CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **125/2023** (ECLI:IT:COST:2023:125)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **AMOROSO**
Udienza Pubblica del **19/04/2023**; Decisione del **19/04/2023**
Deposito del **16/06/2023**; Pubblicazione in G. U. **21/06/2023**
Norme impugnate: Art. 2, c. 3°, secondo periodo, 4°, 5° e 6°, della legge della Regione Calabria 07/07/2022, n. 22.
Massime: **45698 45699**
Atti decisi: **ric. 60/2022**

SENTENZA N. 125

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 22 (Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5 settembre 2022 e depositato in cancelleria il 9 settembre 2022, iscritto al n. 60

del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 22 (Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria), denunciandone il contrasto, complessivamente, con gli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), quest'ultimo rispetto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», e terzo, quanto a quella concorrente nella materia «professioni», della Costituzione.

1.1.– Il ricorrente – premesso che le disposizioni impugnate sono volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19 con la stipula di contratti di lavoro autonomo con i medici – denuncia, con il primo motivo di ricorso, il contrasto dei commi 3, secondo periodo, 4 e 6 dell'art. 2 della legge regionale impugnata con l'art. 3 Cost.

Il vulnus si realizzerebbe in quanto le predette disposizioni si differenzierebbero da quelle dettate dall'art. 2-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27. Tale disposizione, allo scopo di fronteggiare le esigenze straordinarie derivanti dall'emergenza sanitaria da COVID-19, ha previsto la possibilità per le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale di reclutare, tra gli altri, medici specializzandi iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione, conferendo incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi (prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza).

Invero, discostandosi dalla disciplina dettata dal legislatore statale, le disposizioni impugnate contemplano la possibilità di conferire incarichi di lavoro autonomo temporanei a medici in possesso di specializzazioni affini o equipollenti a quella richiesta (art. 2, comma 3, secondo periodo), nonché privi di specializzazione (art. 2, comma 4), tranne i casi di cui al comma 6.

Ciò determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento nel territorio regionale, ridondante in una violazione dell'art. 3 Cost.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 2, comma 5, della stessa legge reg. Calabria n. 22 del 2022 poiché, nel prevedere che «[l]a Regione organizza e riconosce percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico-pratiche negli ambiti di potenziale impiego di medici privi del diploma di specializzazione», violerebbe le previsioni statali che demandano la valutazione dell'esperienza formativa alle scuole di

specializzazione nell'ambito del sistema universitario, peraltro in un settore sul quale incide la normativa europea.

La disposizione impugnata si porrebbe, nell'indicata prospettiva, in contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera l), Cost., rispetto alla materia «ordinamento civile», e terzo, quanto alla competenza legislativa concorrente nella materia «professioni».

2.– In data 14 ottobre 2022, si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo la declaratoria di inammissibilità e, in subordine, di non fondatezza del ricorso.

La Regione ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per genericità, insufficiente motivazione a fondamento delle censure nonché mancata e/o erronea indicazione dei parametri interposti.

Nel merito, rispetto alla prima questione, la difesa regionale ha sottolineato la non fondatezza del ricorso, che si è limitato a richiamare l'art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, senza considerare che le disposizioni impugnate devono essere collocate nel contesto complessivo dell'art. 2 della legge reg. Calabria n. 22 del 2022, che consente di fare ricorso a soggetti che abbiano una specializzazione in materie affini o equipollenti ovvero non abbiano ancora terminato il percorso di specializzazione solo come misura di extrema ratio.

Con riferimento alla seconda questione, la Regione ha dedotto l'inammissibilità della stessa per mancata indicazione, tanto per il titolo di competenza esclusivo quanto per quello concorrente, della normativa statale interposta. Ha comunque evidenziato la non fondatezza del ricorso stante l'esigenza, rilevata anche da questa Corte nella parte motiva della sentenza n. 36 del 2022, di fornire una risposta adeguata all'emergenza sanitaria per fronteggiare la grave carenza di personale specializzato, grave carenza determinata, secondo la prospettazione della Regione, anche da una legislazione statale ormai inadeguata e risalente.

