

N. 7 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 29 gennaio 2025

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri) .

- Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Modifica all'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2024 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia), gia' oggetto di impugnazione [reg. ric. n. 5 del 2025] - Procedure di gara - Denunciata previsione che la Regione Puglia, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanitaservice, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora.
- Sanita' pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Previsione della istituzione delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) di San Nicandro Garganico e Troia, di proprieta' e gestione interamente pubblica, incardinate nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Foggia - Previsione che il personale in servizio alla data di entrata in vigore della suddetta disposizione regionale transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021.
- Legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026), artt. 21 e 26.

(GU n. 9 del 26-02-2025)

Ricorso ex art. 127 della costituzione per il Presidente del consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici e' domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 contro la Regione Puglia, in persona del Presidente pro tempore, con sede in Bari, Lungomare Nazario Sauro n. 33 - indirizzi PEC : avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it protocollogeneralepresidenza@pec.rupar.puglia.it per la declaratoria di illegittimita' costituzionale degli articoli 21 e 26 della legge della regione Puglia n. 39 del 29 novembre 2024 pubblicata nel BUR n. 11 del 30 novembre 2024 come da delibera del Consiglio dei ministri in data 23 gennaio 2025.

Sul B.U.R. n. 11 del 30 novembre 2024, e' stata pubblicata la legge Regionale Puglia 29 novembre 2024, n. 39 La legge in esame titolata «Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024 - 2026» presenta profili di illegittimita' costituzionale relativamente alle disposizioni di cui all'art. 21 (Procedure di gara) e 26 (Istituzione delle RSA San Nicandro Garganico e Troia).

Per quanto in questa sede d'interesse, le disposizioni che si impugnano cosi' dispongono:

l'art. 21 modifica l'art. 2, comma 2, della legge regionale 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia) ove e' stabilito che i soggetti di cui al comma 1 (Regione Puglia, aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, Sanitaservice, agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali) verificano che i contratti indicati nelle le procedure di gara prevedano un «trattamento economico minimo» in luogo della «retribuzione minima tabellare» di cui al previgente testo;

l'art. 26 prevede l'istituzione delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) di San Nicandro Garganico e di Troia, di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinate nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Foggia. Il passaggio alla gestione interamente pubblica delle RSA avverrebbe alla scadenza dei contratti di gestione attualmente in corso o in regime di proroga ed il personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge, transita nell'organico della ASL competente, ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera c) della legge 234 del 2021, nel rispetto della normativa vigente, ove compatibile con il profilo professionale, valorizzando l'esperienza lavorativa svolta per la stessa tipologia di servizio.

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni supra indicate. Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

Motivi

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 21, secondo comma della legge della regione Puglia n. 39/2024 (nella parte in cui modifica l'art. 2, secondo comma, della legge regione Puglia n. 30/2024). Violazione dell'art. 36, comma 1 della Costituzione, dell'art. 39, quarto comma della Costituzione nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e m) della Costituzione.

Giova, innanzi tutto evidenziare che con autonomo ricorso, notificato alla regione Puglia il 24 gennaio 2025 ed iscritto al numero 5 del registro dei ricorsi, la Presidenza del Consiglio ha impugnato l'art. 2, secondo comma della legge regione Puglia n. 30 del 21 novembre 2024, pubblicata nel B.U.R n. 95 del 25 novembre 2024 recante «Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia».

In questa sede, pare opportuno impugnare anche l'art. 21 della legge regione Puglia del 29 novembre 2024, n. 39 laddove modifica l'art. 2, secondo comma, della legge regione Puglia n. 30 del 2024. Dal momento che il contenuto precettivo di entrambe le disposizioni e' il medesimo possono mutarsi i motivi per i quali, in quel ricorso, la norma e' stata ritenuta costituzionalmente illegittima. Di seguito i motivi che, come detto, in questa sede si fanno propri:

«1) Violazione dell'art. 36, comma 1 della Costituzione e dell'art. 39, ultimo comma della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 2, l.r. 21 novembre 2024 n. 30.

