

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le q.l.c. - sollevate con riferimento agli artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. - dell'art. 1, comma 2, e dell'allegato Piano socio sanitario regionale 2019-2023 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48 (Piano socio-sanitario regionale 2019-2023).

Corte costituzionale, sentenza, 18 febbraio 2022, n. 36 – Pres. Amato, Red. Prosperetti

Legge regionale – Competenza dello Stato – Piano socio sanitario regionale – Questioni inammissibili di costituzionalità

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, e dell'allegato Piano socio sanitario regionale 2019-2023 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48 (Piano socio-sanitario regionale 2019-2023), sollevate in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le q.l.c. - sollevate con riferimento agli artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. - dell'art. 1, comma 2, e dell'allegato Piano socio sanitario regionale 2019-2023 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48 (Piano socio-sanitario regionale 2019-2023).

II. – Il collegio, dopo aver descritto le vicende processuali, ha osservato quanto segue:

- a) le q.l.c. sollevate con [ordinanza del T.a.r. per il Veneto, 29 dicembre 2020, n. 1324](#), riguardano l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48 (Piano socio-sanitario regionale 2019-2023), che approva il Piano socio-sanitario (PSSR) 2019-2023 quale parte integrante della stessa legge regionale, nella parte in cui autorizza la stipulazione di contratti di lavoro autonomo per far fronte alle carenze di personale medico specializzato nelle unità operative di pronto soccorso e nell'area internistica e per poter utilizzare medici privi del requisito di specializzazione. Il citato Piano prevede inoltre:

a1) che il reclutamento con contratto di lavoro autonomo avvenga sulla base di linee di indirizzo regionale che definiscono le modalità di inserimento dei suddetti medici nelle strutture aziendali e individuano gli ambiti di autonomia esercitabili dai medici non specialisti sotto il tutoraggio del personale strutturato, eventualmente riconoscendo percorsi formativi per l'acquisizione delle competenze teorico pratiche negli ambiti di loro potenziale impiego;

- a2) la clausola risolutiva espressa per i contratti di lavoro autonomo stipulati con i medici non specializzati qualora risultino disponibili all'assunzione i medici specializzati;
- b) a giudizio del rimettente le disposizioni sarebbero in contrasto con:
- b1) gli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 15, comma 7, [d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502](#), all'[art. 24 d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483](#) e all'art. 21 del [d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368](#), poiché le norme statali impongono, quale requisito per l'instaurazione del rapporto di lavoro alle dipendenze dal Servizio sanitario nazionale, il possesso della specializzazione; tale requisito verrebbe ad integrare un principio fondamentale della materia tutela della salute;
- b2) l'art. 117, comma secondo, lett. l), Cost., in riferimento agli artt. 7, commi 5-*bis* e 6, e 36 del [d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), poiché le pubbliche amministrazioni possono utilizzare contratti di lavoro a tempo determinato solo per specifiche esigenze, di carattere temporaneo ed eccezionale, a cui non possono far fronte con personale in servizio, e solo in favore di esperti di particolare e comprovata specializzazione e in relazione a progetti specifici e determinati;
- b3) l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, che stabilisce precisi limiti percentuali per il reclutamento di personale estraneo alla pubblica amministrazione;
- c) la prospettazione del T.a.r. rimettente è inadeguata laddove, nell'individuare la normativa statale interposta integrante i principi fondamentali in materia di tutela della salute, si riferisce, non già alla situazione emergenziale che ha determinato la legislazione regionale, ma ai diversi requisiti richiesti per l'immissione in ruolo del personale strutturato. L'ordinanza non ha adeguatamente considerato;
- c1) il quadro evolutivo della normativa statale sull'emergenza sanitaria e la relativa flessibilizzazione dei requisiti come disposto dall'art. 9, comma 1, del [d.l. 14 dicembre 2018, n. 135](#), ove si prevede che "*[fino al 31 dicembre 2021, in relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, nelle more di una revisione complessiva del relativo sistema di formazione specifica i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, possono partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale]*";

c2) l'art. 1, comma 548-*bis*, l. n. 145 del 2018, secondo cui le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, fino al 31 dicembre 2022, possono assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato con orario a tempo parziale coloro i quali sono utilmente collocati nella graduatoria di cui al comma 547, che, a propria volta, prevede l'ammissione alle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario nella specifica disciplina, degli specializzandi a partire dal terzo anno del corso di formazione specialistica;

c3) l'art. 2-*bis* del [d.l. n. 18 del 2020](#) che, pur riguardando la specifica emergenza epidemiologica da COVID-19, prevede che, per far fronte alle relative esigenze straordinarie ed urgenti, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, fino al perdurare dello stato di emergenza, possono procedere al reclutamento di medici specializzandi, iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione, anche ove non collocati nelle graduatorie di cui all'art. 1, comma 547, della legge n. 145 del 2018, conferendo incarichi di lavoro autonomo, in deroga all'art. 7 del [d.lgs. n. 165 del 2001](#), nonché di laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti agli ordini professionali;

