

Sentenza della Corte costituzionale n. 5/2022

Materia: Impiego pubblico.

Parametri invocati: articoli 3, 97 e 117, comma secondo, lettera l), e terzo, Cost,

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articoli 14, 15, 22, 46 e 91, commi 1 e 3, della legge regionale 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19).

Esito: Infondatezza; inammissibilità.

Con sentenza n. 5 del 2022, depositata in data 17 gennaio 2021, la Corte si è pronunciata sul ricorso n. 85/2020 promosso davanti alla Corte costituzionale dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge regionale 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19).

La pronuncia riguarda i soli articoli 14, 15, 22, 46 e 91, commi 1 e 3, della l.r. 8/2020, relativi alle indennità riconosciute dalla Regione agli operatori sanitari e del settore assistenziale per le attività svolte durante l'emergenza da COVID-19 nell'anno 2020 e alla facoltà, per l'Amministrazione regionale e gli enti locali, di derogare ai limiti assunzionali ricorrendo a forme di lavoro flessibile sempre per far fronte all'emergenza da COVID-19, avendo la Corte riservato a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso.

1. Occorre premettere che, in ordine **all'articolo 15** - che istituisce "*un'indennità di disagio una tantum*" da corrispondere al personale dell'Azienda USL, di qualsiasi profilo professionale e tipologia contrattuale, compresi i somministrati, e al personale convenzionato che abbia prestato attività lavorativa nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020 in strutture o servizi operanti in forma diretta o indiretta per l'emergenza da COVID-19 - è intervenuta, a seguito dell'abrogazione dello stesso articolo ad opera dell'articolo 3, comma 8, lettera e), della legge regionale 3 dicembre 2020, n. 10 (Riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione, ratifica di variazioni di bilancio e altri interventi urgenti), la rinuncia al ricorso da parte del ricorrente, accettata dalla Regione, con conseguente dichiarazione di estinzione del processo.

2. Le questioni di legittimità costituzionale **dell'articolo 14** - che introduce l'indennità sanitaria valdostana, riconosciuta al personale della dirigenza medica, sanitaria e veterinaria, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, e ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta convenzionati con l'Azienda USL per le attività di contrasto al COVID-19 prestate fino al 31 dicembre 2020 - e **dell'articolo 22** - che introduce l'indennità COVID-19 *una tantum* per i lavoratori delle Unités des Communes valdôtaines e del Comune di Aosta coinvolti nell'emergenza COVID-19 - sono state dichiarate non fondate.

Secondo la Corte, le disposizioni regionali impugnate si giustificano alla luce e nella prospettiva della eccezionale situazione determinata dalla pandemia da COVID-19, della correlata necessità di rafforzare l'offerta sanitaria nella Regione autonoma per fronteggiarne le conseguenze del particolare impegno richiesto nella contingente situazione emergenziale agli operatori dei servizi socio-sanitari e della esigenza di riconoscere ad essi un emolumento speciale e temporalmente delimitato con carattere indennitario e premiale.

Tali misure sono coerenti e in linea con quanto disposto dallo stesso legislatore nazionale e vanno ricondotte alla dimensione organizzativa della Regione stessa e degli enti locali, come espressioni delle relative competenze statutarie in materia (articolo 2, comma primo, lettere a) e b), dello Statuto e articolo 117, quarto comma, Cost., in forza della clausola di cui all'articolo 10 della l.cost. 3/2001), e non alla materia dell'ordinamento civile (articolo 117, comma secondo, lettera l), Cost.) come affermato dal ricorrente. Inoltre, la Corte ha rilevato come il legislatore regionale abbia *“mostrato di valorizzare opportunamente il ruolo della contrattazione collettiva demandando alla “concertazione” con le organizzazioni sindacali la individuazione del personale destinatario e la quantificazione della relativa indennità di cui all'art. 14 prevedendo altresì che la ripartizione dei fondi per il finanziamento della indennità di cui all'art. 22, comma 1, avvenga tramite apposita intesa tra l'amministrazione regionale, gli enti locali interessati e «le competenti organizzazioni sindacali”*. Nemmeno, secondo la Corte, sono state violate le finalità perequative e di omogeneizzazione dei trattamenti tra operatori del settore sanitario operanti in ambito nazionale ed esposti al medesimo rischio (articoli 3 e 97 Cost.) atteso che la stessa normativa statale (principi fondamentali di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, che individua il limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, perseguiti anche nel periodo emergenziale per la pandemia da COVID-19 dagli articoli 1, comma 2, del d.l. 18/2020 e 2, comma 6, lettere a) e b), d.l. 34/2020) prevede la possibilità, per le Regioni, di incrementare le risorse aggiuntive per il personale sanitario direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica in base alla propria capacità di fornire stanziamenti aggiuntivi in relazione alle proprie disponibilità.

Infine, secondo la Corte, non sono stati violati i principi di coordinamento della finanza pubblica concernenti il limite dell'ammontare delle risorse che, secondo la predetta normativa statale, le pubbliche amministrazioni possono destinare al trattamento accessorio del personale. Il comma 3 dell'articolo 34 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), infatti, dispone espressamente che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste provvede al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nel proprio territorio, *“senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad essa attribuiti dall'articolo 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci”*. È principio costante della giurisprudenza costituzionale quello per cui *“quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non “ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta” da questi soggetti (sentenza n. 341 del 2009)” (sentenza n. 115 del 2012)”*. Questo principio è stato declinato anche in riferimento alla spesa per il personale del settore sanitario nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. La Corte ha, a tale riguardo, richiamato il proprio orientamento secondo cui provvedendo la Regione a finanziare la propria spesa sanitaria in autonomia e senza oneri a carico del bilancio dello Stato, *“quest'ultimo non ha titolo per dettare, con riguardo al medesimo settore di spesa pubblica, norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 241 del 2018)”*.