3.– Con successiva memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle eccezioni preliminari della difesa regionale, sottolineando, per un verso, che il ricorso, sebbene sintetico, consentirebbe di evincere con chiarezza le censure sollevate e, per un altro, che la normativa interposta sarebbe stata puntualmente individuata nell'art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 9 settembre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6, della legge reg. Calabria n. 22 del 2022, denunciandone il contrasto, complessivamente, con gli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), quest'ultimo rispetto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», e terzo, Cost., quanto a quella concorrente nella materia «professioni».

1.1.– Il ricorrente – premesso che le disposizioni impugnate sono volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19 con la stipula di contratti di lavoro autonomo con i medici – deduce, innanzi tutto, il contrasto dell'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4 e 6, della legge regionale impugnata con l'art. 3 Cost., poiché le relative disposizioni contrasterebbero con l'art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020, come convertito. Tale disposizione statale, nell'intento di fronteggiare le esigenze straordinarie derivanti dall'emergenza COVID-19, ha riconosciuto alle aziende e agli enti del SSN la possibilità di reclutare anche medici specializzandi iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione, conferendo loro incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi (prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza).

Le disposizioni regionali impugnate violerebbero l'art. 3 Cost., in quanto, discostandosi dal predetto art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, prevedono la possibilità, di conferire tali incarichi anche a medici in possesso di specializzazioni affini o equipollenti a quella richiesta (art. 2, comma 3, secondo periodo), nonché privi di specializzazione (art. 2, comma 4), salve le limitate ipotesi di cui al comma 6.

Questa differente disciplina determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento nel territorio regionale, ridondante in una violazione dell'art. 3 Cost.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 2, comma 5, della stessa legge reg. Calabria n. 22 del 2022.

La disposizione impugnata, consentendo alla Regione di organizzare e riconoscere percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico-pratiche negli ambiti di potenziale impiego di medici privi del diploma di specializzazione, comporterebbe un vulnus alla normativa statale che rimette la valutazione dell'esperienza formativa alle scuole di specializzazione nell'ambito del sistema universitario, peraltro in un settore sul quale incide anche la legislazione europea. Sarebbe, dunque, violato, nella prospettiva della difesa erariale, l'art. 117, commi secondo, lettera l), rispetto alla materia «ordinamento civile», e terzo, Cost., in riferimento alla competenza legislativa concorrente nella materia «professioni».

2.– La difesa regionale nel proprio atto di costituzione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per genericità e indeterminatezza, nonché per insufficiente motivazione, deducendo che, in conformità alla giurisprudenza costituzionale, il ricorso, oltre a dover identificare precisamente la questione nei suoi termini normativi, indicando i parametri costituzionali e le norme statali interposte, deve contenere un'adeguata argomentazione a sostegno della richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale.

3.– L'eccezione è fondata.

La legge reg. Calabria n. 22 del 2022, come risulta dal suo stesso titolo, detta «[m]isure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria», integrando temporaneamente la disciplina a regime, recata dalla precedente legge della Regione Calabria 18 luglio 2008, n. 24 (Norme in materia di autorizzazione, accreditamento, accordi contrattuali e controlli delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private).

La temporaneità della disciplina, così introdotta, è dichiarata espressamente nell'art. 1, che – nell'inserire l'art. 14-bis nella citata legge reg. Calabria n. 24 del 2008 – fa riferimento alla «condizione emergenziale in cui versa la sanità in Calabria, derivante anche dalla diffusione del virus SARS-CoV-2», ed è implicitamente ripresa dall'art. 2, che prevede, come presupposto per la sua applicazione, l'esistenza di «specifiche esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale».

Si ha, quindi, che la legge, oggetto di impugnazione, ha, nel suo complesso, un orizzonte temporale limitato, insito nella finalità di fronteggiare le straordinarie esigenze di incrementare le risorse del settore sanitario a seguito dell'emergenza pandemica; limite che, quanto alla transitoria ed eccezionale possibilità di ricorrere all'apporto di medici mediante incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, si rinviene anche nella disciplina posta dal legislatore statale per far fronte alle medesime esigenze con il ricorso a tale tipologia di incarichi (art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e successive modificazioni).

