impugna, altresì, l'articolo 7 della stessa legge regionale secondo il quale le Aziende sanitarie locali e alle Aziende ospedaliere della Campania hanno obbligo di bandire concorsi riservati per i lavoratori in servizio in modo continuativo da almeno tre anni presso strutture sanitarie private provvisoriamente accreditate, licenziati e posti in mobilità a seguito di provvedimento di revoca dell'accreditamento conseguente alla perdita dei requisiti previsti dalle vigenti disposizioni in materia.

Il ricorrente ritiene, in primo luogo, che le due norme impugnate, comportano impegni di spesa che sono in contrasto con il contenuto dell'Accordo stipulato dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

Ai sensi dell'articolo 3, comma 6, del citato Accordo, intervenuto il 13 marzo 2007, infatti, tra i provvedimenti regionali di spesa e programmazione

sanitaria, da sottoporre alla preventiva approvazione del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze, rientrano anche quelli concernenti le consistenze del personale a tempo indeterminato, determinato nonché quelle relative a forme di lavoro flessibile, convenzioni e consulenze con riferimento ai fattori che hanno incidenza diretta ed indiretta su dette consistenze (assunzioni, cessazioni, riorganizzazione dei servizi, accorpamenti, esternalizzazioni, creazioni di nuovi enti, ecc).

Nel novero di tali provvedimenti, pertanto, rientrano, secondo il ricorrente, anche le misure oggetto delle disposizioni impugnate, le quali, sarebbero state assunte in violazione dell'Accordo summenzionato e, per l'effetto, in violazione del fondamentale principio di leale collaborazione.

Su tali basi, dunque, viene dedotto un primo profilo di illegittimità costituzionale, comune ad entrambe le norme censurate, per violazione degli articoli 117 e 118 Costituzione e del principio di leale collaborazione.

Secondo il ricorrente, inoltre, la Regione Campania sarebbe anche venuta meno agli specifici vincoli, strumentali al conseguimento dell'equilibrio economico nel sistema sanitario, contenuti nel piano di rientro di cui al già citato Accordo del 13 marzo 2007. I predetti articoli 4 e 7, infatti, contrasterebbero con i principi volti al contenimento della spesa sanitaria (identificati quali principi fondamentali della materia, oggetto di potestà legislativa concorrente statale e regionale, "coordinamento della finanza pubblica") ai sensi dell'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), norma che attribuisce natura vincolante agli *"interventi individuati nei programmi operativi di riorganizzazione, potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311"*. Discende da questo punto, pertanto, la deduzione di un secondo profilo di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione, per violazione dei principi fondamentali, nella materia di legislazione concorrente, del "coordinamento della finanza pubblica".

Analoga censura, in ultimo, sebbene sotto altro profilo, viene rivolta al solo articolo 4, comma 2, della legge regionale qui in esame. Il ricorrente, infatti, ipotizza che esso reintroduca *"surrettiziamente la facoltà incondizionata delle Aziende sanitarie locali di affidare nuove consulenze o di rinnovare quelle in corso"*, ponendosi in contrasto con la previsione (anch'essa costituentente, secondo il ricorrente, principio fondamentale della materia "coordinamento della finanza pubblica") contenuta nell'articolo 46 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

Secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri detta previsione ha subordinato a puntuali presupposti legittimanti l'attività di affidamento di consulenze quali la specificità dell'oggetto dell'incarico e la sua strumentalità rispetto alle esigenze dell'amministrazione conferente, l'impossibilità oggettiva

di utilizzazione di risorse interne, la temporaneità della prestazione e la sua valutazione in termini di grado elevato di qualificazione, la possibilità di prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo in presenza dell'accertamento rigoroso di un'esperienza qualificata, maturata nel settore ove si presta attività di consulenza, in contrasto con quanto previsto dalla legge regionale impugnata che richiede unicamente per l'espletamento della consulenza una mera richiesta dell'azienda interessata.