L'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 30 del 2024, nello stabilire che i contratti indicati nelle procedure di gara relative a lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni debbano prevedere una retribuzione minima tabellare inderogabile (nove euro l'ora), si pone in contrasto con l'art. 36, comma 1 della Costituzione. Cio', in quanto l'ordinamento non prevede un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti, nonché con l'art. 39, ultimo comma della Costituzione. La legge regionale de qua, infatti, stabilisce una soglia salariale di riferimento che, tuttavia, oltre ad essere sottratta alla potestà del legislatore regionale, risulta in contrasto con i parametri di cui alla stessa norma costituzionale, posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva. Al riguardo, si rappresenta che, allo stato attuale, l'ordinamento non individua una retribuzione minima tabellare inderogabile stabilita dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti e che, inoltre, la materia delle retribuzioni e' al momento regolata unicamente dalla contrattazione collettiva, nel pieno rispetto dei principi stabiliti dall'art. 36 e dall'art. 39 della Costituzione. La tematica del salario minimo, inoltre, e' stata oggetto di specifica normativa a livello europeo, con l'adozione della direttiva (UE)

2022/2041, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea. Tale direttiva, seppur finalizzata a garantire ai lavoratori dell'Unione europea condizioni dignitose, non fissa una soglia retributiva minima, riconoscendo la possibilità che la contrattazione collettiva individui i livelli salariali minimi nei singoli settori. L'introduzione, a livello regionale, di una retribuzione minima inderogabile e', pertanto, in contrasto con i principi costituzionali in materia di retribuzione, oltre ad essere elemento limitativo della libera concorrenza tra gli operatori economici.

2) Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) e m) della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 2, legge n. 21 novembre 2024.

Fermo restando quanto sopra, l'illegittimità costituzionale della norma impugnata è ancor più evidente alla luce del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni. La determinazione del salario minimo, infatti, quale aspetto peculiare della regolamentazione del rapporto di lavoro, sia privato che pubblico è materia riconducibile da un lato all'ordinamento civile e dall'altro alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Pertanto, la norma in esame si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l) e m). Codesta Corte, a tal riguardo, si è pronunciata sulle questioni di costituzionalità che diverse Regioni hanno sollevato in relazione alla legge del 14 febbraio 2003, n. 30 (cd. «legge Biagi») sulla riforma del mercato del lavoro, muovendo dal riparto di competenze delineato dall'art. 117, per come scaturito dalla riforma del titolo V della Costituzione (sentenza n. 50/2005). Secondo codesto Giudice delle leggi, ogni norma che disciplina il contratto - inteso anche come fonte regolatrice del rapporto di lavoro subordinato - rientra nella materia dell'ordinamento civile e permane, pertanto, nell'esclusiva potestà del legislatore statale. Aderendo a tale orientamento, da ritenersi ormai pacifico, è possibile affermare che le Regioni debbano considerarsi estranee alla disciplina del lavoro privato subordinato: non v'è dubbio, infatti, che la disciplina del contratto di lavoro sia fortemente permeata da esigenze di uniformità ed eguaglianza che ne giustifichino la potestà legislativa statale in via esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere l) e m) della Costituzione.

Nel caso di specie la legge regionale, stabilendo che i contratti indicati nelle procedure di gara debbano prevedere un trattamento economico minimo inderogabile (nove euro l'ora), pone una soglia salariale di riferimento intervenendo nella disciplina del lavoro privato subordinato; disciplina nella specie che, come detto, oltre ad essere sottratta alla potestà del legislatore regionale, risulta anche in contrasto con i parametri di cui all'art. 39 e all'art. 36 della Carta costituzionale, posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva.

Per tutto quanto sopra esposto l'art. 2, comma 2, della legge regionale in esame laddove stabilisce che «i soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora» si pone in contrasto con i seguenti articoli della Carta Costituzionale:

Art. 6, primo comma, Cost.;

Art. 39, ultimo comma, Cost.;

Art. 117, secondo comma, lettera l) e m) Cost.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge regione Puglia n. 39/2024. Violazione dell'art. 97 e, sotto differenti profili, dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

L'art. 26 della legge regione Puglia n. 39 del 2024 prevede che

«Art. 26 (Istituzione delle RSA San Nicandro Garganico e

Troia). - 1. Sono istituite le residenze sanitarie assistenziali (RSA) di San Nicandro Garganico e Troia, di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinate nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Foggia.