Si tratta, quindi, di una normativa ad tempus, destinata ad esaurirsi.

4.– Ciò premesso, nell'esaminare l'eccezione preliminare della difesa della Regione, va ribadito che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in

termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale, in quanto il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (ex multis, sentenze n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020).

In particolare, questa Corte ha affermato che il ricorrente in via principale deve «individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e […] proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure» (sentenza n. 217 del 2022).

Invece, con riferimento alla prima questione, relativa all'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4 e 6, della legge reg. Calabria n. 22 del 2022 – che prevede, sul presupposto della verificata impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno delle strutture sanitarie, e in assenza di valide graduatorie di concorso pubblico, l'eccezionale e temporanea possibilità di conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo anche a medici in possesso di diploma di specializzazione in disciplina equipollente o affine alla specializzazione richiesta e, in loro mancanza, anche a medici privi del diploma di specializzazione – il ricorrente si è limitato ad affermare che la differenza tra le norme regionali e quelle statali comporta la violazione dell'art. 3 Cost., senza articolare alcuna argomentazione specifica.

Né il ricorso si confronta con il complessivo quadro evolutivo della normativa statale sull'emergenza sanitaria che «ha previsto in più occasioni, anche per far fronte alla carenza di personale sanitario specializzato, 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» (sentenza n. 36 del 2022, che, in ragione di ciò, ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale di una legge di altra regione dal contenuto analogo sollevate in via incidentale).

Pertanto, la censura si rivela generica e tautologica, come tale inammissibile.

5.– La difesa regionale eccepisce, poi, l'inammissibilità delle questioni promosse anche nella parte in cui il ricorso denuncia la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., ad opera dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Calabria n. 22 del 2022; disposizione questa che – integrando quella dei precedenti commi, quanto alla temporanea ed eccezionale possibilità di conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo anche a medici privi del diploma di specializzazione – prevede che la Regione organizzi e riconosca percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico-pratiche negli ambiti di potenziale impiego di tali medici.

La difesa regionale deduce che si tratta di censure che, oltre ad essere parimenti generiche, sono prive dell'indicazione delle norme statali di riferimento, rispetto alle quali valutare la violazione degli evocati parametri di competenza.

Anche in questa parte l'eccezione della difesa regionale è fondata.

6.– Questa Corte infatti – come già ricordato – ha più volte ribadito che il ricorso nei confronti di una disposizione regionale, impugnata per aver invaso le attribuzioni di competenza legislativa statale, deve essere adeguatamente motivato e deve chiarire come si realizzi il denunciato vulnus. Occorre, in particolare, che la normativa statale di riferimento sia specificamente richiamata, richiedendosi una motivazione ancora più rigorosa e stringente in ordine al nesso di pertinenza di quest'ultima rispetto ai parametri evocati e alla disposizione

impugnata (ex aliis, sentenza n. 106 del 2020).

Il ricorso statale, quando lamenta la violazione di un titolo di competenza legislativa concorrente, deve, inoltre, indicare il principio o i principi fondamentali della materia asseritamente lesi dalla normativa regionale impugnata (ex plurimis, sentenze n. 143 del 2020, n. 159 e n. 122 del 2018, n. 54 del 2015 e n. 141 del 2013).

Invece, nella specie, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, nel dedurre la violazione, al contempo, della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile» e di quella concorrente nella materia «professioni» da parte dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Calabria n. 22 del 2022, non fa alcun riferimento alla legislazione statale, anche di derivazione europea, che presidia la formazione specialistica dei medici, né ai principi fondamentali in tema di disciplina delle professioni, ossia alle norme di riferimento o interposte rispetto ai dedotti titoli di competenza, dei quali è assunta la violazione, con conseguente inammissibilità della censura.

7.– In conclusione, le indicate carenze motivazionali determinano l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 22 (Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 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 19 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2023.

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.