CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1061/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1061)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **11/10/1988**; Decisione del **24/11/1988**
Deposito del **06/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **14/12/1988**
Norme impugnate:
Massime:
Atti decisi:

N. 1061

SENTENZA 24 NOVEMBRE-6 DICEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale 2 luglio 1986, riapprovata il 27 novembre 1987, dal Consiglio regionale della Regione Campania, avente per oggetto: "Integrazione e modifica della legge regionale 11 novembre 1980, n. 64 ("Istituzione dei ruoli nominativi regionali del personale del Servizio sanitario nazionale e disciplina per l'iscrizione nei ruoli medesimi del personale da destinare alle unità sanitarie locali"), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 17 dicembre 1987, depositato in cancelleria il 24 dicembre 1987 successivo ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 1987;

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il ricorrente, e l'avv. Ermanno Bocchini per la Regione;

Ritenuto in fatto

Con atto notificato il 17 dicembre 1987, il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Campania, recante norme di "Integrazione e modifica della legge regionale 11 novembre 1980, n. 64", in materia di inquadramento del personale delle USL, approvata dal Consiglio regionale il 2 luglio 1986 e quindi riapprovata il 27 novembre 1987 a seguito del rinvio del Governo per un nuovo esame della normativa.

Come già evidenziato dal Governo nel provvedimento di rinvio (telegramma del 26 luglio 1986), l'Avvocatura dello Stato deduce che la legge regionale impugnata eccede i limiti della potestà legislativa regionale in riferimento all'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che riserva alla normativa statale la disciplina dello stato giuridico del personale delle Unità sanitarie locali, residuando alla Regione soltanto la competenza attuativa a norma dell'art. 117 Cost., ultimo comma, Cost.

La normativa statale nella materia (art. 64 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761) dispone che i "requisiti" e le "condizioni" relative alle qualifiche, ai livelli, alle funzioni e all'anzianità di servizio, ai fini degli inquadramenti, sono soltanto quelli sussistenti alla data di approvazione del medesimo decreto presidenziale, ovverosia al 20 dicembre 1979.

La legge regionale ora impugnata, invece, in parziale riforma della disciplina già emanata (l. r. 11 novembre 1980 n. 64) prevede che "la data entro la quale devono essere posseduti i requisiti di anzianità, di servizio e di qualifica" - ai fini dell'inquadramento del personale delle U.S.L. nei ruoli nominativi regionali del personale del servizio sanitario nazionale - "è quella della decorrenza degli effetti giuridici del d.P.R. 1983 n. 348" (e cioè il 1° gennaio 1983). Operando in sostanza uno slittamento in avanti della predetta data di riferimento, la Regione avrebbe così legiferato in materia non attribuita alla sua potestà legislativa.

L'Avvocatura ravvisa, altresì, ulteriori profili di illegittimità della legge regionale impugnata nella omessa quantificazione degli oneri conseguenti alla nuova previsione e nella mancata indicazione della relativa copertura finanziaria, in violazione così dell'art. 81 Cost.

Si è costituita nel presente giudizio la Regione Campania, chiedendo la declaratoria di inammissibilità e il rigetto del ricorso.

Nell'imminenza dell'udienza di discussione, la Regione ha depositato memoria nella quale eccepisce, in primo luogo, la inammissibilità della questione dedotta sotto il profilo che la norma statale (art. 64 del d.P.R. n. 761 del 1979) - che si assume violata dalla legge regionale, oggetto del presente giudizio sarebbe stata implicitamente abrogata, per diversa regolamentazione della materia, dalla l. 29 marzo 1983, n. 93, così come modificata dalla l. 8 agosto 1985, n. 426; per cui non potrebbe più ritenersi sussistente la dedotta violazione dell'art. 117 Cost.