2. La gestione interamente pubblica di cui al comma 1 è riferita, inderogabilmente, ai servizi e alle attività sanitarie.

3. Il passaggio alla gestione interamente pubblica delle RSA avviene alla scadenza dei contratti di gestione attualmente in corso o in regime di proroga. Se il periodo di proroga scade prima della data di entrata in vigore della presente disposizione, il subentro nella gestione pubblica diretta della ASL competente, avviene entro e non oltre quaranta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, oppure entro cinquanta giorni in caso di ragioni opportunamente motivate sotto il profilo oggettivo.

4. Il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente disposizione, transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera c) della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nel rispetto della normativa vigente, ove compatibile con il profilo professionale, valorizzando l'esperienza lavorativa svolta nella stessa tipologia di servizio.

5. Entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, la Regione provvede alla rimodulazione e relativa assegnazione dei posti letto prevista dal comma 1, con le priorità ivi previste».

L'intervento normativo che qui si censura disciplina «il subentro nella gestione pubblica diretta della ASL competente»; dunque, da una gestione privata convenzionata ad una gestione interamente pubblica; la disposizione è stata modificata dall'art. 240, primo comma, lettere a), b) e c) della legge regionale n. 42/2024 (legge di stabilità 2025 della regione Puglia), aggiungendo la RSA di Campi Salentina e modificando i termini di subentro e rimodulazione dei posti letto. Le RSA coinvolte erano, precedentemente all'entrata in vigore della disposizione che qui si impugna, gestite dalla società privata «Sviluppo e Gestione di Attività sanitarie S.r.l.» (Sgas) a cui facevano capo i rapporti di lavoro del personale che opera nelle strutture sanitarie.

Prevedendo il passaggio di detto personale dal datore di lavoro privato a quello pubblico («Il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente disposizione, transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera c) della legge 30 dicembre 2021, n. 234»), la disposizione della legge regionale che qui si impugna impone una non consentita deroga alle ordinarie procedure concorsuali, violando, in tal modo l'art. 97 della Costituzione dal momento che oblitera il principio costituzionale del pubblico concorso.

Tra l'altro, l'invocata applicazione dell'art. 1, comma 268, lettera c) della legge 234 del 2021 appare inconferente. Infatti, la disposizione statale a cui, asseritamente, la legge regionale vorrebbe modellare la procedura di passaggio del personale dalla struttura privata a quella pubblica, riguarda solo le procedure selettive per il reclutamento di personale da parte degli enti del SSN, non l'internalizzazione diretta senza concorso pubblico.

Le procedure di reclutamento del personale sanitario trovano la loro regolamentazione nel d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina non concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

Detti provvedimenti normativi sono stati emanati in attuazione degli articoli 15 e 18 del decreto-legislativo n. 502 del 1992. Essi

prevedono una specifica disciplina di accesso mediante concorso per titoli ed esami. La Corte dei conti ha stabilito che il passaggio di dipendenti puo' trovare applicazione soltanto ai processi di esternalizzazione, dunque nel passaggio dal privato al pubblico, non a quelli inversi (1)

Tra l'altro, il rinvio all'art. 1, comma 268, lettera e), e' improprio in quanto la norma impugnata, parrebbe riferirsi, in modo generico al «personale in servizio» senza attuare alcuna distinzione tra i diversi profili professionali. Al contrario, la normativa statale prevede procedure di reclutamento differenziate (i gia' menzionati decreto del Presidente della Repubblica n. 483 del 1997 per il personale dirigenziale del Servizio Sanitario Nazionale, il d.P.R n. 220 del 2001 per il personale del comparto ed il d.P.R n. 484 del 1997 concernente l'accesso al secondo livello dirigenziale del personale SSN). La disposizione, inoltre, non viola soltanto l'art. 94, quarto comma, della costituzione ma anche l'art. 117, terzo comma dal momento che la Carta costituzionale riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute».

