

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 148 del 22 febbraio 2022

Autorizzazione a proporre ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024", pubblicata in Suppl. Ordinario n. 49 alla Gazz. Uff., 31 dicembre 2021, n. 310.

[Affari legali e contenzioso]

Note per la trasparenza:

Si tratta di autorizzare l'impugnazione da parte della Regione del Veneto di norme di legge statale lesive delle prerogative regionali.

Il Presidente Luca Zaia riferisce quanto segue.

Il comma 269 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 ha modificato l'art. 11 del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 35, il quale statuisce che: *"1. A decorrere dal 2019, la spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria, sulla base degli indirizzi regionali e in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, o, se superiore, il valore della spesa prevista dall'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. I predetti valori sono incrementati annualmente, a livello regionale, di un importo pari al 10 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Nel triennio 2019-2021 la predetta percentuale è pari al 10 per cento per ciascun anno. Qualora nella singola Regione emergano, sulla base della metodologia di cui al sesto periodo, obiettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal presente articolo, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, può essere concessa alla medesima Regione un'ulteriore variazione del 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale. Tale importo include le risorse per il trattamento accessorio del personale, il cui limite, definito dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018. Dall'anno 2022 l'incremento di cui al quarto periodo è subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, nel rispetto del valore complessivo della spesa di personale del Servizio sanitario nazionale determinata ai sensi dei precedenti periodi, adotta con decreto la suddetta metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, e dall'articolo 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con gli standard organizzativi, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale, anche ai fini di una graduale revisione della disciplina delle assunzioni di cui al presente articolo. Le regioni, sulla base della predetta metodologia, predispongono il piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, che sono valutati e approvati dal tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12, comma 1, dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005, congiuntamente al Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima intesa, anche al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa complessiva".*

Le disposizioni inserite nel corpo della norma (Dall'anno 2022 spesa complessiva.) prevedono, tra l'altro, che le regioni predispongano un Piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, sottoposto alla valutazione e all'approvazione del Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12, comma 1, dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano,

congiuntamente al Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima intesa.

L'approvazione da parte di tali organismi, a composizione mista statale e regionale, del suddetto Piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, sia di per sé, sia in ragione della naturale attitudine conformativa di esso rispetto ai Piani triennali dei fabbisogni di personale delle aziende sanitarie del Sistema sanitario regionale, si pone in contrasto con l'articolo 117, commi 3 e 4, della Costituzione, attenendo la verifica e l'approvazione dei piani triennali dei fabbisogni di personale del servizio sanitario regionale e delle aziende sanitarie locali, a profili pubblicistico-organizzativi riconducibili alla materia dell'organizzazione regionale, che costituisce competenza esclusiva delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, nonché alla materia "tutela della salute" di cui all'art. 117 comma 3, della Costituzione.

D'altronde, anche a voler ritenere che il Piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, oggetto di approvazione ai sensi del comma in parola, rilevi unicamente al fine di godere dell'ulteriore variazione del 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente prevista dall'art. 11 del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 35, nondimeno, l'effetto conformativo del Piano in parola rispetto ai Piani dei fabbisogni di personale delle aziende sanitarie del Sistema sanitario regionale è idoneo a determinare, oltre alla rilevata compressione dell'autonomia organizzatoria degli enti del SSR e della Regione, anche effetti distonici, in tal modo testimoniando l'intrinseca irragionevolezza della disposizione in parola che si riverbera in una violazione degli artt. 3 e 97 in uno con l'art. 117, comma 4, della Costituzione della Repubblica italiana.

Infine, la disposizione in parola si traduce in una lesione dell'art. 32 della Costituzione, in quanto la prevista approvazione del Piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, in esito ad un procedimento subordinato all'adozione di un decreto del Ministro della Salute ed all'approvazione da parte del Tavolo adempimenti e del Comitato Lea, senza la previsione di termini perentori, ovvero, quanto all'approvazione del Piano, senza prevedere forme di silenzio significativo, farebbe sì che, nelle more della conclusione di tale *iter*, di incerta durata, le aziende ed enti del SSR, non potrebbero, in conformità a quanto stabilito in via principio generale dall'articolo 6, comma 6 del D.Lgs. 165/2001 e in particolare, dall'art. 11 del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 35 disporre assunzioni di personale (aggiuntivo e necessario), compromettendo pertanto l'erogazione delle prestazioni sanitarie e la garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

Il comma 534 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 statuisce che: *"Al fine di favorire gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, sono assegnati ai comuni di cui al comma 535 contributi per investimenti nel limite complessivo di 300 milioni di euro per l'anno 2022"*.

Il successivo comma 535 prevede che possano richiedere i contributi:

- a) i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti che, in forma associata, presentano una popolazione superiore a 15.000 abitanti, nel limite massimo di 5.000.000 di euro. La domanda è presentata dal comune capofila;
- b) i comuni che non risultano beneficiari delle risorse attribuite con il decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 gennaio 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 56 del 6 marzo 2021, nel limite massimo della differenza tra gli importi previsti dall'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e le risorse attribuite dal predetto decreto del Ministero dell'interno.

La tipologia dell'opera che può formare oggetto di contributo è individuata genericamente dal successivo comma 536 e può essere relativa a:

- 1) manutenzione per il riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti pubbliche per finalità di interesse pubblico, anche comprese la demolizione di opere abusive realizzate da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruire e la sistemazione delle pertinenti aree;
- 2) miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante interventi di ristrutturazione edilizia di immobili pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali e culturali, educativi e didattici, ovvero alla promozione delle attività culturali e sportive;
- 3) mobilità sostenibile.

