CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **616/1988** (ECLI:IT:COST:1988:616)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **23/02/1988**; Decisione del **08/06/1988**
Deposito del **10/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **15/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11830**
Atti decisi:

N. 616

SENTENZA 8-10 GIUGNO 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, nono e decimo comma, del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678, convertito in legge 26 gennaio 1982, n. 12 (Blocco degli organici delle Unità sanitarie locali), promossi con ordinanze emesse il 7 marzo e il 28 febbraio 1985 dal T.a.r. della Liguria sui ricorsi proposti dalla U.S.L. n. 3 Imperia e da Carico Elio contro la Regione Liguria - Comitato Regionale di Controllo sulle Province e sugli Enti Ospedalieri, iscritte ai nn. 859 e 860 del registro ordinanze 1985 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, 1ª serie speciale dell'anno 1986;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1988 il giudice relatore Aldo Corasaniti;

Udito l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con due ordinanze di identico contenuto emesse in data 7 marzo 1985 (R.O. n. 859/85) e 28 febbraio 1985 (R.O. n. 860/85), il Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 97 e 36 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9 e 10, del d.-l. 26 novembre 1981, n. 678, convertito nella legge 26 gennaio 1982, n. 12 ("Blocco degli organici delle unità sanitarie locali").

Gli atti di rimessione traggono origine da giudizi rispettivamente promossi dalla u.s.l. n. 3 di Imperia e dal dottor Elio Carico contro la Regione Liguria, per l'annullamento degli atti di controllo negativo adottati dal locale CO.RE.CO. nei confronti di delibere dei comitati di gestione della predetta u.s.l. e della u.s.l. n. 15 di Genova che recepivano il contenuto di accordi integrativi regionali, in violazione appunto della disposizione denunciata dal giudice a quo. L'eventuale illegittimità costituzionale di quest'ultima inficerebbe, pertanto, di illegittimità derivata, i provvedimenti impugnati.

La norma censurata, vietando alle Regioni e alle unità sanitarie locali di stipulare accordi integrativi di lavoro che prevedono erogazioni economiche aggiuntive rispetto al contenuto dei contratti o convenzioni nazionali di categoria, nonché la stipula di accordi che trattino materia o istituti non espressamente demandati a tali sedi periferiche dai contratti collettivi nazionali di lavoro della categoria, e comminandone la relativa nullità, si porrebbe in contrasto con gli artt. 36 e 97 Cost., per le stesse ragioni già affermate da questa Corte nella sentenza n. 161 del 1982. In quel caso venne infatti dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma terzo della legge 17 agosto 1974, n. 386, laddove riconosceva senza limiti di tempo alla contrattazione collettiva e all'accordo nazionale, non recepito secondo il modulo del regolamento delegato, autorità che la Costituzione, ed in particolare l'art. 97 comma primo di essa, riserva solo alla legge. Il rispetto di tale riserva imporrebbe dunque che l'attribuzione al contratto collettivo di una forza cogente tale da porre nel nulla accordi a livello locale venga almeno subordinata al preventivo conseguimento di una certa efficacia normativa secondo gli strumenti all'uopo predisposti dell'ordinamento.

Peraltro, la rilevanza della questione sollevata non verrebbe meno, ad avviso del giudice a quo, per effetto dell'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in quanto le garanzie procedimentali previste da tale norma per la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale delle u.s.l. avrebbero trovato definitiva attuazione, non tanto nel d.P.R. n. 761 del 1979, particolarmente carente sul piano della regolamentazione del trattamento economico, quanto piuttosto nella legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93 e nel conseguente d.P.R. 25 giugno 1983, n. 348, che recepisce l'accordo nazionale del personale delle u.s.l. per il triennio 1983-85, entrambi posteriori alla norma impugnata.

2. - L'Avvocatura Generale dello Stato, intervenendo, ha preliminarmente eccepito l'irrilevanza della questione limitatamente alla definizione del giudizio promosso dal dott. Carico. A quest'ultimo, infatti, si sarebbe dovuto applicare, in base al secondo comma dell'art. 82 d.P.R. n. 761 del 1979, l'accordo vigente nel suo comparto parastatale di provenienza (INAM) e non già l'accordo integrativo regionale per il personale ospedaliero, così come ha invece disposto la u.s.l. presso la quale prestava servizio.

Nel merito, osserva poi l'Avvocatura, che la fattispecie normativa sottoposta al vaglio della Corte sarebbe diversa da quella censurata con la citata sentenza n. 161 del 1982. Mentre

allora di dichiarò illegittima l'attribuzione di autorità esclusiva ad accordi nazionali dei quali non risultavano ancora al momento dell'emanazione della legge, né i tempi né le modalità di formazione, in questo caso, la norma impugnata è stata invece approvata dal Parlamento successivamente alla conclusione dell'accordo nazionale per il settore ospedaliero del 24 giugno 1980 e dunque tenendone ben presenti i tempi e le modalità di formazione.

Il legislatore, pertanto, seppur libero di fissare autonomamente i limiti massimi di retribuzione, ha preferito attribuire efficacia vincolante ad un complesso di norme già in vigore.

Va infine considerato che, avendo la legge quadro n. 93/83 introdotto quelle garanzie ritenute necessarie da questa Corte per rendere inderogabili gli accordi stipulati a livello nazionale, la disposizione denunciata non potrebbe più trovare alcuna applicazione in relazione ai contratti ad essa successivi.

Considerato in diritto

1. Le due ordinanze di rimessione, pronunciate dal medesimo giudice (il Tribunale amministrativo regionale della Liguria), hanno per oggetto la medesima questione, vale a dire quella concernente la legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 97 e 36 Cost., dell'art. 1, commi nono e decimo, del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678, convertito nella legge 26 gennaio 1982, n. 12 (Blocco degli organici delle unità sanitarie locali). Pertanto i relativi giudizi possono essere riuniti e definiti con unico provvedimento.