- d) il legislatore statale ha quindi previsto in più occasioni la possibilità di stipulare contratti a termine anche di lavoro autonomo, talora per i soli specializzandi e talaltra per i laureati abilitati, così da fronteggiare l'emergenza con soluzioni temporanee;
- e) la normativa statale degli anni Novanta, indicata come interposta dall'ordinanza di rimessione, si poneva in un contesto di eccesso di laureati in medicina, mentre, al contrario, va rilevato che l'introduzione del numero programmato per l'accesso alla facoltà di medicina e chirurgia ha determinato uno squilibrio fra domanda e offerta di impiego;
- e1) l'aumento dei posti nelle facoltà e nelle scuole di specializzazione sembra destinato a superare le descritte emergenze che attualmente permangono in maniera differenziata sul territorio con particolare riguardo alle specializzazioni collegate alla medicina di urgenza;
- e2) risulta quindi decisiva la circostanza del mutamento del complessivo quadro della indisponibilità di sanitari specializzati da destinare alle strutture di pronto soccorso, quadro che con la normativa statale più recente consente l'impiego di medici non specializzati;
- f) l'ordinanza di rimessione *“avrebbe dovuto confrontarsi con questa evoluzione della normativa statale, soprattutto in considerazione del fatto che l'adozione della legge*

regionale censurata è stata determinata dalla carenza del personale specializzato particolarmente avvertito nel settore della medicina d'urgenza";

g) il mancato confronto con il complessivo quadro normativo statale di riferimento comporta una insufficiente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza con riferimento ai presupposti che consentono di ricorrere alla stipulazione di contratti di lavoro autonomo per far fronte alla carenza di personale medico nelle strutture sanitarie, con conseguente inammissibilità della q.l.c. sollevata;

h) parimenti inammissibili sono:

h1) la censura riferita al contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., *"in relazione all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, non essendosi il rimettente confrontato con la specifica previsione del PSSR che prevede che «[r]estano salve, per quanto non diversamente disciplinato nel presente articolo, le disposizioni in materia di rapporti di lavoro autonomo contenute nell'articolo 7, comma 5-bis e seguenti del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165», cosicché la verifica del rispetto delle percentuali massime di assunzione, a ben vedere, è rinviata dalla disposizione in esame al momento della stipula dei singoli contratti di lavoro autonomo";*

h2) le censure riferite agli artt. 3 e 32 Cost., in quanto non autonomamente argomentate rispetto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

III. – Per completezza, si osserva quanto segue:

i) sulle varie fattispecie di inammissibilità, si vedano:

i1) [News US n. 73 del 10 settembre 2021](#), a Corte cost., [22 luglio 2021, n. 162](#), alla quale si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni della Corte: al § i), sul presupposto della rilevanza nella q.l.c. nelle sue diverse declinazioni; al § j), sulla non disapplicabilità da parte del giudice di un atto avente forza di legge anche quando è contestualmente sollevato incidente di costituzionalità; al § k), per riferimenti dottrinali;

i2) [News US n. 94 del 3 settembre 2020](#), a Corte cost., [23 luglio 2020, n. 160](#) (in *Foro it.*, 2021, I, 756), alla quale si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni della Corte: al § o), sulla motivazione della non manifesta infondatezza solo *per relationem*;

i3) [News US n. 95 del 3 settembre 2020](#), a Corte cost., [20 luglio, n. 153](#), alla quale si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni della Corte: ai §§ i), j) e k) sul requisito della "rilevanza" nel giudizio di costituzionalità;

- i4) [News US n. 63 dell'8 giugno 2020](#), a Corte cost., [27 maggio 2020, n. 99](#) (in *Foro it.*, 2020, I, 2197), alla quale si rinvia, spec. §§ a), per l'esame delle argomentazioni della Corte con riferimento al requisito della rilevanza in relazione al rapporto tra la giurisdizione del giudice amministrativo e del giudice ordinario;
- i5) [News US n. 28 del 13 marzo 2020](#), a Corte cost., [21 febbraio 2020, n. 30](#), alla quale si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni della Corte che ha dichiarato inammissibile la q.l.c. sollevata in relazione alla norma regionale veneta con cui è stato previsto, in deroga ai parametri di cui al d.m. 1444 del 1968, che le altezze degli edifici soggetti a demolizione e ricostruzione possano essere incrementate sino al 40% dell'edificio esistente: al § k), in merito al requisito della rilevanza della questione nel giudizio di costituzionalità;
- i6) [News US n. 20 del 21 febbraio 2020](#), a Corte cost., [7 febbraio 2020, n. 13](#) (in *Foro it.*, 2020, I, 1484), alla quale si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni della Corte, che ha dichiarato inammissibili le q.l.c. sollevate dal Consiglio di Stato in sede consultiva relative alla deroga delle distanze legali sancita dalla legge urbanistica n. 12 del 2005 della Regione Lombardia: al § e), sul requisito della rilevanza della questione nel giudizio di costituzionalità.