La deroga al principio dell'assunzione mediante concorso pubblico puo' essere, infatti, giustificata in alcuni casi specifici, ma deve essere rigorosamente delimitata e giustificata da esigenze straordinarie di interesse pubblico. Codesta Corte ha affrontato questo tema in diverse sentenze, sottolineando che tali deroghe devono essere funzionali al buon andamento dell'amministrazione e devono garantire che il personale assunto abbia la professionalita' necessaria per svolgere l'incarico, nonche' giustificate da peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. Inoltre, la Corte ha ribadito che devono essere previsti adeguati accorgimenti per assicurare che il personale assunto abbia la professionalita' necessaria per svolgere l'incarico. In questo contesto, la tutela del diritto alla salute potrebbe essere una delle ragioni che giustificano una deroga al principio del concorso pubblico, soprattutto in situazioni di emergenza o in presenza di esigenze straordinarie che richiedono un rapido reclutamento di personale sanitario qualificato. Tuttavia, nel caso di specie la legge regionale impugnata non evidenzia alcuna situazione straordinaria o emergenziale tale da giustificare tali deroghe che, proprio in quanto eccezione ad un principio di valore costituzionale, devono essere attentamente valutate e giustificate soltanto se attuate per garantire altri principi fondamentali stabiliti dalla Costituzione.

Sotto altro profilo, la norma viola il medesimo art. 117, terzo comma della Costituzione per cio' che concerne la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica». La Regione Puglia, come noto, ha stipulato, in data 29 novembre 2010, un accordo di piano di rientro del 29 novembre 2010 con i Ministeri della salute e dell'Economia. Il piano evidentemente rappresenta un momento fondamentale nella gestione del disavanzo sanitario regionale. L'accordo, stipulato ai sensi dell'art. 1, comma 180 della legge 311/2004, aveva lo scopo di definire le azioni necessarie per riequilibrare il bilancio sanitario regionale e garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Gli elementi chiave dell'accordo erano:

Obiettivo primario: Riportare la Regione Puglia in una situazione di equilibrio finanziario, garantendo al contempo l'erogazione dei servizi sanitari essenziali alla popolazione.

Misure di contenimento della spesa: L'accordo prevedeva una serie di misure volte a contenere la spesa sanitaria, come la razionalizzazione dei costi del personale, la riorganizzazione dei servizi e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse.

Investimenti in servizi essenziali: Al contempo, l'accordo prevedeva investimenti in servizi essenziali, come l'assistenza primaria, la prevenzione e la telemedicina, al fine di migliorare la

qualita' dell'assistenza sanitaria erogata.

Monitoraggio e verifica: L'attuazione del piano di rientro era sottoposta a un rigoroso monitoraggio da parte dei Ministeri vigilanti, con l'obiettivo di verificare il rispetto degli impegni assunti dalla Regione.

Appare evidente, che la Regione Puglia, nell'assumere l'impegno di attuare misure di riduzione della complessiva spesa di personale, anche mediante la «razionalizzazione organizzativa» e la «riduzione degli incarichi di direzione di struttura complessa, semplice, dipartimentale, e di posizioni organizzative e di coordinamento (2) emanando una norma come quella di cui all'art. 26 delle legge regionale impugnata pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo del contenimento della spesa per il personale sanitario, ponendosi, così' in contrasto con quanto previsto con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2019, n. 191 - che funge da norma interposta, secondo cui «gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che e' obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro». La disciplina dettata dallo Stato in materia e' «espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (3)

Pertanto, la norma impugnata - prevedendo il passaggio del personale dalla societa' Sviluppo e Gestione di Attivita' sanitarie S.r.l nell'organico della ASL competente - con i relativi oneri finanziari - si pone contrasto con l'obiettivo di rientro nell'equilibrio economico-finanziario perseguito con l'Accordo del 29.11.2010, in palese violazione, anche sotto tale profilo, degli articoli 97, comma 1, e 117, comma 3, della Costituzione.

