CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **273/1988** (ECLI:IT:COST:1988:273)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **10/12/1987**; Decisione del **25/02/1988**
Deposito del **10/03/1988**; Pubblicazione in G. U. **16/03/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10541 10542 10543**
Atti decisi:

N. 273

SENTENZA 25 FEBBRAIO-10 MARZO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, 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 della Regione Lombardia n. 92-ter, approvata il 14 ottobre 1982 e riapprovata il 24 febbraio 1983, avente per oggetto: "Composizione dell'Ufficio di direzione delle Unità sanitarie locali", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 17 marzo 1983, depositato in cancelleria il 22 marzo successivo ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 1983;

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio Zagari, per il ricorrente, e l'avv. Umberto Pototschnig per la Regione.

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato il 17 marzo 1983, depositato il 22 successivo ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 1983, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i commi 1, 3 e 4 dell'articolo unico della deliberazione legislativa della regione Lombardia, approvata il 14 ottobre 1982 e riapprovata il 24 febbraio 1983, relativa alla "Composizione dell'ufficio di direzione Unità sanitaria locale" per violazione degli artt. 117 e 97 Cost.

L'Avvocatura assume che il primo comma dell'articolo unico della deliberazione, col disporre che la "composizione dell'ufficio di direzione dell'Unità sanitaria locale resta determinata nel modo stabilito dall'art. 9, primo comma, della legge regionale 11 aprile 1980 n. 39", secondo cui detto ufficio si compone unicamente del dirigente coordinatore sanitario e del dirigente coordinatore amministrativo, contrasta con l'art. 8 del d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761, emanato in attuazione degli artt. 15 e 47 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, secondo cui l'Ufficio di direzione dell'Usl è composto di tutti i responsabili dei servizi dell'unità sanitaria locale.

Ad avviso dell'Avvocatura, il modello organizzatorio desumibile dagli artt. 15, 8° comma, n. 2, e 47, 3° comma, legge n. 833/78, imponendo per ovvi motivi funzionali la partecipazione collegiale di tutti i preposti ai vari servizi sanitari all'ufficio di direzione dell'u.s.l., sarebbe inderogabile da parte delle leggi regionali, tenuto conto che il citato art. 47, 3° comma, esige che lo stato giuridico del personale delle Unità sanitarie locali sia improntato al rispetto del princìpio e criterio direttivo di "assicurare un unico ordinamento in tutto il territorio nazionale".

Quanto poi alla disposizione secondo cui l'incarico di coordinatore possa essere dato in via ordinaria ad un dipendente in servizio presso altra Unità sanitaria locale, cui si applica l'istituto del comando di cui all'art. 44 d.P.R. n. 761 del 1979, l'Avvocatura lamenta la violazione degli artt. 8 e 44 del d.P.R. n. 761 del 1979, giacché in base a quest'ultima norma l'istituto del comando è a tempo determinato ed eccezionale.

Viene da ultimo censurata la previsione per cui l'incarico di coordinatore possa comportare la perdita delle funzioni relative alla posizione di appartenenza, in base all'art. 47 della legge n. 833/78, che impone una disciplina uniforme dello stato giuridico e del trattamento economico del personale di tutte le u.s.l. Osserva al riguardo l'Avvocatura che tutte le altre Regioni hanno espressamente previsto il mantenimento delle funzioni o fatto rinvio al regolamento dei servizi delle u.s.l. con richiamo, peraltro, al rispetto del detto art. 47, e che la materia richiederebbe comunque regolazione uniforme.

2. - Con atto di costituzione del 10 aprile 1983 la Regione Lombardia ha presentato le sue controdeduzioni. Quanto alla censura mossa nei confronti della prevista costituzione dell'ufficio di direzione dell'Unità sanitaria locale in ragione di due soli componenti, la difesa regionale osserva che se l'art. 8 del d.P.R. n. 761 del 1979 venisse interpretato come disposizione volta ad escludere soluzioni organizzative diverse, esso sarebbe incostituzionale per violazione di una competenza devoluta alla Regione dall'art. 117 Cost. e riconosciutale dall'art. 15 legge n. 833/78. In secondo luogo, il detto art. 8 non atterrebbe alla materia dello stato giuridico del personale - rientrando nella riserva di competenza statale ex art. 47 legge n. 833/78 - bensì alla organizzazione e al funzionamento dell'ufficio, e proprio per questo sarebbe manifestamente illegittimo per eccesso di delega in riferimento al citato art. 47. Che l'art. 8 d.P.R. n. 761 del 1979 attenga alla materia dell'organizzazione verrebbe desunto dallo stesso ricorso

dell'Avvocatura, allorché si assume esplicitamente che esso contenga un "modello organizzatorio": malgrado, prosegue la difesa regionale, l'art. 15 della legge n. 833/78 demandi alla legge regionale di "prevedere" l'ufficio in questione. Ma il rinvio operato dal detto art. 15 alle norme delegate di cui all'art. 47 circa la previsione dei requisiti di professionalità e di esperienza del personale preposto all'ufficio di direzione confermerebbe che per il resto la materia è di competenza regionale.

