



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Trento	Legge n° 6 del 06/08/2020	BUR n°32 del 07/08/2020
ID:14180	Esito: Impugnativa	(Scadenza 06/10/2020)

Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022

La legge provinciale Trento n.6 pubblicata sul B.U.R n. 32 del 07/08/2020 recante "Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022" presenta alcuni profili di non conformità alla Carta costituzionale e va pertanto impugnata per le ragioni che si illustrano.

L'articolo 9 apporta modifiche all'articolo 12 della legge provinciale 3 agosto 2018, n. 15, che reca disposizioni in tema di superamento del precariato.

Al riguardo la novella di cui alla lett. c) per effetto della quale alla fine del comma 10 sono inserite le parole: "In via transitoria, fino al 31 dicembre 2022, il personale del comma 2 cui si applica il riferimento temporale previsto dal comma 1 può rientrare nella riserva di posti" -- consente di includere, in via transitoria fino al 31 dicembre 2022, anche il personale assunto con contratti di lavoro flessibile nella riserva dei posti che il comma 10 dell'art. 12 della LP n. 15 del 2018, oggetto di modifica, destina al personale assunto con contratti di lavoro a tempo determinato.

Ciò premesso, la norma risulta illegittima nella misura in cui si assimilano, ai fini della riserva dei posti nei concorsi banditi dalla provincia e dei riferimenti temporali entro cui il legislatore nazionale ha inteso circoscrivere le procedure di stabilizzazione, fattispecie diverse di personale, quello assunto con contratto a tempo determinato, da un lato, quello in servizio con tipologie

contrattuali di lavoro flessibile dall'altro, in sostanza prevedendo per quest'ultimo un doppio canale di accesso e per un tempo, fino al 31 dicembre 2022, sia pur individuato in via transitoria, che non trova riscontro nella citata normativa nazionale di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017. In forza di quanto detto si palesa pertanto una violazione degli artt. 3, 97 e 117, della Costituzione, sotto il profilo dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica. La disposizione esorbita anche dai limiti dettati dalle competenze statutarie.

L'articolo 18, comma 9 reca modifiche al comma 2 dell'art. 31 della legge provinciale 23 luglio 2010, n.16 (legge provinciale sulla tutela della salute 2010), volte a prevedere per il conferimento dell'incarico di direttore di ogni "articolazione organizzativa fondamentale" - Dipartimento di prevenzione, Distretto Sanitario e servizio ospedaliero provinciale - i seguenti requisiti:

1. diploma di laurea;
2. esperienza almeno triennale di direzione in enti, aziende, strutture pubbliche e private, di media o grande dimensione, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e finanziarie, maturata nei dieci anni precedenti la nomina;
3. assenza di cause di incompatibilità e inconferibilità previste dalla normativa statale vigente.

Al riguardo, in merito al requisito di cui al punto due dell'elenco, si segnala che la norma in esame, nell'equiparare l'esperienza almeno triennale di direzione in enti, aziende, delle strutture private, di media o grande dimensione a quella acquisita nelle strutture pubbliche per il conferimento dell'incarico di direttore delle predette articolazioni organizzative, si pone in contrasto con le vigenti disposizioni legislative recate dal DPR n. 484/1997 considerato che, per l'accesso al secondo livello dirigenziale, la valutazione dell'anzianità di servizio maturata presso gli istituti, enti ed istituzioni private è consentita per quegli istituti ed enti i cui ordinamenti siano equipollenti alle disposizioni inerenti lo stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri, ed abbiano ottenuto, a domanda, l'equiparazione dei servizi e dei titoli acquisiti dal proprio personale ai servizi e ai titoli acquisiti dal personale in servizio presso ospedali di uguale classifica, amministrati da enti ospedalieri. (Art. 24 e 25 del dpr. 761/1979).

La predetta norma si pone in contrasto, peraltro, con le vigenti disposizioni contrattuali, le quali - nel disciplinare il conferimento degli incarichi - prevedono che nel computo degli anni necessari ai fini del predetto conferimento di incarichi dirigenziali quali quelli previsti nella legge regionale in esame rientrano i periodi di effettiva anzianità di servizio maturata in qualità di dirigente, anche a tempo determinato, anche presso altre Aziende od Enti del servizio sanitario nazionale, nonché i periodi relativi ad attività

sanitarie e professionali effettuate con incarico dirigenziale o equivalente alle funzioni dirigenziali in ospedali o strutture pubbliche dei paesi dell'Unione Europea con o senza soluzione di continuità e non già un'esperienza di direzione in enti, aziende e strutture private (art. 18, comma 4, del CCNL Area della sanità 2016/2018).

