CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **72/2017**

Giudizio

Presidente *GROSSI* - Redattore *PROSPERETTI*

Udienza Pubblica del **07/02/2017** Decisione del **07/02/2017**

Deposito del **12/04/2017** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Artt. 2, c. 1°, lett. a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26/11/2015, n. 53, e dell'art. 1, c. 1°, della legge della Regione Basilicata 04/08/2016, n. 17, nella parte in cui modifica l'art. 2, c. 1°, della legge della Regione Basilicata 26/11/2015, n. 53, sostituendo le parole "31 luglio 2016" con le parole "31 dicembre 2016".

Massime:

Atti decisi: **ric. 4 e 57/2016**

SENTENZA N. 72

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui modifica l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53, sostituendo le parole «31 luglio 2016» con le parole «31 dicembre 2016», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il

22-26 gennaio e il 30 settembre-4 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 1° febbraio ed il 4 ottobre 2016 ed iscritti ai nn. 4 e 57 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 22-26 gennaio 2016 e depositato il 1° febbraio 2016, (reg. ric. n. 4 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161).

1.1.– Il ricorrente rappresenta che l'art. 2, comma 1, della citata legge regionale, così dispone: «Nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale, in relazione alle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 66/2003, fermi restando i principi della protezione della sicurezza dei lavoratori e dei pazienti e comunque non oltre il 31 luglio 2016: a) per il calcolo della durata massima settimanale di 48 ore dell'orario di lavoro di cui all'art. 4 del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, il periodo di riferimento è di mesi dodici in linea con quanto previsto dal comma 4 del predetto articolo; b) (omissis); c) i riposi giornalieri inferiori ad undici ore sono possibili in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze improvvise che non consentano di garantire la continuità dell'assistenza come accertati dai responsabili dei servizi sanitari interessati; d) (omissis)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione di cui alla lettera a) dell'art. 2, comma 1, della legge regionale in esame si pone in contrasto con l'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), il quale prevede che la durata media dell'orario di lavoro non può in ogni caso superare, per ogni periodo di sette giorni, le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario, e che tale durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi.

Al riguardo, il ricorrente evidenzia che, in attuazione della ricordata normativa europea, il comma 4 del medesimo art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003, prevede che solo i contratti collettivi di lavoro possano elevare tale periodo di quattro mesi fino a sei mesi, ovvero fino a dodici mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate negli stessi contratti collettivi.

Assume, pertanto, la difesa erariale che la disposizione regionale in esame violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto non rispetta i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e invade la materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza statale.

Relativamente alla disposizione di cui alla lettera c) del medesimo art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, il ricorrente ritiene che essa si pone in contrasto con il disposto dell'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, secondo cui: «Ferma restando la durata normale dell'orario settimanale, il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità».

Conseguentemente, l'Avvocatura generale dello Stato assume che anche la predetta previsione normativa regionale viola l'art. 117, primo e secondo comma, lettera l), Cost., per gli stessi motivi su enunciati.

L'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che le ricordate norme statali di cui agli artt. 4, comma 2, e 7 del d.lgs. n. 66 del 2003 erano state dichiarate «non applicabili» al personale sanitario del

Servizio sanitario nazionale dall'art. 41, comma 13, 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), e dall'art. 17, comma 6-bis, del d.lgs. n. 66 del 2003, introdotto dall'art. 3, comma 85, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)».

Aggiungeva la difesa erariale che le predette previsioni normative di carattere derogatorio avevano determinato l'apertura, da parte della Commissione europea, di una procedura di infrazione contro l'Italia per violazione delle menzionate direttive europee vigenti in materia, ed in particolare degli articoli 6 e 3 della direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro).

Pertanto, al fine di risolvere positivamente la citata procedura di infrazione, il legislatore è intervenuto con l'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis), prevedendo l'abrogazione, decorsi dodici mesi dalla sua entrata in vigore, della citata normativa derogatoria, e quindi dal 25 novembre 2015.