La difesa regionale contesta altresì che la disposizione che consente di scegliere quale coordinatore sanitario ed amministrativo un operatore in servizio presso altra u.s.l. contrasti con la previsione dettata all'uopo dall'art. 47 del d.P.R. n. 761/79, giacché l'incarico di dirigente coordinatore avrebbe una durata limitata (cinque anni) e, se affidato a un dipendente di altra u.s.l., non potrebbe non avere carattere eccezionale. Viene ancora obiettato che le disposizioni che ammettono che l'incarico di coordinatore possa comportare la sospensione delle funzioni esercitate precedentemente non violano - come assume l'Avvocatura - l'uniformità di disciplina del personale di tutte le Unità sanitarie locali.

In caso di comando da Unità sanitaria locale ad un'altra, risponderebbe a logica elementare ed ai princìpi stessi del comando che il dipendente dismetta temporaneamente le funzioni già esercitate presso l'amministrazione in cui è incaricato, mentre nel caso in cui il coordinatore sia già in servizio presso la medesima Unità sanitaria locale, la perdita (temporanea) delle funzioni, per essere prevista col consenso di entrambe le parti, non innoverebbe in alcun modo lo stato giuridico dei dipendenti.

La difesa regionale assume da ultimo che il preteso contrasto con l'art. 97 Cost., sarebbe inconferente, giacché con l'offrire la possibilità di una oculata scelta dei componenti l'ufficio di direzione, le disposizioni della legge impugnata sarebbero proprio volte ad assicurare un migliore andamento del servizio.

3. - Nella pubblica udienza del 10 dicembre 1987 le parti hanno ribadito le rispettive conclusioni.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale di varie norme contenute nell'art. unico della deliberazione legislativa del Consiglio regionale della Regione Lombardia n. 92-ter, riapprovata il 24 febbraio 1983 (Composizione dell'ufficio di direzione delle Unità sanitarie locali). Tale articolo, mentre ha stabilito che cessa di avere vigore la legge regionale 19 maggio 1980, n. 62, - con la quale era stata sospesa l'applicazione della legge regionale 11 aprile 1980, n. 39 fino alla definizione del giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale dalla Regione contro l'art. 8 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, medio tempore definito con sentenza n. 72 del 1981, dichiarativa di inammissibilità del ricorso - ha così disposto:

al n. 1, che l'ufficio di direzione dell'unità sanitaria locale è formato nel modo previsto dall'art. 9, comma primo, della legge regionale n. 39 del 1980, e cioè dal dirigente coordinatore sanitario e dal dirigente coordinatore amministrativo per le responsabilità, rispettivamente sanitaria e amministrativa (n. 1 dell'art. 9, legge n. 39 del 1980), scelti dal comitato di gestione della Unità sanitaria locale fra gli operatori iscritti nel ruolo nominativo regionale del servizio sanitario aventi rispettivamente responsabilità di servizio sanitario e amministrativo e in possesso di dati requisiti di professionalità e di esperienza (n. 2 dell'art. 9 legge n. 39 del 1980);

al n. 3 (mediante l'aggiunta di un comma 2-bis al detto art. 9 legge regionale n. 39 del 1980) che, qualora la scelta di uno dei due dirigenti suindicati ricada su un operatore in servizio presso Unità sanitaria locale diversa, si applica l'istituto del comando di cui all'art. 44 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761;

al n. 4 (mediante l'introduzione di un comma 5 e di un comma 5-bis in sostituzione, in una con un comma ter, del quinto comma del detto art. 9 legge regionale n. 39 del 1980) che il dirigente coordinatore, in costanza dell'incarico (avente la durata di cinque anni come dalla prima parte del comma 5 introdotto), conserva la titolarità del posto precedentemente occupato e non dismette le funzioni precedentemente svolte, salva contraria, motivata, determinazione del comitato di gestione adottata con il consenso dell'interessato, e che viceversa tali funzioni egli dismette in ogni caso se sia stato scelto fra gli operatori in servizio presso una Unità sanitaria locale diversa.