2. Con le dette ordinanze, nel corso di giudizi di impugnazione di altrettanti atti di controllo negativo adottati dal CORECO - rispettivamente nei confronti di una deliberazione del Comitato di gestione della Unità sanitaria locale n. 3 di Imperia, concernente l'inquadramento di un dipendente nel livello dirigenziale e di una deliberazione del Comitato di gestione dell'Unità sanitaria locale n. 15 di Genova, concernente l'inquadramento retributivo del personale medico e non medico - per avere le dette deliberazioni tenuto conto degli accordi integrativi regionali in violazione della norma come sopra impugnata, si prospetta il contrasto di questa con gli indicati precetti costituzionali.

La censura è formulata con riferimento alla sentenza di questa Corte n. 161 del 1982, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli stessi precetti, dell'art. 7, comma secondo, del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264 (divenuto terzo per effetto della legge di conversione 17 agosto 1974, n. 386) in tema di rapporto di impiego dei dipendenti dagli enti ospedalieri, norma concernente il divieto di corrispondere emolumenti aggiuntivi - previsti da accordi a livello provinciale e regionale, dichiarati nulli da un successivo comma dello stesso articolo - rispetto a quelli previsti dalla legge o dai contratti collettivi nazionali. E ciò in base alla considerazione che la norma ora impugnata avrebbe contenuto analogo a quello della norma allora dichiarata illegittima in quanto detterebbe analogo precetto per i dipendenti delle Unità sanitarie locali. Di qui, sempre secondo le ordinanze di rimessione, la configurabilità della violazione dei parametri suindicati come allora ravvisata da questa Corte per l'operata attribuzione ai contratti collettivi nazionali, anche per il futuro, e senza prefissione di tempi e di procedure, di una efficacia riservata alla legge.

4. Le ordinanze di rimessione danno atto che, nel tempo intercorso fra le due normative, sono intervenute nuove discipline concernenti il ruolo e le caratteristiche della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, anche per quanto concerne il settore sanitario. Ma al riguardo si limitano a negare peso alla norma racchiusa nell'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (che prevede, per la disciplina del trattamento economico e degli istituti normativi di

carattere economico del rapporto di impiego del personale delle Unità sanitarie locali, la formazione di un contratto collettivo nazionale di durata triennale con la partecipazione del Governo e secondo una data procedura). E ciò in base all'osservazione che "la delega" in tal modo conferita non avrebbe trovato definitiva attuazione anteriormente all'entrata in vigore della legge contenente la norma impugnata, vale a dire con il d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, sullo stato giuridico del personale delle Unità sanitarie locali - di tale d.P.R. le ordinanze di rimessione citano l'art. 30 (con il quale è richiamato l'art. 47 della legge n. 833 del 1978) - bensì successivamente, vale a dire con la legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93 e con il d.P.R. 25 giugno 1983, n. 348.

Ora, in tal modo, a parte l'inesattezza di ravvisare nell'art. 47 della legge n. 833 del 1978 una delega (legislativa) in tema di contrattazione collettiva (delega che nell'ambito di questa norma è prevista solo per la disciplina dello stato giuridico del personale di cui si tratta) e nella legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983 l'attuazione di una delega siffatta, la motivazione delle ordinanze impugnate è incorsa in gravi carenze sia in punto di rilevanza che di non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Sotto il primo aspetto, infatti, le ordinanze di rimessione hanno omesso di considerare la normativa transitoria e particolarmente il comma aggiunto allo stesso art. 1 del decreto-legge n. 678 del 1981, dalla legge di conversione, concernente il trattamento economico determinato per legge per il personale proveniente da altri enti. E, quindi, hanno omesso di verificare, in riferimento alla posizione dei dipendenti al cui inquadramento si riferivano gli atti annullati dal CORECO, e quindi le deliberazioni di questo, se o in quali limiti fosse applicabile la norma ora impugnata, che riguarda il divieto di integrazioni collettive locali di pattuizioni collettive nazionali.

Sotto il secondo aspetto, le ordinanze stesse hanno omesso di considerare adeguatamente l'indirizzo normativo in atto, nel quale viene a collocarsi la norma impugnata, di uniformazione dello stato giuridico e del trattamento economico del personale delle Unità sanitarie locali nell'intero territorio della Repubblica (non importa se anche in relazione al movimento in tema di pubblico impiego culminato nella legge quadro n. 93 del 1983), indirizzo espresso, per quanto concerne lo stato giuridico, con i principi e criteri posti alla delega legislativa dal comma terzo della legge n. 833 del 1978, e, per quanto concerne il trattamento economico (e normativo economico), dalla previsione diretta, operata dai commi ottavo e nono dell'art. 47 della stessa legge, di una contrattazione collettiva unica con partecipazione governativa e secondo una data procedura (previsione non importa se rimasta inattuata e se in parte modificata con l'art. 9 in relazione all'art. 6 della legge n. 93 del 1983). E quindi hanno omesso di verificare se, in relazione al detto indirizzo, la norma impugnata assumesse il ruolo di misura normativa di salvaguardia diretta a prevenire il formarsi di situazioni pattizie difformi dalle finalità perseguite (cfr. il comma decimo dell'art. 47 della legge n. 833 del 1978).

Le questioni vanno pertanto dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi nono e decimo, del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678 (Blocco degli organici delle Unità

sanitarie locali) convertito con modificazioni nella legge 26 gennaio 1982, n. 12, sollevate, in riferimento agli artt. 97 e 36 Cost., dalle ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 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.