

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

(GU n. 17 del 2019-04-24)

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, e' domiciliato per legge, il quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni relative al presente giudizio al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Contro la Regione Piemonte, in persona del Presidente in carica, con sede in Torino, piazza Castello, 165 per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 14 febbraio 2019, dell'art. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 50 del 13 dicembre 2018 - S.O. 18 dicembre 2018, n. 4.

In data 18 dicembre 2018, nel Supplemento ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, e' stata pubblicata la legge regionale 17 dicembre 2018, n. 19 intitolata «Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018».

L'art. 135 della legge - rubricato «Servizi di emergenza e urgenza territoriale 118» -, al dichiarato fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, disciplina la provvista del personale medico presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie della Regione Piemonte stabilendo i requisiti necessari per accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate a quei servizi.

La disposizione e' in particolare rivolta al personale medico in servizio, alla data di entrata in vigore della legge e con incarico a tempo determinato, presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie piemontesi ed e' sostanzialmente finalizzata alla «stabilizzazione» di quel personale «precario» attraverso la fissazione di requisiti che consentano allo stesso di partecipare alle procedure di assegnazione di incarichi convenzionali a tempo indeterminato presso le medesime strutture.

Nella parte in cui individua i requisiti a tal fine necessari la disposizione eccede però le competenze regionali, invade quelle statali ed e' perciò violativa dell'art. 117, comma 3, Cost.; essa, inoltre, contrasta pure con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Carta.

Tale norma viene pertanto impugnata con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

Motivi di diritto

1. Come s'e' detto in premessa, l'art. 135 della legge regionale in esame disciplina la provvista del personale medico presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie della Regione Piemonte.

A tal fine, la disposizione fissa i requisiti il cui possesso e' necessario per accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate ai servizi di emergenza e urgenza territoriale.

Tali requisiti possono così sintetizzarsi:

a) essere in servizio, alla data di entrata in vigore della legge, «presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle ASR della Regione Piemonte» (comma 1);

b) avere maturato, nei modi indicati dalla norma, «un'anzianita' lavorativa di tre anni» (comma 1), «prioritariamente nei servizi di emergenza-urgenza 118 e in subordine nei servizi di continuita' assistenziale o di medicina generale con incarico convenzionale con contratti a tempo determinato, ovvero in altri servizi del Sistema sanitario nazionale (SSN) con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile» (comma 2);

c) essere in possesso «dell'attestato d'idoneita' all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale» (comma 3).

Secondo quanto previsto dal comma da ultimo citato, l'anzidetto personale medico «accede alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza-urgenza 118 in via subordinata rispetto al personale medico iscritto in graduatoria regionale e in possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale».

La facolta' di accesso alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza-urgenza 118 e' peraltro estesa, dal successivo comma 4 e, comunque, in via subordinata rispetto al restante personale contemplato dalla disposizione, al «personale medico in servizio, titolare di contratto a tempo determinato presso i servizi di emergenza-urgenza territoriali 118 del SSN, che risulti iscritto a un corso d'idoneita' all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale 118 in fase di svolgimento e sia in possesso degli altri requisiti di cui ai commi 1 e 2»: con la previsione, peraltro, che «Il mancato conseguimento dell'idoneita' all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale 118 entro il termine previsto dal corso, costituisce causa di decadenza dall'incarico stesso affidato in via provvisoria».

2. Nella parte in cui consente l'accesso alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza-urgenza 118 anche a personale medico privo del possesso del diploma/attestato di formazione specialistica in medicina generale - ma soltanto munito dell'attestato d'idoneita' all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale - e, addirittura, a quello semplicemente iscritto ad un corso d'idoneita' all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale 118 tuttora in fase di svolgimento, la norma regionale contrasta con i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in materia e, quindi, con il precetto di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Inoltre, nella misura in cui essa introduce requisiti di accesso diversi e meno rigorosi rispetto a quelli vigenti nelle restanti regioni, la disposizione contrasta pure con il principio di eguaglianza - e, quindi, con l'art. 3 Cost. - risolvendosi in una palese disparita' di trattamento, su base esclusivamente regionale, di situazioni - quelle del personale medico in servizio, con incarico a tempo determinato, presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale - assolutamente omogenee.

3. Quanto al primo profilo di incostituzionalita' - quello relativo alla violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e dei titoli competenziali concorrenti riconducibili, rispettivamente, alla «tutela della salute» e alle «professioni» -, la normativa di riferimento e' costituita essenzialmente dall'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 2000, n. 270 - «Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale» -, dall'art. 16 dell'Accordo collettivo nazionale e ss.mm.ii. per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, reso esecutivo dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano con intesa sancita nella seduta

del 23 marzo 2005, nonché dall'art. 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 - «Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE» - i quali specificano i requisiti che devono possedere i medici per accedere agli incarichi nei servizi di emergenza-urgenza.

Più precisamente, l'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica n. 270/2000 stabilisce che, al fine di esercitare le attività indicate dal precedente art. 65 ed afferenti in varia guisa all'emergenza sanitaria territoriale, i medici devono essere in possesso di apposito attestato di idoneità all'esercizio di tale attività.

A sua volta, l'art. 16, comma 1, lettera f) dell'Accordo collettivo nazionale in precedenza citato elenca, tra i titoli accademici e di studio valutabili ai fini della formazione delle graduatorie regionali dalle quali sono tratti i medici da incaricare per l'espletamento delle attività riferite, tra l'altro, all'emergenza sanitaria territoriale, l'«attestato di formazione in medicina generale di cui all'art. 1, comma 2, e all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 256/91 e delle corrispondenti norme del decreto legislativo n. 368/99, e di cui al decreto legislativo n. 277/2003».