2. - Secondo il ricorrente la norma regionale concernente la formazione, come sopra indicata, dell'ufficio di direzione delle Unità sanitarie locali sarebbe in violazione dell'art. 117 Cost. perché in contrasto con l'art. 8 del d.P.R. n. 761 del 1979 (quello come sopra a suo tempo impugnato davanti a questa Corte dalla Regione); e ciò in quanto tale disposizione, in relazione all'art. 15, comma ottavo, n. 2, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, ed al successivo art. 47, comma terzo, della stessa legge, dall'art. 15 richiamato, stabilirebbe in forma vincolante (e quindi in via di princìpio), per motivi di funzionalità, un modello organizzatorio connotato dalla partecipazione collegiale all'ufficio in parola di tutti i preposti ai vari servizi.

La norma concernente la possibilità del conferimento dell'incarico di dirigente coordinatore a dipendente in servizio presso Unità sanitaria locale diversa e la previsione in tal caso dell'applicabilità dell'istituto del comando (di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 761 del 1979), sarebbe in violazione di princìpi espressi negli artt. 8 e 44 del detto decreto n. 761 anche in relazione all'art. 97 Cost., particolarmente in quanto, secondo l'art. 44, il comando deve essere disposto in via eccezionale e a tempo determinato.

La norma concernente l'incidenza dell'incarico di dirigente coordinatore sulla posizione del dipendente e sulle funzioni da lui svolte in precedenza sarebbe in violazione del princìpio espresso con l'art. 47 della legge n. 833 del 1978, che impone una disciplina uniforme dello stato giuridico del personale di tutte le Unità sanitarie locali.

3. - La prima questione postula la soluzione del problema se sia consentito ravvisare nella normativa statale richiamata dal ricorrente un princìpio inspirato a motivi di funzionalità avente il contenuto da lui indicato.

Va premesso che, come lo stesso ricorrente ammette, tale princìpio dovrebbe desumersi dalla correlazione del detto articolo 8 d.P.R. n. 761 del 1979 con l'art. 15 della legge n. 833 del 1978 nella parte in cui (ora comma undicesimo, n. 2) demanda alla legge regionale di dettar norme, fra l'altro, per la regolamentazione dell'ufficio di direzione dell'unità sanitaria locale.

L'art. 15 legge n. 833 del 1978 prescrive che l'ufficio di direzione sia "articolato distintamente per la responsabilità sanitaria e amministrativa e collegialmente preposto al coordinamento dei servizi e alla direzione del personale". Dal suo canto l'art. 8 del d.P.R. n. 761 del 1979, con i commi terzo, quarto e quinto, precisa che "il coordinamento dell'ufficio di direzione è assicurato da un coordinatore sanitario, laureato in medicina, e da un coordinatore amministrativo, laureato in discipline economico-giuridiche, appartenenti rispettivamente al ruolo sanitario e al ruolo amministrativo" aventi dati requisiti di anzianità e di esperienza, e, con il comma sesto, chiarisce che "i coordinatori assicurano il conseguimento degli obbiettivi stabiliti dagli organi dell'unità sanitaria locale e i relativi adempimenti da parte dei servizi, nel rispetto dell'autonomia degli stessi".

Orbene dalla correlazione fra le norme indicate può certamente enuclearsi il princìpio, inspirato a motivi di funzionalità, secondo il quale l'ufficio di direzione, pur collegialmente preposto all'organizzazione, al coordinamento e funzionamento di tutti i servizi (oltre che alla direzione del personale) dell'unità sanitaria locale, è articolato distintamente per la responsabilità sanitaria e amministrativa in vista del coordinamento - affidato per ciascuno dei due aspetti a un coordinatore appartenente rispettivamente al ruolo sanitario e a quello amministrativo con adeguate competenza ed anzianità professionali - dei servizi in parola. Non è consentito, invece, trarre dalla correlazione delle stesse norme un princìpio di necessaria partecipazione all'ufficio di direzione di tutti i preposti ai vari servizi, necessaria partecipazione che contrassegna il modello organizzatorio costituente oggetto proprio del disposto del comma primo dell'art. 8 del d.P.R. n. 761 del 1979. Infatti tale disposto, per quel che concerne la ratio, oltre a non aderire al criterio della distinta articolazione dell'ufficio per responsabilità sanitaria e amministrativa, assunto invece dal princìpio come sopra enucleato per esigenze di funzionalità inerenti al coordinamento dei servizi, non è neppure strettamente connesso a tali esigenze quali risultano espresse nelle norme contenute nell'art. 15 della legge n. 833 del 1978 e nello stesso art. 8 (cfr. i commi terzo, quarto e quinto dianzi richiamati) del d.P.R. n. 761 del 1979; mentre, per quel che concerne il contenuto, si sovrappone al princìpio della necessaria partecipazione dei due detti coordinatori come sopra enucleato, costituendone ulteriore specificazione.