Ciò posto, si ritiene che la norma provinciale in esame contrasti per il profilo segnalato con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi) in relazione alle sostanziali deroghe alle disposizioni legislative vigenti e alla disciplina contrattuale che la legge provinciale determina.

Né può valere il richiamo che l'art. 31, comma 2 della legge provinciale n. 16/2010 faccia riferimento ai principi contenuti nelle specifiche disposizioni del d.lgs. n. 502 del 1992 per quanto concerne il conferimento degli incarichi di direttore delle predette articolazioni organizzative fondamentali, poiché lo stesso stabilisce, per gli incarichi di struttura complessa, di direttore di distretto, etc. specifici requisiti.

La disposizione provinciale non risulta in linea con l'art. 3-sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 a norma del quale "l'incarico di direttore di distretto è attribuito dal direttore generale a un dirigente dell'azienda, che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione, oppure a un medico convenzionato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, da almeno dieci anni, con contestuale congelamento di un corrispondente posto di organico della dirigenza sanitaria", e con l'art. 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, che, nell'individuare i requisiti che deve possedere il direttore del dipartimento di prevenzione, prevede: "il dipartimento di prevenzione opera nell'ambito del Piano attuativo locale, ha autonomia organizzativa e contabile ed è organizzato in centri di costo e di responsabilità. Il direttore del dipartimento è scelto dal direttore generale tra i direttori di struttura complessa del dipartimento con almeno cinque anni di anzianità di funzione e risponde alla direzione aziendale del perseguimento degli obiettivi aziendali, dell'assetto organizzativo e della gestione, in relazione alle risorse assegnate".

L'incarico di direttore del distretto, art. 3 sexies può essere quindi conferito a un dirigente dell'azienda, che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione, oppure a un medico convenzionato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del d.lgs. 502/1992 da almeno dieci anni, e non già ad un dirigente dell'azienda che abbia maturato la predetta esperienza "in enti, aziende, strutture pubbliche e private, di media o grande dimensione". Ciò non toglie che qualora il predetto incarico rientri

in un incarico di struttura complessa lo stesso debba svolgersi nell'ambito della procedura indicata nell'art. 15 e seguenti del d.lgs. 502/1992 ovvero secondo le procedure previste dalle disposizioni vigenti e dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Le medesime considerazioni sono da ritenersi valide anche per l'incarico di dirigente del "servizio ospedaliero provinciale" considerata la specificità del requisito richiesto dalla legge provinciale in esame quale il diploma nella disciplina di direzione medica di presidio ospedaliero.

Si precisa inoltre come sia proprio l'art. 15 del d.lgs. 502/1992 a rinviare ai DPR 483 e 484/1997 sia ai fini della determinazione dei requisiti per accedere mediante concorso, per titoli ed esami, alla dirigenza sanitaria che per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa specificando come questi ultimi siano attribuiti a coloro che siano in possesso dei requisiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484.

Le disposizioni statali concernenti i requisiti per il conferimento degli incarichi dirigenziali pubblici, il regime di cumulabilità e il collocamento in aspettativa durante il periodo di svolgimento delle funzioni sono ispirate dal principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione ex art. 97 della Costituzione e, quindi, dagli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità della stessa, mirando a prevenire al contempo l'insorgere di situazioni di conflitto di interesse in grado di compromettere ex ante l'imparzialità del pubblico funzionario e assicurando le migliori condizioni affinché l'attività amministrativa sia sottratta ad impropri condizionamenti esterni, in ossequio ai doveri di fedeltà e onore cui sono tenuti i cittadini (art. 54 Cost.) e al principio di imparzialità (art. 97 Cost.).