La Corte Costituzionale respinge le censure ora descritte, volta a ravvisare la violazione del principio di leale collaborazione ipotizzata dal ricorrente con riguardo agli articoli 4, comma 2, e 7 poichè, richiamando un orientamento consolidato della propria giurisprudenza, esclude che sia ipotizzabile una approvazione ministeriale della legge regionale in esame, essendo palese che l'approvazione prevista dall'Accordo si riferisce a provvedimenti amministrativi e non già legislativi che siano adottati dalla Regione.

Con riguardo alla pretesa violazione dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali, nella materia di legislazione concorrente, del "coordinamento della finanza pubblica", in particolare desumibili dall'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, la Corte opera alcuni distinguo. Con riferimento all'articolo 4, comma 2, la Corte afferma che la norma dello Stato che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, 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.

Tuttavia, la Corte ritiene che nel caso di specie, tale principio non può ritenersi disatteso poiché l'articolo 4, comma 2, della legge regionale in esame, non contemplando affatto la possibilità del ricorso a consulenze secondo condizioni meno rigorose di quelle previste dalla legislazione statale, non si pone in contrasto con quegli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel settore sanitario individuati nel già citato Accordo del 13 marzo 2007. Ugualmente ritiene non sussistere quanto lamentato riguardo all'articolo 7 della stessa legge regionale. La Corte ritiene, infatti, non corretta l'individuazione dell'ambito del coordinamento della finanza pubblica nel quale collocare le disposizioni impuginate che sono da collocare, più propriamente, nell'ambito dell'organizzazione interna della Regione, materia di competenza legislativa regionale esclusiva.

Il ricorrente, poi, impugna l'articolo 7 della legge della Regione Campania n. 16 del 2008 lamentando che la norma, nel bandire concorsi riservati ai lavoratori che abbiano prestato servizio in modo continuativo per almeno tre anni presso strutture sanitarie private provvisoriamente accreditate, già licenziati o posti in mobilità a seguito di un provvedimento di revoca dell'accreditamento, violerebbe gli articoli 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Costituzione. Essa, infatti, contrasterebbe con quel principio del pubblico concorso che, sottolinea il ricorrente, secondo la giurisprudenza costituzionale costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare al fine di assicurare la loro imparzialità ed efficienza. Ancora, ribadisce il ricorrente, la censurata disposizione, nel contemplare la possibilità di svolgimento di concorsi riservati,

non solo comporta un impegno di spesa che non è in linea con gli obiettivi di rientro dal disavanzo derivanti dal più volte richiamato Accordo tra Governo e Regione, ma implica inevitabilmente maggiori costi per il personale, privi di copertura finanziaria, donde l'ipotizzata violazione anche dell'articolo 81, quarto comma, Costituzione.

La Corte accoglie il rilievo ora descritto. Secondo la Corte, infatti, la più recente giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come sia necessario, affinché *“sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'articolo 97 Cost.”*, che *“l'area delle eccezioni”* alla regola sancita dal suo primo comma sia *“delimitata in modo rigoroso”* (così di recente, la sentenza n. 215 del 2009).

Secondo la Corte, tali principi valgono anche quando, come nell'ipotesi in esame, la riserva integrale dei posti operi nei confronti di un limitato gruppo di soggetti estranei ad essa, giacché pure in questo caso risulta violata quella natura *“aperta”* della procedura, che costituisce elemento essenziale del concorso pubblico. Su tali basi, dunque, si deve pervenire all'accoglimento della censura di violazione degli articoli 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Costituzione.

Secondo la Consulta, il censurato articolo 7 della legge regionale in esame viola anche l'articolo 81, quarto comma, Costituzione.

La Corte richiama la propria giurisprudenza costante nel ritenere che *“il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'articolo 81 Costituzione. si ispira”*, precisando che la copertura di nuove spese *“deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri”*. Per l'effetto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo).