CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **126/2014** (ECLI:IT:COST:2014:126)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **25/03/2014**; Decisione del **07/05/2014**
Deposito del **15/05/2014**; Pubblicazione in G. U. **21/05/2014**
Norme impugnate: Art. 3 della legge della Regione Veneto 14/05/2013, n. 9.
Massime: **37929 37930**
Atti decisi: **ric. 78/2013**

SENTENZA N. 126

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-18 luglio 2013, depositato in cancelleria il 25 luglio 2013 ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Anna Collabolletta per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Daniela Palumbo e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato con il mezzo della posta il 16-18 luglio 2013 e depositato il 25 luglio successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. «42» [recte: n. 9] (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera l), terzo comma, e 3 della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che «Il medico specializzando assegnatario del contratto aggiuntivo regionale, sottoscrive apposite clausole, predisposte dalla Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, al contratto di formazione specialistica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007 "Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici", che viene conseguentemente adeguato a quanto previsto nella presente legge».

1.1.– Il ricorrente lamenta anzitutto che la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera, l), Cost., in quanto, inserendo nei contratti di formazione specialistica non meglio precisate clausole aggiuntive, interverrebbe nella definizione del contenuto di tali contratti, invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Ad avviso del ricorrente, costituirebbe espressione di tale potestà l'art. 37 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), che, al comma 1, disciplina il contratto di formazione specialistica e, al comma 2, dispone che lo schema tipo del contratto è definito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale previsione è stata attuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007, recante «Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, da queste disposizioni risulterebbe evidente l'intento del legislatore di definire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale i requisiti e i contenuti del contratto di formazione specialistica, anche al fine di attuare le direttive comunitarie che disciplinano i percorsi di formazione delle professioni.

1.2.– In via alternativa, il ricorrente lamenta che la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con l'art. 37 del d.lgs. n. 368 del 1999, che recherebbe un principio fondamentale in materia, in primo luogo, di «professioni», in quanto disciplinerebbe aspetti strettamente connessi ai titoli abilitanti e agli ordinamenti didattici per l'accesso alle professioni sanitarie; in secondo luogo, di «tutela della salute», in quanto sarebbe finalizzato ad assicurare la salute dei cittadini; in terzo luogo, infine, di «istruzione», in quanto disciplinerebbe la formazione professionale.

1.3.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost., perché, stabilendo che le clausole da essa previste si applicano soltanto ai contratti stipulati dagli specializzandi "aggiuntivi", determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra

specializzandi fruitori dei contratti aggiuntivi e specializzandi assoggettati al contratto nazionale.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

2.1.– In via preliminare, la difesa regionale delinea il contesto normativo entro il quale si colloca la disciplina regionale, evidenziando come sia lo stesso decreto del Ministero dell'istruzione – che, ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, stabilisce il numero globale degli specialisti da formare annualmente e il numero dei posti da assegnare a ciascuna scuola di specializzazione – a prevedere la possibilità di attivare ulteriori contratti di formazione specialistica finanziati dalle Regioni, al fine di colmare il divario fra il fabbisogno regionale e il numero di contratti stipulabili con risorse statali.

In questo quadro, il legislatore veneto è intervenuto con la legge regionale 14 maggio 2013, n. 9, per disciplinare le procedure finalizzate all'individuazione e al finanziamento dei contratti aggiuntivi regionali.

2.2.– La difesa regionale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso, in quanto la mera previsione di clausole da inserire nel contratto di formazione specialistica, delle quali la norma impugnata non precisa il contenuto, neppure genericamente o per relationem, renderebbe del tutto ipotetica e non attuale la lesività della stessa.

2.3.– Nel merito, la Regione richiama l'art. 7 del d.P.C.m. 6 luglio 2007, ai sensi del quale, per quanto non espressamente previsto dal contratto nazionale, si applicano, fra le altre, «le specifiche disposizioni regionali in materia, in quanto compatibili con la normativa vigente e con quanto contenuto nel presente contratto».

Secondo la Regione, dunque, è lo stesso schema tipo di contratto approvato dallo Stato a lasciare espressamente aperto uno spazio residuo alle disposizioni regionali, che sono quindi abilitate ad integrare il contenuto del contratto di formazione specialistica.

Di conseguenza, il legislatore regionale non avrebbe affatto invaso l'ambito dell'ordinamento civile di spettanza esclusiva dello Stato, non essendo in alcun modo intervenuto con una disciplina derogatoria delle regole stabilite nello schema ministeriale.

Nel consentire la sottoscrizione di «apposite clausole predisposte dalla Giunta regionale», la norma impugnata si sarebbe limitata a prevedere la facoltà di integrare uno strumento adottato dallo Stato, al fine di adeguare la disciplina statale al fatto che i contratti aggiuntivi hanno modalità di finanziamento diverse, in quanto provenienti dalla Regione.

2.4.– In riferimento alla dedotta lesione dei principi fondamentali dello Stato in materia di professioni, tutela della salute e istruzione, la Regione sottolinea la genericità e l'indeterminatezza delle censure, in quanto il ricorrente non avrebbe adeguatamente dimostrato la violazione dell'art. 37 del d.lgs. n. 368 del 1999.

2.5.– Quanto, infine, alla denunciata violazione del principio di uguaglianza, tale censura, ad avviso della Regione, sarebbe fondata sull'erroneo presupposto che la norma impugnata consentirebbe la stipula di una tipologia contrattuale di formazione specialistica distinta e difforme da quella disciplinata dalla normativa statale.

Secondo la difesa regionale, invece, la norma permetterebbe la definizione di elementi aggiuntivi che si innestano sullo schema contrattuale disciplinato dallo Stato, cui sono assoggettati tutti gli specializzandi, senza alcuna distinzione riconducibile al soggetto pubblico erogatore delle risorse.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), terzo comma, e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. «42» [recte: n. 9] (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali).

L'impugnato art. 3 stabilisce che «Il medico specializzando assegnatario del contratto aggiuntivo regionale, sottoscrive apposite clausole, predisposte dalla Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, al contratto di formazione specialistica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007 "Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici", che viene conseguentemente adeguato a quanto previsto nella presente legge».

1.1.– Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, inserendo nei contratti di formazione specialistica non meglio precisate clausole aggiuntive, interverrebbe nella definizione del loro contenuto, invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui sarebbe espressione l'articolo 37 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).

1.2.– In via alternativa, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, per contrasto con il medesimo art. 37 sopra richiamato, che recherebbe un principio fondamentale in materia, simultaneamente, di «professioni», in quanto disciplinerebbe aspetti strettamente connessi ai titoli abilitanti e agli ordinamenti didattici per l'accesso alle professioni sanitarie; di «tutela della salute», in quanto sarebbe finalizzato ad assicurare la salute dei cittadini; di «istruzione», in quanto disciplinerebbe la formazione professionale.

1.3.– Infine, sempre secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 3 Cost., poiché, stabilendo che le clausole da essa previste si applicano soltanto ai contratti stipulati dagli specializzandi "aggiuntivi", determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra specializzandi fruitori dei contratti aggiuntivi e specializzandi assoggettati al contratto nazionale.

2.– Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle censure riferite all'art. 117, terzo comma, Cost. A parte la singolare configurazione che il ricorrente dà dell'art. 37 del d.lgs. n. 368 del 1999, qualificandolo contemporaneamente come principio fondamentale in tre distinte materie («professioni», «tutela della salute» e «istruzione»), le censure prospettate nei confronti di tale parametro interposto sono generiche e non sorrette da alcuna motivazione in ordine alle ragioni per cui la norma regionale impugnata ne comporterebbe la violazione (ex plurimis, sentenza n. 114 del 2013).

Al riguardo va ribadito che «nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale l'esigenza di una adeguata motivazione dell'impugnazione si pone in termini anche più pregnanti che in quello in via incidentale (ex plurimis: sentenze n. 428, n. 120 e n. 2 del 2008; n. 430 del 2007)», cosicché «la mancata esplicitazione delle argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata» (così sentenza n. 38 del 2007).

3.– Nel merito, le questioni relative alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 3 Cost., non sono fondate.

3.1. – Con riferimento al denunciato contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l),

Cost., è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo all'interno del quale si inserisce la disposizione impugnata.

Il d.lgs. n. 368 del 1999, all'art. 37, comma 1, stabilisce che «All'atto dell'iscrizione alle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia, il medico stipula uno specifico contratto annuale di formazione-specialistica, disciplinato dal presente decreto legislativo e dalla normativa per essi vigente, per quanto non previsto o comunque per quanto compatibile con le disposizioni di cui al presente decreto legislativo. Il contratto è finalizzato esclusivamente all'acquisizione delle capacità professionali inerenti al titolo di specialista, mediante la frequenza programmata delle attività didattiche formali e lo svolgimento di attività assistenziali funzionali alla progressiva acquisizione delle competenze previste dall'ordinamento didattico delle singole scuole, in conformità alle indicazioni dell'Unione europea. Il contratto non dà in alcun modo diritto all'accesso ai ruoli del Servizio sanitario nazionale e dell'università o ad alcun rapporto di lavoro con gli enti predetti».