Infine, ai sensi del successivo comma 537, l'ammontare del contributo attribuito a ciascun comune deve essere determinato con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno

2022.

Tale decreto, però, non è il precipitato di una mera operazione contabile di distribuzione di risorse predeterminate dalla legge, ma presuppone la previa valutazione della pertinenza e della rilevanza delle opere da assentire secondo parametri e criteri da determinare.

Ne consegue che l'assenza di una partecipazione delle regioni nella gestione del contributo in parola, il quale afferisce alla materia di competenza legislativa concorrente 'governo del territorio', determina una lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. in uno con l'art. 117, comma 3 Cost.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, riconosce che la legge statale possa prevedere fondi settoriali in materie regionali in applicazione del meccanismo della "chiamata in sussidiarietà", a condizione che la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo.

Il comma 720 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 statuisce che: *"Il tirocinio è un percorso formativo di alternanza tra studio e lavoro, finalizzato all'orientamento e alla formazione professionale, anche per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Qualora sia funzionale al conseguimento di un titolo di studio formalmente riconosciuto, il tirocinio si definisce curriculare"*.

Il successivo comma 721, invece, dispone che: *"Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo e le regioni concludono, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini diversi da quelli curricolari, sulla base dei seguenti criteri:*

a) revisione della disciplina, secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale;

b) individuazione degli elementi qualificanti, quali il riconoscimento di una congrua indennità di partecipazione, la fissazione di una durata massima comprensiva di eventuali rinnovi e limiti numerici di tirocini attivabili in relazione alle dimensioni d'impresa;

c) definizione di livelli essenziali della formazione che prevedano un bilancio delle competenze all'inizio del tirocinio e una certificazione delle competenze alla sua conclusione;

d) definizione di forme e modalità di contingentamento per vincolare l'attivazione di nuovi tirocini all'assunzione di una quota minima di tirocinanti al termine del periodo di tirocinio;

e) previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività".

Pur essendo previsto un accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in ordine alla definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini diversi da quelli curricolari, si rileva che i criteri previsti per la determinazione di tali linee guida sono idonei a limitare in modo cogente e irragionevole la competenza regionale esclusiva in materia di formazione professionale, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 4, della Costituzione della Repubblica Italiana.

Si prevede, infatti, che l'applicazione dei tirocini extracurricolari sia *'circoscritta'* in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale, il che esclude alla radice la possibilità di introdurre in sede di accordo o di attuazione dello stesso ogni diversa scelta formativa che le regioni intendessero intraprendere, il che testimonia pur anche l'irragionevolezza della disposizione, in violazione dell'art. 3 Cost., oltre a determinare la lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., solo all'apparenza rispettato, ma nella sostanza eliso dalla legge statale.

Quanto sopra premesso, si ritiene di autorizzare il Presidente della Giunta regionale a promuovere ricorso in via principale avanti la Corte costituzionale, a difesa delle prerogative riconosciute dalla Costituzione alla Regione ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024"*, pubblicata in Suppl. Ordinario n. 49 alla Gazz. Uff., 31 dicembre 2021, n. 310, per violazione degli art. 3, 32, 97, 117, commi 3 e 4, e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.

Il patrocinio della Regione Veneto, ai sensi dell'articolo 4, comma 3 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 24, è affidato anche disgiuntamente tra loro, all'avv. Giacomo Quarneri, Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, e all'avv. Andrea Manzi del Foro di Roma, eleggendo il domicilio presso lo Studio legale di quest'ultimo, in Roma, in Via Alberico II, n. 33.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato, con i visti rilasciati a corredo del presente atto, l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale, e che successivamente alla definizione di detta istruttoria non sono pervenute osservazioni in grado di pregiudicare l'approvazione del presente atto;

visti gli articoli 33, comma 3, lett. m) e 54 dello Statuto;

visto l'art. 2, comma 2, lett. m) l.r. 31.12.2012, n. 54;

vista la legge regionale 16 agosto 2001, n. 24;

vista la DGR n. 2472 del 23.12.2014;

viste le disposizioni di legge sui ricorsi avanti la Corte Costituzionale.

delibera

1. che le premesse sono parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di autorizzare il Presidente pro tempore della Giunta regionale, per le motivazioni e secondo quanto esposto nelle premesse, a proporre ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*", pubblicata in Suppl. Ordinario n. 49 alla Gazz. Uff., 31 dicembre 2021, n. 310, per violazione degli art. 3, 32, 97, 117, commi 3 e 4, e 120 della Costituzione della Repubblica italiana;
3. di affidare il patrocinio della Regione del Veneto, ai sensi dell'articolo 4, comma 3 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 24, anche disgiuntamente tra loro all'avv. Giacomo Quarneti, Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, e all'avv. Andrea Manzi del Foro di Roma, eleggendo il domicilio presso lo Studio legale di quest'ultimo, in Roma, in Via Alberico II, n. 33;
4. di dare atto che le spese di patrocinio previste nel presente provvedimento sono determinabili secondo quanto previsto dall'art. 2230 del codice civile e dall'art. 9 del D.L. 24 gennaio 2012 e saranno impegnate con separato provvedimento dell'Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura regionale;
5. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino ufficiale della Regione.