Sotto un ulteriore profilo la disposizione viola ancora l'art. 117, terzo comma della Costituzione in relazione all'aspetto del coordinamento della spesa pubblica. Come gia' visto, la Regione Puglia e' soggetta a un piano di rientro dal disavanzo sanitario dal 2010. Pertanto, ogni intervento in ambito sanitario deve essere valutato dai Ministeri competenti, come stabilito nell'Accordo firmato tra la Regione e i Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze il 29 novembre 2010. Tuttavia, la norma in questione non e' stata comunicata preventivamente nell'ambito del monitoraggio del piano di rientro. Il passaggio alla gestione interamente pubblica delle RSA rappresenta una modifica della programmazione sanitaria che non e' stata valutata preventivamente dai Ministeri competenti, come richiesto per le regioni in piano di rientro come la Puglia. Di conseguenza, si ritiene sussistano profili di illegittimita' costituzionale riguardo al coordinamento della finanza pubblica, secondo l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiche' non e' stato considerato l'impatto economico del transito del personale e la coerenza con i vincoli di spesa. Inoltre, nel programma operativo di prosecuzione del piano di rientro 2024-2026, volto a garantire l'equilibrio economico e il rispetto dei livelli essenziali di assistenza, la Regione Puglia non ha previsto l'istituzione delle RSA di San Nicandro Garganico e Troia. Pertanto, queste previsioni regionali, non coordinate con il programma operativo, ne compromettono la realizzazione. L'inserimento delle RSA di San Nicandro Garganico e Troia nell'organizzazione dell'ASL di Foggia, con il transito del personale, comporta squilibri nel bilancio finanziario della Regione Puglia, come detto, soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario. Il passaggio del personale dal settore privato a quello pubblico ha un evidente quanto significativo impatto sulle risorse finanziarie della Regione, violando i vincoli di spesa concordati. Come noto, infatti, per le Regioni che devono rientrare dal deficit sanitario, la legge del 23 dicembre 2009, n. 191, articoli 2, commi 80 e 95, stabilisce che le azioni previste nel

Piano di rientro debbano considerarsi vincolanti. Le Regioni, dunque, devono eliminare qualsiasi provvedimento, anche legislativo, che ostacoli l'attuazione del Piano e non possono adottarne di nuovi che possano creare impedimenti.

Inoltre, il comma 81 specifica che l'attuazione del Piano di rientro viene verificata trimestralmente e annualmente, con la possibilità di ulteriori verifiche se necessario. Tutti i provvedimenti regionali relativi alla spesa e alla programmazione sanitaria, e quelli che influenzano il servizio sanitario regionale, devono essere inviati alla piattaforma informatica del Ministero della salute. La piattaforma è accessibile ai membri degli organismi previsti dall'art. 3 dell'accordo Stato-Regioni per il triennio 2010-2012. Il Ministero della salute, insieme al Ministero dell'economia e delle finanze, fornisce un parere preventivo solo sui provvedimenti indicati nel Piano di rientro. Il passaggio alla gestione pubblica delle RSA modifica la programmazione sanitaria. Dunque, in base delle disposizioni normative supra sommariamente enunciate - anche l'intervento normativo della regione Puglia, oggi oggetto di censura, doveva essere sottoposto alla verifica preventiva delle competenti amministrazioni statali, al fine di verificarne la compatibilità con la progressiva attuazione del Piano di rientro, come previsto dall'Accordo del 29 novembre 2010, per valutarne la compatibilità economica. Inoltre, questa operazione non è inclusa nel programma operativo di prosecuzione del piano di rientro 2024-2026. L'operazione, realizzata senza valutare la coerenza con il quadro economico-finanziario della Regione e al di fuori della programmazione concordata con i Ministeri competenti, incide negativamente sulla realizzazione degli interventi programmati. La disposizione, infatti, non è inclusa nella proposta di Programma operativo di prosecuzione del Piano di rientro inviata dalla Regione, e quindi è necessario garantirne la coerenza programmatica ed economico-finanziaria per ogni successiva valutazione. È un principio di diritto che le regioni soggette ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario non possono incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e per spese non obbligatorie. Questo principio si applica anche ai piani di prosecuzione del rientro dal disavanzo sanitario o alle misure di monitoraggio equiparabili. (4)

La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 100 del 2010, riconosce la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica per tutte le norme regionali che contrastano con il Piano di rientro. Riassuntivamente, quindi, le disposizioni impugnate - non essendo state previamente comunicate ai Ministeri, determinando un tangibile incremento della spesa sanitaria in contrasto con gli impegni assunti nel Piano di rientro approvato l'Accordo del 2010 - viola sia l'art. 97, primo comma della Costituzione, sia l'art. 117, terzo comma della Costituzione, che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute», ponendosi in contrasto con la normativa interposta a cui si è fatto cenno.