Ulteriore profilo di inammissibilità del ricorso è dalla Regione ravvisato per effetto della sentenza di questa Corte n. 219 del 1984, dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 9 della l. n. 93 del 1983 (legge quadro sul pubblico impiego), che ha previsto l'applicazione delle disposizioni valevoli per il personale statale anche agli accordi sindacali dei dipendenti

delle unità sanitarie locali.

Inoltre, nella stessa sentenza è stata affermata la incostituzionalità anche dell'art. 10, comma terzo, della citata legge n. 93, nella parte in cui non ha previsto che la legge regionale, approvativa dell'accordo sindacale stipulato in sede nazionale, possa apportare gli adeguamenti necessari alle esigenze locali.

Dalle statuizioni della Corte sarebbe così confermata, quanto al merito della questione ora oggetto del giudizio, la competenza legislativa regionale nella disciplina del rapporto di impiego dei dipendenti delle U.S.L., ai sensi degli artt. 117 Cost., 47 della l. n. 833 del 1978 e 2 della l. n. 93 del 1983, nonché la spettanza alla contrattazione collettiva della disciplina attinente agli istituti normativi a carattere economico, (art. 54 d.P.R. n. 348 del 1983) tra cui deve intendersi ricompreso l'inquadramento in ruolo dei dipendenti U.S.L. di varia provenienza.

A sostegno del proprio assunto la Regione Campania richiama altresì la sentenza di questa Corte n. 610 del 1988, nella quale si afferma la competenza delle Regioni a "valutare le indilazionabili esigenze suscettive di emergere a livello locale, cui è subordinato l'ampliamento delle piante organiche provvisorie delle U.S.L.".

Osserva poi la stessa Regione che, per il proprio territorio, valgono comunque norme particolari (ordinanze del Commissario straordinario per le zone terremotate n. 343 del 30 giugno 1981 e n.12 del 10 febbraio 1982), con le quali sono state affidate al Presidente della Giunta regionale i poteri in materia sanitaria che la vigente legislazione riserva alle U.S.L., nella considerazione della mancata attivazione nel territorio delle nuove strutture. In forza di ciò, nella Regione Campania le leggi di riforma sanitaria avrebbero subìto uno "slittamento legale" dei tempi di attuazione rispetto a quelli indicati nel d.P.R. n. 761 del 1979, ed in particolare, dal coordinamento dell'ultimo comma dell'art. 64 del predetto decreto delegato con le ordinanze dianzi ricordate deriverebbe l'effetto dello slittamento della data di riferimento da osservare per le operazioni di inquadramento del personale.

D'altra parte, la stessa ratio della citata disposizione (art. 64, ultimo comma) non può che essere ricondotta alla prevista imminenza del passaggio del personale dagli enti di provenienza alle U.S.L., evenienza questa che in Campania si è verificata con sensibile ritardo; donde la necessità di spostare in avanti la predetta data di riferimento, al fine di non ledere il diritto quesito del personale alla effettiva qualifica conseguita nell'ente di provenienza.

Quanto alla questione sollevata con riferimento all'art. 81 Cost., la Regione sottolinea che, in forza della disposizione che affida al Consiglio dei ministri la verifica della compatibilità finanziaria degli accordi contrattuali, il d.P.R. 25 giugno 1983, n. 348, (recante il primo accordo per il personale delle U.S.L.) - cui la legge regionale impugnata in sostanza si adegua - espressamente prevede (art. 54) che l'inquadramento economico nei nuovi livelli stipendiali è effettuato a partire dal 1° gennaio 1983 "sulla base degli anni di effettivo servizio di ruolo e non di ruolo prestato alle dipendenze delle amministrazioni di provenienza al 31 dicembre 1982".

Orbene, la natura di entrata derivata propria del finanziamento disposto in favore delle U.S.L., nonché la verificata compatibilità finanziaria delle disposizioni del nuovo accordo consentono di escludere la pretesa violazione dell'art. 81 Cost.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato in via principale la legge della Regione Campania - approvata il 2 luglio 1986 e riapprovata il 27 novembre 1987, a seguito di rinvio del Governo - recante norme di "integrazione e modifiche della legge regionale 11 novembre 1980 n. 64" in materia di inquadramento del personale delle Unità sanitarie locali.

