

CORTE COSTITUZIONALE - Ricorso n. 33 depositato il 3 luglio 2008 - Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 24 delle Norme integrative del 16 marzo 1956.

Ricorso n. 33
depositato il 3 luglio 2008

del PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi, 12

contro

la REGIONE CAMPANIA, in persona del Presidente in carica

per l'impugnazione

della legge regionale della Campania n. 5 del 14 aprile 2008, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 17 del 28 aprile 2008, recante "Modifiche all'articolo 81 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1, concernenti norme per la stabilizzazione del personale precario del servizio sanitario regionale", in relazione al suo articolo 1, commi 1 e 4.

L'articolo 81 della legge regionale della Campania n. 1 del 30 gennaio 2008, rubricato "Norme per la stabilizzazione del personale precario del servizio sanitario regionale", al comma 1 prevedeva:

"La Regione Campania, nell'ambito di quanto previsto dall'articolo 1, comma 565, lettera c), punto 3, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), nei limiti della propria autonomia e senza alcun onere finanziario aggiuntivo, in coerenza con gli indirizzi fissati per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa nel settore sanitario, promuove la trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente non dirigente degli enti del servizio sanitario regionale, in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato".

La disposizione è stata emanata in attuazione dell'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007), relativo alla "Ridefinizione della disciplina sui vincoli alla spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale", il quale, in materia di stabilizzazione del personale precario del Servizio sanitario nazionale, stabiliva (enfasi aggiunta):

"Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo d'intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per un patto nazionale per la salute, sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, in data 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione:

a) gli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando quanto previsto per gli anni 2005 e 2006 dall'articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e, per l'anno 2006, dall'articolo 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento. A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni;

b) ... Omissis...;

c) gli enti destinatari delle disposizioni di cui alla lettera a), nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti dalla medesima lettera:

1) ... Omissis...;

2) ... Omissis...;

3) predispongono un programma annuale di revisione delle predette consistenze finalizzato alla riduzione della spesa complessiva di personale. In tale ambito e nel rispetto dell'obiettivo di cui alla lettera a), è verificata la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato. A tale fine le regioni nella definizione degli indirizzi di cui alla presente lette-

ra possono nella loro autonomia far riferimento ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543".

Nella materia è, poi, intervenuto l'articolo 3, comma 94 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), secondo il quale:

“Fatte comunque salve le intese stipulate, ai sensi dei commi 558 e 360 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prima della data di entrata in vigore della presente legge, entro il 30 aprile 2008, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, predispongono, sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione del seguente personale non dirigenziale, tenuto conto dei differenti tempi di maturazione dei presenti requisiti:

a) in servizio con contratto a tempo determinato, ai sensi dei commi 90 e 92, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

b) già utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, e che alla stessa data abbia già espletato attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, presso la stessa amministrazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 290. È comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione di cui alla presente lettera il personale di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché il personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di ricerca".

Con l'articolo 1 della legge regionale della Campania n. 5 del 14 aprile 2008, norma in questa sede denunciata, si è stabilito:

“I. Al comma 1 dell'articolo 81 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1, le parole "personale precario dipendente non dirigente" sono sostituite dalle seguenti "personale precario dipendente, con esclusione dei dirigenti di strutture complesse,".

2. ... Omissis

3. ... Omissis

4. Le disposizioni di cui all'articolo 81 della legge regionale n. 1/2008 e quelle di cui alla presente legge di integrazione e modifica si applicano anche nei confronti del personale dirigenziale e di comparto che svolge in via esclusiva attività di assistenza sanitaria in forza di contratti a tempo determinato stipulati con le Aziende Ospedaliere Universitarie - AOU - della Campania".

La Regione Campania, attraverso tali disposizioni, ha dunque esteso la portata dell'articolo 81 della L.R. Campania n. 1/2008, prevedendo la stabilizzazione anche del personale di primo livello dirigenziale che presta, o abbia prestato, servizio in forza di contratto di lavoro a tempo determinato presso gli enti del Servizio sanitario regionale (comma 1: si tratta del personale precario dei ruoli professionali e sanitari, quali medici, biologi, farmacisti, sociologi e psicologi), nonché presso le Aziende ospedaliere universitarie della Campania (comma 4).

Tali norme sono illegittime per i seguenti

MOTIVI

1) In relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione, violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica".

Si è visto che l'articolo 1, comma 565, al dichiarato fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, ha, alla lettera c), punto 3), enunciato il principio secondo il quale le regioni, nel rispetto degli obiettivi indicati alla precedente lettera a), possono verificare la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro di dipendenti precari del Servizio sanitario nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543.

Queste ultime disposizioni disciplinano, tra l'altro, la stabilizzazione a domanda di una quota del personale delle amministrazioni dello Stato, circoscrivendo espressamente la procedura al personale non dirigenziale (cfr.

commi 519 e 526).

La limitazione a tale categoria di personale è, poi, confermata dall'art. 3, comma 94, della legge finanziaria 2008, che prevede la progressiva estensione a tutte le amministrazioni pubbliche, attraverso appositi piani, delle procedure di stabilizzazione.