La previsione risulta sostanzialmente ripresa e confermata, da ultimo, e per quanto qui interessa, dall'art. 3, comma 1, dell'Accordo nazionale reso esecutivo con intesa sancita nella seduta del 21 giugno 2018 il quale, sostituendo l'art. 16 dell'ACN del 2005, ha elencato, tra i titoli accademici e di studio valutabili ai fini della formazione delle graduatorie regionali, il «titolo di formazione specifica in medicina generale di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 e successive modifiche e integrazioni».

L'art. 21 del citato decreto legislativo n. 368/1999 conferma, infine, che «per l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale è necessario il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale».

Dal combinato disposto delle richiamate disposizioni emerge dunque che per l'accesso alle graduatorie regionali per l'assegnazione degli incarichi riferiti al settore dell'emergenza sanitaria territoriale è inderogabilmente necessario il possesso sia del diploma/attestato di formazione specifica in medicina generale sia dell'attestato di idoneità all'esercizio dell'attività di emergenza sanitaria.

Si tratta, all'evidenza, di principio fondamentale che, nella misura in cui vincola l'esercizio dell'attività medica (anche) nello specifico settore dell'emergenza sanitaria territoriale al possesso di ben individuati titoli di formazione attestanti una specifica preparazione professionale, attiene, per un verso, alla tutela della salute dei pazienti che ricorrono alle prestazioni del servizio di pronto soccorso e, per un altro, alle condizioni cui è subordinato l'esercizio, in regime di convenzione, della professione medica nel settore di cui trattasi; nell'ottica della massima sicurezza, efficienza e funzionalità operativa del servizio sanitario pubblico.

La norma regionale che qui si censura, ritenendo «requisito essenziale» - ma, al contempo, sufficiente -, nei casi di cui ai commi 2 e 3, il possesso anche del solo attestato di idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale (comma 3, ultimo periodo), consente invece l'accesso alle graduatorie anche a medici privi del titolo di formazione specifica in medicina generale di cui all'art. 21 del decreto legislativo n. 368/1999 e all'art. 16 dell'Accordo collettivo nazionale del 23 marzo 2005 e ss.mm.ii.

E che il possesso del diploma/attestato di formazione specifica

in medicina generale non sia «requisito essenziale» ai fini dell'accesso alle graduatorie e' del resto confermato dalla previsione, contenuta nello stesso comma 3, secondo la quale i medici, privi del titolo di formazione specifica in medicina generale - ma in possesso dell'attestato di idoneita' all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale - accedono alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo determinato «in via subordinata rispetto al personale medico iscritto in graduatoria regionale e in possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale».

La disposizione regionale contrasta dunque, per questa parte, con le norme in precedenza richiamate e viola di conseguenza il principio fondamentale da esse stabilito.

Ma non solo, perche' la norma impugnata, consentendo l'accesso alle anzidette graduatorie - e l'affidamento, sia pure in via provvisoria, dei relativi incarichi - anche a medici privi dell'attestato di idoneita' all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale, come appunto previsto dal comma 4 - e tali debbono infatti ritenersi tutti coloro che, al momento della formazione delle graduatorie regionali, risultano semplicemente iscritti ai relativi corsi, ma che, non avendoli ancora conclusi, sono in atto privi della relativa attestazione -, confligge con l'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica n. 270/2000 - che, come s'e' detto, prescrive invece il possesso di quell'attestato per l'esercizio dell'attivita' di emergenza -, nonche', altresì, con i già richiamati articoli 21 del decreto legislativo n. 368/1999 e 16 dell'Accordo collettivo nazionale allorquando il personale medico in questione sia privo, non soltanto dell'attestato per l'esercizio dell'attivita' di emergenza, ma anche del titolo di formazione specifica in medicina generale.

4. Sotto altro profilo, l'art. 135 della l.r. Piemonte n. 19/2018 contrasta pure con il parametro di cui all'art. 3 Cost. perche', prevedendo requisiti di accesso alle procedure di assegnazione diversi e meno rigorosi rispetto a quelli vigenti nelle restanti regioni, realizza, coeteris paribus, un'evidente disparita' di trattamento tra coloro che aspirano ad accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali in parola presso strutture del sistema di emergenza-urgenza del Piemonte e coloro che invece concorrono all'assegnazione degli incarichi in questione presso le omologhe strutture di altre regioni.

I primi, senza alcuna plausibile ragione che non sia quella meramente «geografica», di per se' sola evidentemente irrilevante, vedono infatti significativamente accresciute le chances di conseguire un incarico a tempo indeterminato rispetto ai secondi: e, cio', senza che vi sia alcuna legittima giustificazione per una simile disparita' di trattamento la quale viola percio' palesemente il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

5. Per il complesso delle ragioni che precedono le disposizioni introdotte dalla norma impugnata contrastano dunque con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in subiecta materia - riconducibile, come s'e' detto, sia alla «tutela della salute» sia alle «professioni» - violando quindi l'art. 117, comma 3, della Costituzione; e, nel contempo, impingono pure nella violazione del principio di cui all'art. 3 della Carta.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 135 della legge della Regione Piemonte

17 dicembre 2018, n. 19 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 50 del 13 dicembre 2018 - S.O. 18 dicembre 2018, n. 4, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 14 febbraio 2019.

Roma, 15 febbraio 2019

Il vice Avvocato generale dello Stato: Mariani