La legge impugnata prevede che, ai fini dell'inquadramento di tale personale nei ruoli nominativi regionali del personale del Servizio sanitario nazionale, la data entro la quale debbono essere posseduti i requisiti di anzianità, di servizio e di qualifica è quella di decorrrenza degli effetti giuridici del d.P.R. n. 348 del 1983 e cioè il 1° gennaio 1983.

Si sostiene nel ricorso dello Stato che - stabilendosi quest'ultima data come momento cui debba farsi riferimento per determinare lo stato giuridico del personale da inquadrare, e ciò in difformità da quanto previsto dall'art. 64 del d.P.R. n. 761 del 1979, che fissa tale momento, per tutto il territorio nazionale, al 20 dicembre 1979 - la legge regionale ha ecceduto i propri limiti. In base all'art. 47 della legge 23 dicembre 1978 n. 833 spetta, difatti, allo Stato la disciplina del personale delle Unità sanitarie locali, avendo le regioni solo competenza attuativa a norma dell'ultimo comma dell'art. 117 Cost.

Si sostiene altresì che risulterebbe anche violato l'art. 81 Cost., perché la legge regionale, comportando nuovi oneri finanziari, non indica i mezzi per farvi fronte.

2. - Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla Regione Campania nell'assunto dell'avvenuta implicita abrogazione della norma statale (art. 64 del d.P.R. n. 761 del 1979, rispetto alla quale è stata denunciata dallo Stato la difformità della legge regionale impugnata) per diversa regolamentazione della materia ad opera della legge 29 marzo 1983 n. 93, come modificata dalla legge 8 agosto 1985 n. 426.

La genericità della asserzione contenuta nella memoria difensiva della Regione non consente di individuare sotto quale profilo la richiamata normativa statale sopravvenuta possa far ritenere implicitamente abrogato l'art. 64 del d.P.R. n. 761 del 1979, che fissava al 20 dicembre 1979 la data cui dovesse farsi riferimento per determinare i requisiti e le condizioni inerenti alle qualifiche, ai livelli, all'esercizio di funzioni, alle anzianità di servizio e di qualifica del personale da inquadrare nel servizio sanitario nazionale.

Parimenti deve essere disatteso l'altro profilo di inammissibilità dedotto dalla Regione Campania, la quale assume che la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 10 della legge-quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983 n. 93), ad opera della sentenza n. 219 del 1984, avrebbe comportato come conseguenza l'affermazione del principio secondo cui la materia sanitaria sarebbe interamente riservata alla competenza legislativa regionale.

Osserva al riguardo la Corte che, a parte le difficoltà di individuare i termini per cui sotto tale profilo si manifesterebbe l'inammissibilità, la sentenza richiamata dalla difesa della Regione resistente si riferisce alla materia della contrattazione collettiva, disciplinata dalla legge-quadro n. 93 del 1983, onde le statuizioni in essa contenute e le esigenze - nella stessa pronuncia evidenziate - di adeguamento degli accordi collettivi nazionali alle peculiarità di ciascuna regione, non possono esplicare influenza sulla fattispecie oggetto del presente giudizio.

3. - Nel merito il ricorso, proposto con riferimento all'art. 117 Cost., è fondato.

Come può desumersi per argumentum dalla sentenza n. 610 del 1988, questa Corte ha già ritenuto rispondente al riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni la riserva alla legislazione statale della materia degli organici delle U.S.L., essendo la compressione delle competenze regionali nella materia giustificata dalle esigenze unitarie che, in sede di riforma sanitaria, risultano ripetutamente espresse nella legge n. 833 del 1978 e che postulano una

disciplina uniforme del personale.

