CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **656/1988** (ECLI:IT:COST:1988:656)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Camera di Consiglio del **27/01/1988**; Decisione del **09/06/1988**
Deposito del **16/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **22/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9170 9171**
Atti decisi:

N. 656

ORDINANZA 9-16 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, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 ("Istituzione del servizio sanitario nazionale"), promosso con ordinanza emessa il 2 dicembre 1982 dal T.A.R. per l'Abruzzo - Sezione di Pescara, sui ricorsi riuniti proposti da Carboni Saul ed altri contro l'Unità locale socio-sanitaria di Pescara, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 239 dell'anno 1983.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio del 27 gennaio 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto che nel corso di un giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione di alcuni provvedimenti di proroga e modifica del regime delle convenzioni in atto fra il personale sanitario e la Unità locale socio-sanitaria di Pescara, il T.A.R. Abruzzi, con ordinanza in data 2 dicembre 1982, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 legge 23 dicembre 1978, n. 833 ("Istituzione del servizio sanitario nazionale");

che la disposizione, impugnata nella parte in cui riserva esclusivamente ad un accordo collettivo nazionale, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, la disciplina del convenzionamento esterno con il personale sanitario, si porrebbe in contrasto con la Costituzione qualunque sia il valore che si voglia attribuire al predetto decreto presidenziale;

che, difatti, qualora quest'ultimo abbia funzione solo omologativa di un accordo obbligatorio erga omnes, la norma censurata violerebbe l'art. 39 Cost., in quanto: a) il contratto collettivo sarebbe stipulato da rappresentanti di lavoratori non accomunati in rappresentanze unitarie di tutte le organizzazioni sindacali di categoria, ma espressi solo da alcuni specifici sindacati ed organi; b) i sindacati, che partecipano a tali negoziati, non avrebbero ottemperato all'onere della registrazione; c) i rappresentanti dei datori di lavoro sarebbero espressi da enti diversi rispetto alle figure organizzative su cui si ripercuotono gli effetti del contratto; d) l'influenza delle singole organizzazioni sindacali, nell'ambito della propria parte contrattuale, non sarebbe proporzionale alla rappresentatività di esse (in termini di unità lavorative o di importanza dell'organizzazione datrice di lavoro); e) la posizione di privilegio riconosciuta all'ANCI non sarebbe conciliabile con il principio della libertà sindacale;

che, per altro verso, se il decreto presidenziale fosse configurabile alla stregua di un ordinario regolamento statale (che non ripete la sua forza dall'accordo raggiunto fra le parti contrapposte del rapporto di lavoro) la disposizione impugnata risulterebbe incompatibile con gli artt. 5, 39, 97, 117 e 128 Cost., in quanto: a) consentirebbe ad atti regolamentari "di comprimere in modo radicale l'autonomia delle USL, che sono espressioni di enti locali"; b) "vincolerebbe i regolamenti a far ciò sulla base dell'intervento di organizzazioni sindacali constantemente scelte in modo da privilegiare soltanto le maggiori e precludere alle minori situazioni di sostanziali parità idonee a permettere la concorrenza ed eventualmente il ricambio"; c) "vincolerebbe l'espletamento della potestà regolamentare, non già alla scelta di autorità imparziali e responsabili dinnanzi al Parlamento, ma all'accordo raggiunto con gli interessati';

che è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato chiedendo la rimessione degli atti al giudice a quo per un riesame della questione alla luce della nuova legge 29 marzo 1983, n. 93, e, in subordine, una pronuncia di infondatezza.

Considerato che il richiesto riesame della questione in relazione alla sopravvenuta legge-quadro sul pubblico impiego (n. 93 del 1983) appare inconferente ai fini della definizione del giudizio a quo, in quanto, pur ammettendosi che la nuova normativa abbia modificato la disciplina contenuta nella disposizione censurata, è sempre, comunque, alla stregua di quest'ultima che occorre valutare la legittimità degli impugnati provvedimenti amministrativi;