Evidenzia l'Avvocatura generale dello Stato che la predetta norma transitoria era, altresì, volta a consentire alle regioni, come disposto al comma 2, di realizzare, entro tale termine, appositi processi di riorganizzazione finalizzati ad una più efficiente allocazione delle risorse umane, disponibili a legislazione vigente, tenendo anche conto di quanto previsto dell'articolo 15, comma 13, lettera c), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), che ha previsto l'adeguamento da parte delle regioni e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano, delle dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici, per effetto della riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati; disposizione cui è stata data attuazione con il decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera).

Precisa ancora il ricorrente che il comma 3 del menzionato art. 14 della legge n. 161 del 2014 ha poi previsto, conformemente a quanto consentito dall'articolo 17, paragrafo 3, lettera c), della richiamata direttiva 2003/88/CE, che: «Nel rispetto di quanto previsto dall'art. 17 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, i contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto sanità disciplinano le deroghe alle disposizioni in materia di riposo giornaliero del personale del Servizio sanitario nazionale preposto ai servizi relativi all'accettazione, al trattamento e alle cure, prevedendo altresì equivalenti periodi di riposo compensativo, immediatamente successivi al periodo di lavoro da compensare, ovvero, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per ragioni oggettive, adeguate misure di protezione del personale stesso».

Il ricorrente evidenzia, poi, che il medesimo comma ha previsto che, nelle more del rinnovo dei contratti collettivi vigenti, le disposizioni contrattuali in materia di durata settimanale dell'orario di lavoro e di riposo giornaliero, attuative delle norme abrogate, cessano di avere applicazione a decorrere dalla data di loro abrogazione stabilita dal comma 1 dell'art. 14 e, dunque, dallo stesso 25 novembre 2015.

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che, proprio a seguito della pubblicazione della citata legge n. 161 del 2014, la ricordata procedura di infrazione è stata archiviata.

1.2.– Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 3, comma l, della legge regionale in esame, secondo cui: «Le Aziende Sanitarie regionali sono autorizzate, fino al 31 luglio 2016, all'acquisizione di personale sanitario a tempo determinato, anche nella forma di lavoro in somministrazione, fino ad una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente in caso di maternità, malattia, aspettative, fruizione di altri benefici, distacchi, comandi e permessi previsti dalla normativa. Tale costo non viene computato agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale e regionale».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale non rispetterebbe i vincoli recati dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale, contrastando con la disciplina statale di riferimento e, in particolare, con l'art. 2, commi 71 e 72, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», nonché con l'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

In particolare, l'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009 dispone: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, per il triennio 2007-2009, 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, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 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. […]». Ai fini dell'applicazione di tale previsione, il comma 71 e il successivo comma 72 del medesimo art. 2 dettano, poi, specifiche indicazioni in ordine, rispettivamente, ai criteri di computo delle spese per il personale, e all'adozione di interventi di programmazione e di organizzazione da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa così previsti.

A sua volta, l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 dispone: «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. l limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sala quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale [...]».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione censurata, derogando ai principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalle suddette norme statali, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, la disposizione, omettendo di indicare la copertura economica delle spese derivanti dall'assunzione a termine del predetto personale, violerebbe, altresì, l'art. 81 Cost.

1.3.– La Regione Basilicata non si è costituita.

2.– Con il secondo ricorso, notificato e depositato in data 4 ottobre 2016 (reg. ric. n. 57 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri propone questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, primo comma, e secondo comma, lettera l), Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui modifica il comma l dell'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, sostituendo le parole «31 luglio 2016» con le parole «31 dicembre 2016».

Il ricorrente deduce che la norma censurata «proroga, di fatto consolidandone gli effetti, la disciplina transitoria di cui all'art. 2 della l.r. n. 53/2015» (già oggetto del ricorso iscritto al n. 4 del 2016) «e, in tal modo, reitera, aggravandole, le violazioni dei principi costituzionali già denunciate in sede di impugnativa della legge sulla quale interviene».

Ad avviso dell'Avvocatura, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 17 del 2016, sarebbe dunque in parte qua costituzionalmente illegittimo, nella misura in cui reitera le già denunziate violazioni dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Nel riproporre le argomentazioni già svolte a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, l'Avvocatura ha avanzato richiesta di riunione «per evidenti ragioni di connessione soggettiva e oggettiva» del ricorso così proposto, al ricorso n. 4 del 2016.