Risolto negativamente il problema dell'esistenza del princìpio invocato dal ricorrente, la questione appare non fondata. Al diverso princìpio come sopra enucleato la norma regionale impugnata si è attenuta, mentre, per quanto concerne il generico riferimento del ricorrente al richiamo fatto dall'art. 15 della legge n. 833 del 1978 all'art. 47 stessa legge in punto a caratteristiche professionali e di anzianità dei coordinatori, e alle applicazioni che ne ha fatto l'art. 8 del d.P.R. n. 761 del 1979, nessuna questione può sorgere, giacché la norma regionale impugnata - cfr. il n. 2 dell'art. 9 della legge regionale n. 39 del 1980 - esige specificamente il possesso, da parte dei coordinatori, dei requisiti di cui all'art. 15 della legge n. 833 del 1978 e allo stesso d.P.R. n. 761 del 1979.

4. - La questione concernente la legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117 Cost. della norma regionale sul conferimento in via di comando dell'incarico di coordinatore a dipendente da Unità sanitaria locale diversa postula la soluzione del problema se la norma contrasti con un princìpio desumibile dagli artt. 8 e 44 del d.P.R. n. 761 del 1979 in relazione al carattere eccezionale e temporaneo del comando.

È da ritenere peraltro che un princìpio siffatto non sia desumibile dall'insieme delle due disposizioni, in quanto, a voler prescindere dalla disomogeneità dei rispettivi contenuti (la prima si riferisce all'organizzazione delle Unità sanitarie locali e particolarmente dell'ufficio di direzione, e la seconda, invece, allo stato giuridico del personale dipendente da tali unità), da un lato l'art. 8 non impone la dipendenza del coordinatore dalla stessa Unità sanitaria locale cui si riferisce l'incarico, dall'altro il carattere meramente eventuale dell'incarico conferisce al comando note di eccezionalità, mentre la durata prestabilita dell'incarico conferisce al comando temporaneità.

Risolto negativamente il problema, anche la presente questione appare non fondata.

Ed analogamente deve ritenersi per quanto concerne il riferimento, peraltro generico, all'art. 97 Cost., giacché non si vede come il conferimento dell'incarico di dirigente coordinatore a dipendente di unità sanitaria locale diversa da quella di cui si tratta, anziché a dipendente da quest'ultima, offenda i princìpi di imparzialità e di efficienza dell'amministrazione.

5. - La questione concernente la legittimità costituzionale, in riferimento (implicito) all'art. 117 Cost., della norma regionale che prevede la conservazione, da parte del dirigente

coordinatore, della titolarità del posto in precedenza occupato e delle funzioni in precedenza svolte, salva diversa determinazione del comitato di gestione e la dismissione, invece, delle funzioni in precedenza svolte da parte del dirigente coordinatore che sia stato scelto fra dipendenti da altra unità sanitaria locale, per contrasto con il princìpio, espresso nell'art. 47 legge n. 833 del 1978, dell'uniformità della disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale delle Unità sanitarie locali nell'intero territorio dello Stato, postula la soluzione del problema se la norma regionale impugnata incida su tale disciplina.

È da ritenere peraltro che ciò non avvenga, perché la norma in questione, non meno di qualsiasi altra che regoli le conseguenze su un rapporto di impiego pubblico del conferimento di una carica pubblica, eventualmente prevista da un solo ordinamento regionale, non modifica in via generale ed astratta la disciplina della quale il princìpio invocato postula l'uniformità.

Risolto negativamente il problema, anche tale questione appare non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. unico, n. 1 della legge della Regione Lombardia n. 92-ter (Composizione dell'ufficio di direzione della unità sanitaria locale), riapprovata il 24 febbraio 1983, nella parte in cui riproduce l'art. 9, comma primo, della legge della stessa Regione 11 aprile 1980, n. 39, nonché dell'articolo unico, n. 3, della suddetta legge regionale n. 92-ter, nella parte in cui aggiunge il comma 2-bis all'art. 9, comma secondo, della legge regionale n. 39 del 1980, nonché dell'art. unico, n. 4, della suddetta legge regionale n. 92-ter, nella parte in cui sostituisce, mediante il comma 5 e il comma 5- bis, l'art. 9, comma quinto, della legge regionale n. 39 del 1980, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 marzo 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.