Con riferimento al personale non sanitario di cui all'articolo 22 della l.r. 8/2020, la Corte ha osservato che il concorso della Regione, quale autonomia speciale, al conseguimento degli obiettivi di finanza

pubblica “avviene attraverso accordi stipulati tra la Regione stessa e il Ministro dell’economia e delle finanze, che individuano il complessivo ammontare dell’apporto dovuto dalla Regione autonoma, accordi il cui contenuto è poi recepito in atto normativo dello Stato. L’accordo è stato sottoscritto dal Presidente della Regione autonoma e dal Ministro dell’economia e delle finanze in data 16 novembre 2018, e i suoi contenuti sono stati recepiti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), all’art. 1, commi da 876 a 879. In particolare il comma 877, nel definire gli importi del concorso per gli anni 2018 e 2019, ha determinato in 102,807 milioni di euro annui quanto dovuto dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste a decorrere dall’anno 2020”. Il regime pattizio comporta la non diretta applicabilità alla Regione di disposizioni statali costituenti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, come l’articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, pur restando “ferma, naturalmente, l’esigenza di un costante e puntuale monitoraggio da parte delle competenti istituzioni dell’effettivo perseguimento e conseguimento degli obiettivi finanziari stabiliti dalle ricordate disposizioni di legge inerenti le modalità di concorso della Regione Valle d’Aosta alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica” (sent. 250/2020).

3. La questione di legittimità costituzionale **dell’articolo 46** - che prevede l’erogazione di un’indennità una tantum, pari a euro venti lordi in busta paga per ogni giornata effettivamente lavorata nel periodo marzo-aprile 2020 per fronteggiare l’emergenza epidemiologica, da corrispondere al personale regionale e degli enti locali, compreso quello degli uffici stampa, che abbia prestato a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa presso la struttura regionale del dipartimento protezione civile e vigili del fuoco - è stata dichiarata inammissibile. La Corte ha infatti rilevato come la difesa dello Stato “non specifica quale sia la parte dell’art. 46 della legge regionale impugnata su cui si concentra la censura, ma soprattutto si limita ad argomentare nel senso che in riferimento a tale disposizione varrebbero i medesimi profili di illegittimità costituzionale già illustrati con riguardo agli artt. 14, 15 e 22 della legge regionale stessa” e “nulla argomenta in ordine alla concreta fattispecie”, venendo meno all’onere di esatta definizione della questione e di puntuale motivazione, la cui carenza conduce alla sua inammissibilità.

4. La questione di legittimità costituzionale **dell’articolo 91, commi 1 e 3**, che reca disposizioni urgenti in materia di comparto pubblico regionale e proroga di termini, è stata dichiarata non fondata. Il comma 1, limitatamente al 2020, autorizza l’Amministrazione regionale, in deroga ai limiti assunzionali vigenti, a effettuare assunzioni a tempo determinato nel limite della spesa teorica calcolata su base annua con riferimento alle unità di personale, anche di qualifica dirigenziale, cessate dal servizio nel 2019 e non sostituite e alle cessazioni programmate per l’anno 2020, fermo restando che le predette assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni, a qualsiasi titolo, che determinano la relativa esigenza sostitutiva. Il comma 3, sempre limitatamente al 2020, autorizza gli enti locali in forma singola o associata, a utilizzare in deroga ai limiti assunzionali vigenti, forme di lavoro flessibile per sostituire il personale assente o cessato dal servizio o in attesa dell’espletamento delle procedure concorsuali richieste e per garantire l’erogazione dei servizi tra cui, in particolare, quelli domiciliari, semiresidenziali e residenziali rivolti a persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e quelli di polizia. Le disposizioni regionali impuginate non presentano, secondo la Corte, aspetti confliggenti o incompatibili con le richiamate disposizioni statali, poiché rispondono alle stesse specifiche esigenze, limitate temporalmente, per le quali esse prevedono la possibilità di ricorso a tipologie flessibili di rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione. Secondo la Corte, la Regione ha agito nell’esercizio della propria competenza legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, nel rispetto del requisito di eccezionalità e temporaneità imposto dall’articolo 36 del d.lgs. 165/2001. La Corte precisa che “le cessazioni dal servizio nell’anno 2019 e quelle programmate nell’anno 2020, che vengono in rilievo nella disciplina normativa

regionale, non precludono al ricorso a tali tipologie di contratti di lavoro per colmare vuoti di organico – a cui si deve far fronte attraverso le modalità di reclutamento di personale previste dal legislatore statale per la pubblica amministrazione – ma si limitano a prevedere la possibilità di assunzioni a tempo determinato a motivo della situazione di eccezionalità costituita dalla difficoltà di sostituire il personale cessato dal servizio nel corso dell'emergenza sanitaria con la tempestività necessaria per fronteggiarne gli effetti”.

In conclusione, la sentenza riconosce che le disposizioni regionali rispondono al principio di ragionevolezza, anche a fronte della situazione pandemica, e sono state legittimamente adottate in attuazione delle competenze della Regione in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale di ordinamento degli enti locali e di organizzazione amministrativa, nel rispetto del ruolo della contrattazione collettiva e dei principi della normativa statale relativi all'utilizzo dei contratti a tempo determinato o al lavoro autonomo, ribadendo anche l'autonomia regionale in materia di organizzazione sanitaria e di trattamento economico del personale sanitario, alla luce dell'autofinanziamento del sistema sanitario regionale, come pure l'inderogabilità del metodo pattizio nella gestione dei rapporti di finanza pubblica con lo Stato.