2.1.– Neanche in tale giudizio la Regione Basilicata si è costituita.

2.2.– In prossimità dell'udienza, il ricorrente ha depositato unica memoria in riferimento ai due ricorsi proposti, insistendo, in particolare, per la declaratoria della illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, oggetto del ricorso n. 4 del 2016 e di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 17 del 2016, oggetto del ricorso n. 57 del 2016.

Al riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce che le nuove norme sull'orario di lavoro introdotte con la legge n. 161 del 2014, applicabili al personale delle aeree dirigenziali e del ruolo del Servizio sanitario nazionale, hanno consentito alla Commissione Europea di rinunciare, con atto del 17 dicembre 2014, agli atti concernenti la procedura di infrazione comunitaria, attivata dalla Commissione medesima con atto 1° aprile 2014, per assunta violazione degli artt. 3, 16 e 17, paragrafo 2, della direttiva 2003/88/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro del personale del Servizio sanitario nazionale, e che, per effetto di tale rinuncia, la causa C-124/14 è stata cancellata dal ruolo della Corte di Giustizia.

Deduce, altresì, il ricorrente che «La Corte di Giustizia ha più volte affermato che queste disposizioni, contenute nelle direttive citate ed ora introdotte anche nell'ordinamento statale italiano, relative alla determinazione dell'orario di lavoro del personale del Servizio sanitario hanno natura di norme inderogabili e sono immediatamente applicabili negli Stati dell'Unione anche nei confronti dei singoli». In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che, «da ultimo, con sentenza emessa in data 23 dicembre 2015 nella causa C-180/14 – Commissione c. Grecia – la Corte di Giustizia ha statuito che la normativa greca è in contrasto con il diritto dell'Unione nella parte in cui, consentendo ai medici di lavorare consecutivamente 24 ore o più, non ha applicato la durata massima di 48 ore dell'orario di lavoro settimanale e non ha previsto un tempo minimo di riposo giornaliero né un periodo di riposo compensativo».

Pur rilevato che, medio tempore, è intervenuta la cessazione di efficacia delle disposizioni regionali impugnate, il ricorrente ribadisce, tuttavia, l'interesse dello Stato a conseguire la pronuncia di incostituzionalità, attesa anche la pendenza davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria di numerosi giudizi civili intesi ad ottenere il risarcimento dei danni subiti dal personale sanitario per effetto della mancata o incompleta attuazione del diritto dell'Unione Europea in tema di determinazione dell'orario di lavoro dei medici e del personale del Servizio sanitario nazionale.

In proposito, la difesa erariale evidenzia che la Commissione europea ha avviato una nuova procedura di infrazione proprio in relazione all'emanazione, da parte della Regione Basilicata, della legge regionale n. 53 del 2015 (caso EU Pilot 8414/16 EMPL, procedura specificamente avviata per ottenere informazioni in merito alla compatibilità della normativa regionale con la direttiva 2003/88/CE) e che «la Commissione, a seguito di colloqui intervenuti con lo Stato italiano – che ha confermato la pendenza dei due ricorsi proposti avanti a codesta Ecc.ma Corte (note Ministero della Salute 14.06.2016

n. 3971 e 28.06.2016, n. 4226) – ha sospeso la procedura in attesa dell'esito del giudizio di legittimità costituzionale pendente».

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 4 del 2016, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), recanti una disciplina transitoria e temporanea in materia di personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale, in servizio presso la Regione Basilicata, al dichiarato fine di «garantire la piena attuazione di quanto disposto dall'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 ed assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari, dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e l'ottimale funzionamento delle strutture».

L'art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015 dispone che «Nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale in relazione alle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 66/2003 […] e comunque non oltre il 31 luglio 2016», per il calcolo della durata massima settimanale di quarantotto ore dell'orario di lavoro, il periodo di riferimento è di dodici mesi (lettera a), e che sono possibili riposi giornalieri inferiori a undici ore, in presenza di eventi eccezionali non prevedibili (lettera c).