- (1) Corte dei conti, Sezioni Riunite, parere 3.2.2012, n. 4, laddove si è chiarito che il passaggio di dipendenti da una società in house a un ente pubblico non è legittimo se avviene automaticamente, senza il rispetto delle procedure concorsuali pubbliche. La Corte ha sottolineato che il pubblico concorso è la modalità ordinaria di assunzione e che le deroghe a questo principio sono ammissibili solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sicilia, parere 9.8.2022, n. 142 ha ribadito che, in caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati, il riassorbimento del

personale deve rispettare le procedure concorsuali pubbliche. La Corte ha specificato che il passaggio puo' avvenire solo per i dipendenti che sono stati assunti tramite procedure selettive pubbliche, garantendo cosi' la valutazione delle competenze dei candidati.

- (2) Cfr. punto B3 del Piano di rientro.,
- (3) Cfr. sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010.
- (4) Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 104 del 2013; Corte costituzionale sentenza nn. 36/2021 e 177/2020.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e, conseguentemente, annullare, per i motivi illustrati nel presente ricorso, gli articoli 21 e 26 della legge della regione Puglia n. 39 del 2024. Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno: estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 gennaio 2025; relazione tecnica.

Roma, 29 gennaio 2025

L'Avvocato dello Stato: Rocchitta



AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost.

del Presidente del Consiglio dei Ministri pro tempore, rappresentato

e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ex lege

domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 PEC:

ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - FAX 06 - 96514000

contro

la Regione Puglia in persona del Presidente pro tempore della Giunta,

con sede in LUNGOMARE NAZARIO SAURO 31/33 - 70121 - BARI

(BA) indirizzi PEC avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it e

protocollogeneralepresidenza@pec.rupar.puglia.it

per la declaratoria

dell'illegittimità costituzionale, in parte qua, della legge della Regione

Puglia 21 novembre 2024, n. 30, Pubblicata nel B.U.R. n. 95, del 25

novembre 2024 recante *“Tutela della retribuzione minima salariale nei*

contratti della Regione Puglia”.

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 gennaio 2025 e si depositano, a tal fine, estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente.

La predetta legge, concernente interventi finalizzati alla tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia, prevede all'art. 2, comma 1, che la Regione, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanità service, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali indichino in tutte le procedure di gara, in coerenza con quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), che al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, sia applicato il contratto collettivo maggiormente attinente alla attività svolta, stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, salvo restando i trattamenti di miglior favore.

In particolare, il comma 2 del medesimo articolo 2 pone in capo alle predette stazioni appaltanti l'obbligo di verificare che i contratti collettivi indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora.

Statuisce, infatti la predetta disposizione, *“I soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora”*.

L'art. 2, comma 2, poco dopo la sua entrata in vigore, è stato novellato dalla legge della Regione Puglia del 29 novembre 2024, n. 39, il cui

articolo 21 ha sostituito il riferimento al “trattamento economico minimo” con “una retribuzione minima tabellare”.

Il predetto art. 21 così testualmente recita: “*1. All’articolo 2, comma 2, della legge regionale 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia) le parole “un trattamento economico minimo” sono sostituite dalle seguenti: “una retribuzione minima tabellare”.*

Ne consegue che la versione attualmente vigente dell’art. 2, comma 2, della Legge della Regione Puglia n. 30/2024, come modificato dall’art. 21 della Legge della Regione Puglia n. 39/2024 così recita: “*I soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l’ora*”

Il Governo ritiene censurabile la disposizione in epigrafe indicata e propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell’art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti,

MOTIVI

1) Violazione dell’art. 36, comma 1 della Costituzione e dell’art. 39, ultimo comma della Costituzione, in relazione all’art. 2, comma 2, l. r. 21 novembre 2024 n. 30.

L’articolo 2, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 30 del 2024, nello stabilire che i contratti indicati nelle procedure di gara relative a

lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni debbano prevedere una retribuzione minima tabellare inderogabile (nove euro l'ora), si pone in contrasto con l'articolo 36, comma 1 della Costituzione. Ciò, in quanto l'ordinamento non prevede un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti, nonché con l'art. 39, ultimo comma della Costituzione.

