



Sentenza n. 112 del 2023

Presidente: Silvana Sciarra - Giudice relatore e redattore: Maria Rosaria San Giorgio
decisione del 23 marzo 2023, deposito del 6 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

atto di promovimento: ricorso [n. 50 del 2022](#)

parole chiave:

SANTÀ PUBBLICA – IMPIEGO PUBBLICO

disposizioni impugnate:

- artt. 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Veneto [27 maggio 2022, n. 12](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della [Costituzione](#)

dispositivo:

illegittimità costituzionale – non fondatezza – inammissibilità

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della regione Veneto n. 12 del 2022.

La prima questione riguarda l'art. 12, secondo comma, che prevede la possibilità, per le aziende del servizio sanitario regionale, di stipulare delle convenzioni relative ad incarichi temporanei di assistenza primaria per i medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale. La previsione di tali incarichi viene giustificata dalla necessità di garantire i livelli essenziali di assistenza scongiurando la possibilità di interruzioni di pubblico servizio nell'assistenza territoriale dovuti alla contingente carenza di medici di medicina generale, pure aggravata dagli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Tale disposizione viene censurata in quanto violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. contrastando con il **principio fondamentale nelle materie «tutela della salute» e «professionisti» che prevede un'inderogabile incompatibilità della partecipazione al corso di formazione specifica in medicina generale con qualsiasi attività lavorativa.**

Il ricorrente, difatti, individua il **periodo dell'emergenza epidemiologica come unica giustificata eccezione a tale precetto. Se così non fosse, da un lato, gli utenti verrebbero esposti – senza una ragione sufficiente – al rischio di vedersi erogate prestazioni di livello non adeguato; dall'altro, gli esercenti la professione sanitaria verrebbero privati del tempo da dedicare all'«impegno di studio, frequenza ed affinamento professionale richiesto dal corso formativo»** (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 dicembre 2013, n. 5784).

Il ricorrente sottolinea, inoltre, che la differenziazione nel trattamento di una fonte regionale rispetto alla fonte statale comporterebbe la violazione del principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.* declinato come uniformità sul territorio nazionale della regolamentazione della fattispecie in scrutinio.

La Corte rileva, in via preliminare, che la censura relativa alla violazione del principio di uguaglianza così costruita non ha un grado di autonomia sufficiente, in quanto rappresenta un aspetto del principio di uniforme regolazione statale sul territorio nazionale della tutela della salute e delle professioni.

La questione promossa in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione è ritenuta **non fondata**.

Secondo la Corte, **la frequenza a tempo pieno del percorso di formazione dei medici di medicina generale costituisce la modalità di svolgimento ordinaria ma non esclusiva**. Già con le **direttive europee 86/457/CEE (art. 5) e 93/16/CE (art. 34)** si prevedeva un **modello alternativo** che autorizzasse (con limitazioni quantitative e a salvaguardia della qualità del percorso di formazione) un tempo di formazione ridotto in favore di esigenze di interesse pubblico delle autorità nazionali. Dunque, **anche la legislazione nazionale aveva** – già ben prima dell'emergenza pandemica – **permesso di modulare le modalità di partecipazione dei medici in formazione al fine di sopperire alle contingenti carenze di medici di medicina generale nelle more di una revisione complessiva del sistema di formazione specifica in esame**.

Altresì, anche le disposizioni emergenziali che consentivano l'instaurazione di rapporti convenzionali a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale sono state ad ogni modo prorogate fino al 31 dicembre 2023.

Pertanto, la Corte ritiene che **solamente nella qualità della formazione (anche così composita purché bilanciata da giusti limiti quantitativi e qualitativi) debba rinvenirsi il principio fondamentale della materia «tutela della salute»; la regola che indica la frequenza a tempo pieno come formula organizzativa più idonea e adeguata configura – quindi – una disposizione meramente strumentale**.