Il ricorrente ritiene che le predette disposizioni violino l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto disattendono previsioni dettate dalla normativa comunitaria, e l'art. 117, terzo comma, lettera l), Cost., in quanto la materia dell'ordinamento civile è riservata allo Stato.

A sua volta, l'art. 3, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015 autorizza le Aziende Sanitarie Locali della Regione, fino alla medesima data del 31 luglio 2016, ad acquisire personale sanitario a tempo determinato, anche attraverso agenzie di somministrazione, fino ad una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza di personale dipendente che prevedono la conservazione del posto di lavoro (maternità, malattia, aspettativa, distacchi, comandi, permessi e fruizione di altri benefici), stabilendo che tale costo non è computabile agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale regionale.

Il ricorrente assume che tale disposizione, nel disattendere norme statali costituenti principi di coordinamento della finanza pubblica, violi l'art. 117, terzo comma, Cost. e, nel non prevedere la copertura economica delle spese da essa derivanti, violi, altresì, l'art. 81 Cost.

Successivamente, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 57 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera l), Cost., la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui differisce dal 31 luglio 2016 al 31 dicembre 2016 il termine della disciplina transitoria dettata dalle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, oggetto del ricorso n. 4 del 2016.

2.– I due ricorsi hanno un oggetto e questioni parzialmente comuni e, pertanto, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con una unica pronuncia.

3.– Sempre in via preliminare, si rileva che le disposizioni censurate hanno esaurito la loro efficacia: il 31 dicembre 2016, le disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, concernenti l'orario di lavoro e il regime dei riposi giornalieri; il 31 luglio 2016, le disposizioni di cui all'art. 3 della medesima legge regionale, concernenti la facoltà attribuita alle Aziende Sanitarie regionali di assumere personale a tempo determinato, per le finalità ivi indicate.

Tuttavia, tale circostanza non incide sulla definizione delle questioni proposte, in quanto le disposizioni censurate, come presumibile, hanno avuto applicazione. Inoltre, con riguardo specifico alle

questioni relative alla disciplina dell'orario di lavoro del personale sanitario, il permanere dell'interesse del ricorrente alla definizione del giudizio è attestato, per i profili dallo stesso evidenziati, anche dalla pendenza di una procedura di infrazione comunitaria, relativa alle previsioni regionali censurate.

4.– Con i ricorsi in esame sono promosse due distinte questioni di legittimità costituzionale: la prima, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera l), Cost., concernente gli interventi del legislatore regionale in materia di orario di lavoro settimanale e di riposi giornalieri per il personale del SSN, destinati ad operare in via transitoria fino al 31 luglio 2016 (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere a e c, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015), termine poi differito al 31 dicembre 2016 dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 17 del 2016; la seconda, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81 Cost., concernente la autorizzazione, prevista dall'art. 3 della citata legge regionale n. 53 del 2015, alle Aziende Sanitarie regionali di acquisire, fino al 31 luglio 2016, personale sanitario a tempo determinato.

4.1.– Entrambe le questioni risultano fondate, nei termini di seguito indicati.

4.2.– Con riferimento alla prima delle questioni in esame, questa Corte rileva che le disposizioni regionali censurate in materia di orario di lavoro del personale sanitario incidono su aspetti disciplinati dalla normativa statale, applicabile anche all'orario di lavoro del personale delle aree dirigenziali e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, in base al combinato disposto degli artt. 4, 7 e 17 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), e dell'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (Disposizioni per adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea – Legge europea 213-bis).

In particolare, come evidenziato dal ricorrente, la citata disposizione di cui all'art. 14 della legge n. 161 del 2014 è stata espressamente adottata a seguito della procedura di infrazione n. 2011/4185, nella quale era stata contestata all'Italia la non conformità alla normativa europea in materia di orario di lavoro delle disposizioni relative al personale delle aree dirigenziali degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale, previste dal comma 13 dell'art. 41 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, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e, per il personale del ruolo sanitario del SSN, dal comma 6-bis dell'art. 17 del d.lgs. n. 66 del 2003, introdotto dall'art. 3, comma 85, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)».