che in relazione alla prima ipotesi interpretativa avanzata dal giudice a quo, e cioè alla funzione esclusivamente "omologativa" del decreto presidenziale che recepisce l'accordo collettivo, va rilevato che questa Corte, con sentenza n. 21 del 1980, ha invece ritenuto, pur senza affermare esplicitamente il carattere "regolamentare" dell'atto, che una norma (art. 28 legge 20 marzo 1975, n. 70) analoga a quella impugnata poneva in essere una "devoluzione istituzionale di potere normativo" al Governo, e ciò allo scopo di rendere operanti le clausole degli accordi sindacali dallo stesso approvate;

che, comunque, a prescindere dal precedente rilievo, la questione concernente l'asserito

contrasto con l'art. 39 Cost., è manifestamente infondata dal momento che l'accordo sindacale, previsto dalla disposizione censurata, rappresentando solo una fase procedimentale della "disciplina in base ad accordi", non ha di per sé quel valore di fonte normativa direttamente operante cui invece fa riferimento l'invocato parametro costituzionale;

che d'altra parte il sistema introdotto dalla norma impugnata, che trova ulteriore riscontro negli artt. 9 della legge 22 luglio 1975, nn. 382 (per il personale dello Stato), 26 della legge 20 marzo 1975, n. 70 (per il personale del parastato), e nell'art. 8 del d.-l. 29 dicembre 1977, n. 946 (per il personale degli enti locali), nonché nella legge-quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93), rende la contrattazione collettiva nel settore pubblico insuscettibile, per i suoi aspetti peculiari, di essere inquadrata in schemi quale quello astrattamente previsto dall'art. 39, quarto comma Cost., che, peraltro, per la sua operatività presuppone l'attuazione dell'obbligo della registrazione (sent. n. 161 del 1982, punto 17.2);

che anche con riferimento all'ipotesi alternativa della natura regolamentare del decreto presidenziale di recepimento dell'accordo, ed alla connessa compressione dell'autonomia delle USL con conseguente violazione degli artt. 5 e 128 Cost., la questione è manifestamente infondata;

che, difatti, dovendosi confermare la natura di atto di normazione secondaria del decreto che attribuisce efficacia all'accordo, (sent. n. 21 del 1980) non può non rilevarsi come esso si inserisca nella fase finale di un procedimento di formazione delle norme, così dando luogo ad una fonte di produzione giuridica di natura peculiare che ne giustifica la sovraordinazione alla potestà regolamentare degli enti locali;

che peraltro il nuovo sistema che, contrariamente al precedente tutto incentrato sul momento autoritativo, fa perno sul consenso dei soggetti interessati consente comunque di escludere che la delegificazione operata dalla norma impugnata nella materia, limiti le autonomie locali, essendo prevista la loro partecipazione all'accordo e cioè al momento fondamentale e sostanziale di formazione della nuova disciplina;

che, quindi, l'autonomia degli enti locali garantita solo nell'ambito dei princi'pi fissati con leggi dello Stato, non appare menomata da una norma quale quella impugnata che, da un lato, non esclude un certo margine di discrezionalità nell'attuazione della disciplina per accordi, e, dall'altro, appare ispirata all'esigenza di garantire altri e non meno fondamentali parametri costituzionale (artt. 3 e 97 Cost), nell'intento di assicurare uniformità al trattamento economico e normativo del personale sanitario a rapporto convenzionale;

che in tal senso la questione appare manifestamente infondata anche sotto il profilo concernente la pretesa violazione dell'art. 97, dovendosi negare che un sistema di normazione fondato sull'accordo degli interessati, anziché sul momento autoritativo, non sia egualmente in grado di garantire un'organizzazione dei pubblici uffici improntata a criteri di imparzialità e di buon andamento;

che manifestamente inammissibile è invece la questione di legittimità costituzionale sollevata sotto il profilo della pretesa violazione dell'art. 117 Cost., essendo al riguardo l'ordinanza di rimessione carente di ogni motivazione circa il requisito della non manifesta infondatezza.

Visti gli artt. 26, secondo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi avanti la Corte costituzionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 legge 23 dicembre 1978, n. 833, sollevata in riferimento agli artt. 5, 39, 98 e 128 Cost., dal T.A.R. Abruzzi, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 legge 23 dicembre 1978, n. 833, sollevata in riferimento all'art. 117 Cost., dal T.A.R. Abruzzi, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 16 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.