Il ricorso censura, poi, l'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, anche in questo caso in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute». Le disposizioni in scrutinio, difatti, **prevedendo procedure concorsuali per il reclutamento di dirigenti medici che prescindano dalla verifica del possesso del requisito della specializzazione, violerebbero la disciplina sul concorso pubblico per l'accesso alla dirigenza sanitaria** dettata dall'art. 15, settimo comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, compromettendo così il buon andamento dell'amministrazione nonché la qualità dell'attività assistenziale erogata nel settore specifico. Sarebbe, inoltre, violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto il regime di accesso alle procedure concorsuali delineato dalle disposizioni impugnate, riguardando il rapporto di lavoro dei medici, invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Il giudice delle leggi ritiene **fondati i dubbi di legittimità costituzionale**.

La normativa regionale impugnata, nelle sue prescrizioni di dettaglio, **supera di fatto la portata precettiva delle stesse disposizioni emergenziali** che, derogando alla disciplina generale, consentivano agli iscritti al corso di specializzazione, a partire dal terzo anno, di accedere al concorso per l'accesso alla dirigenza medica prevedendo poi per questi ultimi, in caso di esito positivo, una graduatoria separata. La disciplina in scrutinio, infatti, valorizza

l'esperienza concretamente maturata dal candidato nell'ambito dei servizi di emergenza-urgenza a discapito dell'acquisizione del **diploma di specializzazione, requisito indefettibile per l'accesso al ruolo della dirigenza sanitaria a garanzia della professionalità nonché della competenza tecnico-scientifica degli esercenti**. Tali qualità configurano veri e propri **principi fondamentali in materia di tutela della salute**. Difatti, la stessa Corte ha precisato al riguardo **l'incidenza di questi principi «sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini** (*ex multis*, sentenze n. 9 del 2022, n. 179 del 2021 e n. 38 del 2020)» (sentenza n. 106 del 2022). Di qui l'importanza di **garantirne il rispetto in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza possibilità per il legislatore regionale di dettaglio di derogarvi, pur nell'esercizio della propria competenza concorrente** (sentenze n. 179 e n. 36 del 2021).

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022 in quanto, prevedendo la **possibilità per i laureati in medicina e chirurgia abilitati – specializzandi e non – di prestare attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del servizio sanitario nazionale**, introdurrebbe una **deroga al regime di incompatibilità previste per il medico in formazione specialistica in contrasto con l'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999**. La previsione di contratti libero professionali (o generalmente aventi forme di lavoro flessibile) di tal fatta, pur mantenendo l'obbligo di prestazione al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e di assolvimento degli obblighi formativi, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. (ponendo una disciplina irragionevolmente diversa da quella nazionale) e con l'art. 117 Cost, lettera *a*) e *l*) (intervenedo su una materia di diretta derivazione europea e invadendo, quindi, la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile»).

La Corte rileva ritiene **non fondata** la questione di legittimità costituzionale.

La norma introduce una disciplina sì eccezionale ma non derogatoria al principio fondamentale stabilito dalle norme statali.

Il rimedio organizzativo straordinario approntato dal legislatore regionale, finalizzato alla continuità assistenziale del cruciale settore della medicina d'emergenza, rientra perfettamente nel novero delle componenti fondamentali della tutela della salute in quanto principio generale.

L'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999, evocato a parametro interposto, non viene disatteso da una **previsione che – ad ogni modo – salvaguarda l'obiettivo della formazione medica specialistica da attuarsi attraverso lo svolgimento a tempo pieno delle attività prescritte dal programma del corso**. Ancor più, ove si consideri che la legge regionale in questione non prevede un rapporto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale, non potendosi configurare così una vera e propria ipotesi di incompatibilità.

Viepiù, la *ratio* dell'art. 40 (d.lgs. n. 368 del 1999) non viene disattesa da una norma che abilita gli specializzandi a prestare un'attività da svolgersi **al di fuori dell'impegno lavorativo e a condizione che siano rispettati gli obblighi imposti dal corso di formazione**.

Dorinda Caccioppo