La legge regionale *de qua*, infatti, stabilisce una soglia salariale di riferimento che, tuttavia, oltre ad essere sottratta alla potestà del legislatore regionale, risulta in contrasto con i parametri di cui alla stessa norma costituzionale, posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva.

Al riguardo, si rappresenta che, allo stato attuale, l'ordinamento non individua una retribuzione minima tabellare inderogabile stabilita dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti e che, inoltre, la materia delle retribuzioni è al momento regolata unicamente dalla contrattazione collettiva, nel pieno rispetto dei principi stabiliti dall'art. 36 e dall'art. 39 della Costituzione.

La tematica del salario minimo, inoltre, è stata oggetto di specifica normativa a livello europeo, con l'adozione della direttiva (UE) 2022/2041, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea. Tale direttiva, seppur finalizzata a garantire ai lavoratori dell'Unione Europea condizioni dignitose, non fissa una soglia retributiva minima, riconoscendo la possibilità che la contrattazione collettiva individui i livelli salariali minimi nei singoli settori.

L'introduzione, a livello regionale, di una retribuzione minima inderogabile è, pertanto, in contrasto con i principi costituzionali in materia di retribuzione, oltre ad essere elemento limitativo della libera concorrenza tra gli operatori economici.

2) Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l) e m) della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 2, l. r. 21 novembre 2024.

Fermo restando quanto sopra, l'illegittimità costituzionale della norma impugnata è ancor più evidente alla luce del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni.

La determinazione del salario minimo, infatti, quale aspetto peculiare della regolamentazione del rapporto di lavoro, sia privato che pubblico è materia riconducibile da un lato all'ordinamento civile e dall'altro alla *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Pertanto, la norma in esame si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l) e m).

Codesta Corte, a tal riguardo, si è pronunciata sulle questioni di costituzionalità che diverse Regioni hanno sollevato in relazione alla legge del 14 febbraio 2003, n. 30 (cd. “legge Biagi”) sulla riforma del mercato del lavoro, muovendo dal riparto di competenze delineato

dall'articolo 117, per come scaturito dalla riforma del Titolo V della Costituzione (sentenza n. 50/2005).

Secondo codesto Giudice delle leggi, ogni norma che disciplina il contratto – inteso anche come fonte regolatrice del rapporto di lavoro subordinato – rientra nella materia dell'ordinamento civile e permane, pertanto, nell'esclusiva potestà del legislatore statale.

Aderendo a tale orientamento, da ritenersi oramai pacifico, è possibile affermare che le Regioni debbano considerarsi estranee alla disciplina del lavoro privato subordinato: non v'è dubbio, infatti, che la disciplina del contratto di lavoro sia fortemente permeata da esigenze di uniformità ed eguaglianza che ne giustifichino la potestà legislativa statale in via esclusiva ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere l) e m) della Costituzione.

Nel caso di specie la legge regionale, stabilendo che i contratti indicati nelle procedure di gara debbano prevedere un trattamento economico minimo inderogabile (nove euro l'ora), pone una soglia salariale di riferimento intervenendo nella disciplina del lavoro privato subordinato; disciplina nella specie che, come detto, oltre ad essere sottratta alla potestà del legislatore regionale, risulta anche in contrasto con i parametri di cui all'art.39 e all'art. 36 della Carta costituzionale, posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva.

Per tutto quanto sopra esposto l'art. 2, comma 2, della legge regionale in esame laddove stabilisce che *“i soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzioni*

minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora" si pone in contrasto con i seguenti articoli della Carta Costituzionale:

- Art. 36, primo comma, Cost.;
- Art. 39, ultimo comma, Cost.;
- Art. 117, secondo comma, lettere l) e m) Cost.

PQM

Si chiede che codesta Corte voglia dichiarare, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2, della legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30, Pubblicata nel B.U.R. n. 95, del 25 novembre 2024 recante "Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia", per i motivi sopra illustrati.

Si allega:

1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 23 gennaio 2025, con annessa relazione;
2. legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30, Pubblicata nel B.U.R. n. 95, del 25 novembre 2024 recante "Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia".

Roma, 24 gennaio 2025

L'Avvocato dello Stato

Davide Di Giorgio

DI
GIORGIO
DAVIDE

Firmato
digitalmente da
DI GIORGIO
DAVIDE
Data: 2025.01.24
17:33:55 +01'00'