Il medesimo art. 14 della legge n. 161 del 2014 aveva, peraltro, disposto che l'abrogazione delle citate disposizioni intervenisse decorsi dodici mesi dalla entrata in vigore della legge stessa, così come che, dalla medesima data, cessassero di avere applicazione le disposizioni dei contratti collettivi adottate in base alle norme così adottate.

In tale quadro normativo, intervengono le disposizioni regionali censurate.

Osserva la Corte che, contrariamente a quanto affermato nell'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, secondo cui l'intervento sarebbe adottato «al fine di garantire la piena attuazione di quanto disposto dall'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161», le disposizioni introducono, in realtà, discipline difformi rispetto a quanto disposto dalla normativa nazionale.

In proposito, è significativo che l'adozione della legge è intervenuta il 26 novembre 2015, all'indomani della scadenza del predetto termine del regime transitorio disposto dalla normativa nazionale, così configurando una proroga per il personale sanitario regionale, del ricordato regime transitorio previsto dall'art. 14 della legge n. 161 del 2014, cessato il 25 novembre 2015.

Nello specifico, per il calcolo della durata settimanale di quarantotto ore dell'orario di lavoro, l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, viene a determinare in dodici mesi il periodo di riferimento, assumendo contraddittoriamente che ciò sarebbe in linea con l'art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003.

L'art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003 stabilisce invece chiaramente che il periodo di riferimento non può superare i quattro mesi, demandando ai soli contratti collettivi di lavoro la possibilità di portare a sei mesi detto periodo o, anche fino a dodici mesi, ma esclusivamente a fronte di specifiche ragioni obiettive, tecniche o organizzative individuate dai medesimi contratti.

Ciò in conformità a quanto disposto dal legislatore europeo con la direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), sostitutiva della direttiva 93/104/CE del 23 novembre 1993 (Direttiva del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro): rispettivamente, l'art. 6 per la durata massima; l'art. 16, lettera b), per il periodo di riferimento non superiore a quattro mesi; gli artt. 18 e 19, per la possibilità di deroghe mediante contratto collettivo, nei limiti di sei mesi o, per ragioni oggettive, fino a dodici mesi.

Quanto ai riposi giornalieri, l'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, in conformità a quanto disposto dall'art. 3 della direttiva 2003/88/CE, riconosce il diritto del lavoratore a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il medesimo decreto legislativo prevede, all'art. 17, la possibilità di derogare a tale disposizione mediante contratti collettivi stipulati a livello nazionale con le organizzazioni sindacali comparative più rappresentative.

Diversamente, la disposizione censurata di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, prevede che il limite così posto dall'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003 possa essere – direttamente – derogato in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze improvvise che non consentano la continuità dell'assistenza, come accertata dai responsabili dei servizi sanitari interessati.

Risulta, dunque, evidente che le due previsioni regionali censurate ledono la riserva che il legislatore nazionale ha assegnato in via esclusiva all'autonomia collettiva di poter derogare, entro precisi limiti e a determinate condizioni, alle disposizioni in materia di durata massima settimanale del lavoro e di riposo giornaliero, poste dal legislatore nazionale stesso in via generale.

A fronte di ciò la normativa regionale censurata deve ritenersi anzitutto lesiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disciplina dei vari aspetti della definizione del tempo della prestazione lavorativa è parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, rientra nell'ordinamento civile (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 257 del 2016, n. 178 del 2015, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010).

Al riguardo, questa Corte ha già avuto modo di affermare, in riferimento alle ferie – costituenti anch'esse una manifestazione della disciplina della articolazione del tempo della prestazione lavorativa – che l'istituto è «parte integrante del trattamento del prestatore di lavoro», rientrante nella esclusiva competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 286 del 2013).

Né a tali considerazioni potrebbe eventualmente opporsi la rilevanza che la regolazione dell'orario di lavoro del personale pubblico regionale assume sugli assetti organizzativi dei servizi che la regione deve assicurare, trattandosi di competenza residuale che deve esercitarsi nel rispetto dei limiti derivanti da altre competenze statali, quali appunto quelle in materia di ordinamento civile.