Discende come conseguenza di questa esigenza unitaria la previsione dell'inquadramento del personale proveniente dagli organismi sanitari e mutualistici preesistenti prendendo come punto di riferimento, per determinare lo stato giuridico di ciascun dipendente, la medesima data per tutti, essendosi voluto in questo modo, proprio in vista della diversità dei tempi di attuazione della riforma in ciascuna regione, assicurare l'uniformità di trattamento nel passaggio dal precedente al nuovo assetto organizzativo.

Diversamente perciò da quanto si sostiene dalla Regione resistente, né dalla sentenza n. 219 del 1984 né dalla sentenza n. 610 del 1988, possono desumersi argomenti circa la spettanza della disciplina dell'inquadramento del personale delle U.S.L. alla potestà legislativa regionale, perché la prima pronuncia, come si è avuto modo di rilevare nell'esaminare le eccezioni di inammissibilità, non ha per oggetto la legge di riforma sanitaria del 1978, mentre la seconda, come illustrato poc'anzi, contiene l'enunciazione di un principio del tutto diverso, laddove il passo di detta sentenza richiamato nella memoria difensiva, nell'affermare la postestà legislativa regionale, si riferisce all'ampliamento delle piante organiche provvisorie delle U.S.L. (e non allo stato giuridico del personale) e quindi alla possibilità, da parte delle regioni, in virtù dell'art. 11 della legge n. 833 del 1978, di adeguare la normativa in materia alle singole esigenze regionali.

Quanto poi alla legislazione sull'emergenza, determinata dalle calamità naturali che hanno interessato la Regione Campania, ed alle connesse ordinanze del Commissario straordinario che la difesa della resistente richiama nella memoria difensiva, da tale complesso normativo non è dato di desumere che, nelle numerose deroghe ivi previste, sia compresa anche quella concernente la disciplina statale generale che ha ancorato - in vista dell'esigenza di assicurare un trattamento uniforme per tutto il personale da inquadrare nel servizio sanitario nazionale - alla medesima data il momento di riferimento per determinare lo stato giuridico di ciascun dipendente.

Né può darsi rilievo alla circostanza, dedotta dalla difesa della Regione Campania, secondo cui le calamità naturali e la conseguente legislazione di favore avrebbero comportato, in quella Regione, ritardi nell'attuazione della riforma sanitaria, onde l'esigenza di una legislazione regionale adeguatrice anche con riferimento alla data per determinare lo stato giuridico del personale, ai fini dell'inquadramento. Tale circostanza è, rispetto all'oggetto del presente giudizio, ininfluente, essendo evidente che le posizioni, nel frattempo eventualmente maturate per effetto del trascorrere del tempo, ben potrebbero essere considerate, ove collegate a circostanze obbiettive, ai fini della ricostruzione della carriera di ciascuno in sede di inquadramento nell'ambito del nuovo assetto. Per raggiungere tale scopo non appare necessario alterare il principio sancito nell'art. 64 del d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761, quarto comma, secondo cui "i requisiti e le condizioni inerenti alle qualifiche, ai livelli, all'esercizio di funzioni, alle anzianità di servizio e di qualifica… sono riferiti a quelli già deliberati ed approvati alla data del presente decreto", essendosi in tal modo voluto proprio evitare, nell'intero territorio nazionale, che le strutture e gli enti di provenienza, ormai destinati allo scioglimento, potessero, nelle more, far conseguire a qualche dipendente posizioni di carriera ingiustificatamente elargite.

4. - L'accoglimento del ricorso sotto l'enunciato profilo esime dall'esame dell'impugnativa proposta in riferimento all'art. 81 Cost., che rimane assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania approvata il 2 luglio 1986 e riapprovata il 27 novembre 1987 avente per oggetto "integrazione e modifica della legge regionale 11 novembre 1980 n. 64" ("Istituzione dei ruoli nominativi regionali del personale del Servizio sanitario nazionale e disciplina per l'iscrizione nei ruoli medesimi del personale da destinare alle unità sanitarie locali").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.