Il comma 2 del medesimo articolo, poi, rimette la definizione dello schema tipo del contratto ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con i Ministri della sanità, del tesoro e del lavoro e della previdenza sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Tale previsione è stata attuata con d.P.C.m. 6 luglio 2007 (Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici), che all'art. 7, comma 1, stabilisce: «Per quanto non espressamente previsto dal presente contratto si applicano le disposizioni di cui agli artt. 37, 38, 39, 40 e 41, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 e successive modificazioni, nonché le specifiche disposizioni regionali in materia, in quanto compatibili con la normativa vigente e con quanto contenuto nel presente contratto».

È la stessa normativa statale, dunque, a lasciare aperto uno spazio di intervento per il legislatore regionale, che risulta vieppiù giustificato alla luce del decreto ministeriale 24 aprile 2013, n. 333 (Assegnazione contratti di formazione specialistica a.a. 2012/2013), con cui il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha fissato il numero totale degli specialisti da formare per l'anno accademico 2012/13 e il numero dei posti da assegnare a ciascuna scuola di specializzazione.

L'art. 3 di tale decreto, infatti, prevede che «Possono essere attivati contratti finanziati dalle Regioni, nonché quelli derivanti da finanziamenti comunque acquisiti dalle Università che si aggiungono ai contratti statali, così come deliberato nella Conferenza Stato-Regioni nell'incontro del 15 marzo 2012, al fine di colmare, ove possibile, il divario tra fabbisogni e numero dei contratti statali».

In questo contesto si è inserita la legge della Regione Veneto n. 9 del 2013, dettando la disciplina dei contratti aggiuntivi da essa finanziati, in attuazione della normativa statale e dell'Accordo fra Governo, Regioni e Province autonome sancito in sede di Conferenza.

4.– Tanto premesso, in questo caso è possibile ravvisare una "concorrenza di competenze", in quanto la disposizione in esame si presta ad incidere contestualmente su una pluralità di materie («ordinamento civile», «professioni», «tutela della salute»).

In tale circostanza, l'individuazione dell'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata è operata da questa Corte alla luce del criterio che valorizza «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50 del 2005).

Il criterio porta sicuramente ad escludere che la norma in esame sia riconducibile alla

materia dell'«ordinamento civile», come invece ritiene il ricorrente, in quanto le clausole contrattuali previste dalla disposizione impugnata non modificano lo schema tipo di contratto disciplinato dallo Stato, ma si limitano ad adattarlo all'eventualità, contemplata dalla stessa normativa statale, che la Regione finanzi contratti aggiuntivi.

D'altra parte, questa Corte ha escluso «che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, […], rientri per ciò stesso nell'area dell'"ordinamento civile", riservata al legislatore statale» (così la sentenza n. 282 del 2002).

Al contrario, in forza del suindicato criterio, la disposizione in esame dovrebbe essere ascritta, in prevalenza, a materie diverse e segnatamente a quella delle «professioni», ovvero della «tutela della salute», in ragione della stretta inerenza che essa presenta con la formazione del medico specializzando, dalla quale dipendono tanto l'esercizio della professione medica specialistica, quanto la qualità delle prestazioni rese all'utenza; ed invero, entrambi questi aspetti sono condizionati, sotto molteplici profili, dalla preparazione dei sanitari in formazione.

5.– Ai fini della presente decisione, tuttavia, non è neppure necessario collocare compiutamente la disciplina in esame nell'una o nell'altra delle predette materie, in quanto entrambe ricadono nella competenza concorrente delle Regioni e il legislatore regionale è intervenuto in conformità al d.P.C.m. cui rinvia la norma statale.

Pertanto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto n. 9 del 2013 non è fondata, fermo restando che la Regione, nel predisporre le clausole da apporre ai contratti aggiuntivi da essa finanziati, dovrà farlo in maniera compatibile con quanto disposto nello schema tipo del contratto nazionale.

6.– Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la Regione può aggiungere esclusivamente clausole che siano compatibili non solo con la legislazione dello Stato, ma anche con il richiamato schema di contratto nazionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.