Ne deriva, peraltro, che la disposizione provinciale suddetta realizza una violazione dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato nella materia concorrente della "tutela della salute". Ed infatti, secondo il consolidato orientamento della Corte Costituzionale, sono da ricondursi alla materia della tutela della salute (ex plurimis Corte Cost. n. 422/2006 e n. 295/2009), le disposizioni statali dettate in tema di "governance" delle aziende sanitarie, che si pongono, appunto, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione finalizzati al miglioramento del "rendimento" del servizio offerto e posti a garanzia, oltre che del buon andamento dell'amministrazione, anche della qualità dell'attività assistenziale erogata e del funzionamento dei servizi definiti nel quadro della programmazione regionale

Pertanto, si ritiene che per le predette motivazioni l'articolo 18, comma 9 sia da impugnare per contrasto con l'articolo 97, l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che

riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e 117, terzo comma, della Costituzione nella materia concorrente della "tutela della salute". La disposizione esorbita anche dai limiti dettati dalle competenze statutarie.

L'articolo 29 apporta modifiche all'articolo 3 della legge n. 2 del 2020 rubricato "Disposizioni in materia di affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea". L'articolo 29 "Modificazioni dell'articolo 3 della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, concernenti l'affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea" dispone che:

"1. La rubrica dell'articolo 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 è sostituita dalla seguente: "Disposizioni in materia di affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea".

2. Prima del comma 1 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 è inserito il seguente:

"01. Le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura, fino alla soglia prevista, per tale tipologia di affidamento, dall'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 76 del 2020."

3. Nel comma 1 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 le parole: "procedono all'appalto di lavori" sono sostituite dalle seguenti: "possono sempre procedere all'appalto di lavori".

4. Alla fine del comma 3 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 sono aggiunte le parole: "Si applicano i commi 5, 6, 6-bis e 8 dell'articolo 2."

5. Il comma 4 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 è abrogato.

6. Il comma 5 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 è abrogato.

7. Dopo il comma 5 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 sono inseriti i seguenti:

"5-bis. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6 e, con riguardo agli affidamenti di importo superiore alla soglia prevista dal comma 01, dall'articolo 16, comma 2, lettere a) e c), della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016, per gli affidamenti di servizi e forniture di importo inferiore alle soglie europee, le amministrazioni aggiudicatrici, procedono, a loro scelta, all'aggiudicazione dei relativi appalti, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso.

5-ter. Negli affidamenti di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura, di importo inferiore alle soglie europee, salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione avviene entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento nei casi di affidamento diretto, aumentati a quattro mesi negli altri casi.

5-quater. Per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura, di importo inferiore alle soglie europee, l'amministrazione aggiudicatrice non richiede le garanzie per la partecipazione alla procedura, salvo che, in considerazione della tipologia e specificità della singola procedura, ricorrano particolari esigenze che l'amministrazione aggiudicatrice indica nell'atto di indizione della gara o in altro atto equivalente. Nel caso in cui sia richiesta la garanzia per la partecipazione alla procedura, il relativo ammontare è dimezzato.

La disposizione contenuta all'articolo 3 della legge provinciale Trento n. 2 del 2020, prima della attuale novella, prevedeva che le amministrazioni aggiudicatrici procedessero all'affidamento di lavori pubblici di importo inferiore alla soglia europea, mediante la procedura negoziata e disciplinava le relative modalità di selezione in modo differente da quanto previsto nella normativa dei contratti pubblici; nello specifico il contrasto emergeva rispetto a quanto previsto dall'articolo 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, il quale prevede che l'affidamento e l'esecuzione dei c.d. contratti sotto soglia avvengano «nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché nel rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese».

La disposizione contenuta all'articolo 3 della legge provinciale Trento n. 2 del 2020 è stata, quindi, impugnata con delibera del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2020, in quanto, impattando sulla concorrenza, investiva le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dell'ordine pubblico, con violazione dei limiti della competenza statutaria e dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Al riguardo, le modifiche ora apportate dall'articolo 29 della legge provinciale Trento n. 6 del 2020, non consentono di ritenere superate le censure formulate relativamente all'articolo 3 della legge n. 2 del 2020.

Pertanto, per tale disposizione si propongono integralmente le questioni già oggetto di impugnativa in ordine al suddetto articolo 3 della legge provinciale Trento n. 2 del 2020, in quanto la Provincia eccede dalle competenze statutarie, con contrasto all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione in materia di tutela della concorrenza.

Per le motivazioni che precedono, si ritiene di dover impugnare la legge in esame ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