Pertanto, la regione, al fine di assolvere alle proprie inderogabili funzioni, dovrà adottare interventi di carattere organizzativo e di razionalizzazione, tra i quali modalità più efficienti di utilizzo delle risorse umane disponibili.

4.3.– Resta, pertanto, assorbita la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost.

4.4.– Le predette considerazioni, riferite alla impugnata previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, si estendono conseguentemente alla proroga della loro vigenza al 31 dicembre 2016, disposta dall'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 17 del 2016, avendo essa rinnovato e prolungato la riscontrata violazione costituzionale.

5.– La seconda questione di legittimità è promossa in riferimento all'art. 3 della stessa legge della Regione Basilicata n. 53 del 2015.

La previsione normativa impugnata autorizza le Aziende Sanitarie regionali, fino al 31 luglio 2016, all'acquisizione di personale sanitario a tempo determinato, anche nella forma di lavoro in somministrazione, per una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente in caso di diritto alla conservazione del posto di lavoro. La norma censurata dispone, poi, che il costo derivante da tali assunzioni non è computabile agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale e regionale.

Il ricorrente assume che la disposizione regionale si ponga in contrasto con i limiti di assunzione di personale a tempo determinato, nelle varie tipologie contrattuali, posti per le pubbliche amministrazioni dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in tal modo ledendo i principi di coordinamento della finanza pubblica, che le predette disposizioni statali configurano.

La norma regionale in esame risulta in contrasto con le disposizioni nazionali innanzi invocate dal ricorrente ed, in particolare, con la previsione di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 che, ai fini del presente giudizio, assume peculiare rilievo quale norma interposta.

Difatti la norma censurata autorizza, come si è visto, le aziende sanitarie regionali fino al 31 luglio 2016 ad acquisire personale sanitario a tempo determinato, anche in forma di lavoro in somministrazione, per una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nel 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente nei diversi casi in cui sia previsto il diritto alla conservazione del posto di lavoro. La relazione illustrativa e tecnico-finanziaria della legge regionale in esame chiarisce che tale costo è quello sostenuto «per sopperire al deficit di prestazioni orarie dovute a maternità, malattia, aspettative, fruizione di altri benefici, distacchi, comandi e permessi previsti dalla normativa».

La norma regionale si riferisce, dunque, a determinate assunzioni a termine per specifiche finalità.

L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, invece, stabilisce la possibilità, da qualsiasi finalità motivata, per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale a tempo determinato – o con convenzioni, ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa – nel limite massimo del 50 per cento delle spese sostenute nell'anno 2009 per le stesse finalità, vale a dire per le medesime tipologie di utilizzo di risorse umane.

La riscontrata difformità della disposizione censurata rispetto alla predetta normativa nazionale di riferimento, e il fatto che essa dispone che il costo delle contemplate assunzioni non è computabile «agli effetti del rispetto di tutti vincoli di spesa complessiva del personale stabilita dalla normativa nazionale e

regionale», comporta in modo inequivoco la sua incompatibilità con i vincoli di spesa complessivamente posti dal legislatore statale per le assunzioni di personale a tempo determinato da parte delle pubbliche amministrazioni, comprese le regioni.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare ripetutamente, proprio in riferimento all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che lo Stato, nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, può legittimamente porre, anche alle regioni, limiti alle possibilità di assunzione a tempo determinato, e che la predetta disposizione costituisce principio generale di coordinamento della finanza pubblica, ai quali si devono adeguare le regioni stesse, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenze n. 61 del 2014, n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012).

Pertanto, la norma regionale scrutinata, non adeguandosi alle disposizioni adottate dal legislatore nazionale in tema di contenimento delle spese per l'acquisizione di personale a tempo determinato da parte delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni e gli enti del Servizio sanitario nazionale, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Resta, conseguentemente, assorbita la censura relativa all'art. 81 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui dispone che «all'art. 2, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2015, n. 53, la data del "31 luglio 2016" è sostituita dalla data del "31 dicembre 2016"».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della

Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.