Da queste fonti normative è, dunque, estraibile il principio secondo il quale il necessario contemperamento tra la finalità di progressivo superamento del precariato e gli obiettivi di finanza pubblica, imponga di far ricorso alla procedura eccezionale di reclutamento limitatamente ad una quota del personale, di categoria non dirigenziale.

Questo principio, originariamente rispettato dalla legge regionale della Campania n. 1/2008, risulta violato per effetto della novella contenuta nell'articolo 1 della legge regionale della Campania n. 5/2008, nella misura in cui essa, ai commi 1 e 4, estende la possibilità di trasformazione del rapporto di lavoro anche al personale dirigenziale.

Né potrebbe sostenersi che la normativa statale, interpretata nel senso dell'introduzione del suddetto limite, esprima una disciplina di dettaglio, come tale lesiva della competenza regionale: ben diversamente, attraverso tale limite essa fissa, ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea, principi fondamentali volti al contentimento della spesa corrente, i quali certamente rientrano nella competenza statale (si confronti, per tutte, la sentenza n. 4 del 2004).

2) In relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione, violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, della "tutela della salute".

Attraverso il richiamo ai principi desumibili dall'articolo 1, commi da 513 e 544, l'articolo 1, comma 565, della legge finanziaria del 2007, attuativa del patto nazionale della salute, intende circoscrivere al personale non dirigenziale le procedure di stabilizzazione, anche all'evidente fine di riservare la selezione senza concorso a categorie professionali la cui attività non coinvolge direttamente la salute dei cittadini.

Tale norma deve, in altre parole, considerarsi declinazione di principio fondamentale, riservato alla legislazione statale in quanto finalizzato alla tutela della salute, secondo il quale il personale dei ruoli professionali e sanitari, quali medici, biologi, farmacisti, sociologi e psicologi, deve essere selezionato attraverso rigorose procedure concorsuali, le quali sole possono garantire che la scelta cada sui soggetti tecnicamente più idonei allo svolgimento delle delicate mansioni sanitarie che formano oggetto del loro rapporto professionale.

Il principio risulta manifestamente violato dalle norme regionali qui denunciate, le quali, come si è visto, consentono, per l'appunto, il transito nei ruoli professionali e sanitari a personale precario scelto sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali dei datori di lavoro, al di fuori di una qualsiasi procedura concorsuale pubblica.

3) Violazione degli articoli 3, comma 1 e 97, comma 1 e 3 della Costituzione.

Secondo la costante giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, la regola del pubblico concorso, quale metodo che, per l'accesso alla pubblica amministrazione, offre le migliori garanzie di selezione dei più capaci, in funzione dell'efficienza della pubblica amministrazione (art. 97, comma 1, della Costituzione), può subire solo eccezionalmente delle deroghe - non escluse, ben vero, dall'art. 97, comma 3 - quando ricorrano situazioni che le rendano non irragionevoli.

Queste deroghe devono, secondo costante insegnamento della Corte, rispondere a "peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico" (sentenza n. 81 del 2006), ché, diversamente, la deroga si risolverebbe in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenze nn. 205 e 363 del 2006).

Nel solco di tale insegnamento si inseriscono le c.d. procedure di stabilizzazione, tese a valorizzare la situazione di soggetti che, in quanto già da tempo inseriti nell'organizzazione della pubblica amministrazione, si presume abbiano acquisito, nella precarietà, l'esperienza necessaria a far ritenere che il loro inserimento stabile nei ruoli pubblici sia funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione.

Nella valutazione della ragionevolezza delle procedure eccezionali di reclutamento del personale pubblico, deve certamente entrare in linea di conto anche la meritevolezza di tutela dell'obiettivo che il legislatore ha di mira, al fine di stabilirne un bilanciamento con l'interesse al miglior rendimento della pubblica amministrazione, il quale, in astratto, è certamente meglio tutelato dal pubblico concorso, che, in quanto "meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci", resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare

le proprie funzioni in condizioni di imparzialità; costituendo ineludibile momento di controllo (ex plurimis: sentenze n. 1 del 1999, n. 320 del 1997, n. 1 del 1996).

Ora, il bilanciamento tra tali opposti interessi, se può permettere la previsione di una deroga in vista della necessità di garantire la stabilità del posto di lavoro a categorie professionali che versano da anni in situazioni di precariato e la cui attività si caratterizza per la limitata specializzazione - per modo che il requisito della preparazione può ritenersi ragionevolmente surrogato da quello dall'esperienza lavorativa, prestata nelle specifiche mansioni destinate ad essere poi esercitate in via stabile - certamente non consente di contraddire la regola del pubblico concorso ove si tratti della selezione di dipendenti destinati a ruoli quanto mai delicati, per la possibile ripercussione sulla salute del cittadino della loro attività, come quelli sanitari.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'articolo 1, commi 1 e 4, della legge regionale della Campania n. 5 del 14 aprile 2008.

Roma, 26 giugno 2008

L'Avvocato dello Stato
Sergio Fiorentino