CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **181/1990** (ECLI:IT:COST:1990:181)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **20/02/1990**; Decisione del **04/04/1990**
Deposito del **12/04/1990**; Pubblicazione in G. U. **18/04/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15896 15954 15955**
Atti decisi:

N. 181

SENTENZA 4-12 APRILE 1990

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 Abruzzo approvata il 29 luglio 1989 e riapprovata il 17 ottobre 1989 dal Consiglio regionale avente per oggetto: "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 1984, n. 62, recante norme per l'attuazione del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, in materia di procedure concorsuali e di disciplina del rapporto d'impiego del personale delle unità locali socio-sanitarie", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 3 novembre 1989, depositato in cancelleria il 13 successivo ed iscritto al n. 96 del registro ricorsi 1989;

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1990 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il ricorrente, e l'avv. Marco Di Raimondo per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso 3 novembre 1989, ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge approvata dalla Regione Abruzzo il 29 luglio 1989 e riapprovata il 17 ottobre 1989, contenente modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 1984, n. 62, recante norme per l'attuazione del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 in materia di procedure concorsuali e di disciplina del rapporto d'impiego del personale delle unità locali socio-sanitarie.

Nel ricorso si espone che, in data 29 luglio 1989, la Regione Abruzzo ha approvato un disegno di legge col quale è previsto (art. 1) il conferimento dei posti di "aiuto corresponsabile" e di "vice-direttore sanitario", mediante appositi concorsi per titoli, riferiti ad ogni singolo Servizio e Direzione e riservati agli "assistenti" di ruolo in ciascuno di questi operanti. Con provvedimento 2 settembre 1989 il Governo ha rinviato la legge a nuovo esame del Consiglio regionale, rilevando che tale disposizione si pone in contrasto con le norme del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 e con l'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in base ai quali i concorsi, ancorché riservati, per l'assunzione nelle diverse posizioni funzionali degli organici ospedalieri devono espletarsi per titoli ed esami. La legge, tuttavia, è stata riapprovata in data 17 ottobre 1989, con una modifica marginale che fa salvo l'espletamento di "concorsi per titoli ed esami ai sensi della vigente normativa" per il conferimento dei posti eventualmente rimasti vacanti ad esito del (conservato) concorso per soli titoli.

Secondo quanto dedotto nel ricorso la legge, anche in tale stesura, contrasta con l'art. 117 della Costituzione, contraddicendo alle prescrizioni dell'art. 47 della legge n. 833 del 1978 e degli artt. 18 e 68 del d.P.R. n. 761 del 1979.

In proposito nel ricorso si afferma che la materia della disciplina degli organici delle UU.SS.LL. è di competenza statale, data l'esigenza di una disciplina unitaria per tutto il territorio nazionale. Gli artt. 18 e 68 del d.P.R. n. 761 del 1979, in attuazione della delega prevista dalla legge n. 833 del 1978, hanno stabilito che l'accesso alle posizioni funzionali di "aiuto corresponsabile" e di "vice-direttore sanitario" deve avvenire mediante pubblico concorso per titoli ed esami, secondo una regola che è espressamente (secondo comma, art. 68 cit.) dichiarata applicabile anche nei concorsi "riservati". Ne deriva che il legislatore regionale non può emanare norme in contrasto con tali disposizioni senza violare l'art. 117 della Costituzione.

2. - Dinanzi a questa Corte si è costituita la Regione Abruzzo, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata. In via subordinata ha chiesto che la Corte sollevi dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 68 del d.P.R. n. 761 del 1979.

Nell'atto di costituzione si premette che l'art. 17 del d.P.R. n. 761 del 1979 ha stabilito la parità della dotazione organica tra assistenti ospedalieri ed aiuti, con una norma univocamente interpretata, nel senso che i posti di assistente possono essere trasformati in altrettanti di Aiuto, sino a raggiungere la parità numerica tra le due posizioni funzionali. In relazione a detta normativa, la Regione Abruzzo, con legge regionale 3 settembre 1984, n. 62, aveva stabilito (artt. 43 e 44) una procedura concorsuale unica per la copertura sia per i posti di Aiuto esistenti, per i quali era espressamente previsto il concorso ex art. 68 del d.P.R. n. 761 del 1979, sia per quelli residuali scaturenti dalle trasformazioni di cui all'art. 17 citato.

Successivamente, secondo la regione, è emersa la necessità di un'armonizzazione di tale normativa "con la legge statale 20 maggio 1985, n. 207, nel frattempo promulgata, che aveva chiaramente definita la competenza generale delle UU.SS.LL. in materia di concorsi per assunzione nelle varie qualifiche funzionali".

A tal fine è stata predisposta la normativa impugnata, con la quale si è inteso sdoppiare le procedure concorsuali, "demandando alle UU.SS.LL. la disciplina dei concorsi ex art. 17 del d.P.R. n. 761 del 1979 e riservando alla regione la gestione dei concorsi ex art. 68 dello stesso d.P.R.", con la previsione, per questi ultimi, di un concorso per soli titoli.

Ciò premesso, in via pregiudiziale, la regione eccepisce che la questione proposta sarebbe inammissibile, poiché in sede di seconda approvazione del disegno di legge, sarebbe stato tenuto conto dei rilievi del Governo. Nella nuova stesura della legge, infatti, il concorso per soli titoli sarebbe stato previsto solo in via eccezionale, confermandosi il concorso per titoli ed esame come ordinario strumento concorsuale. Il Governo, pertanto, prima d'impugnare la legge così come modificata, avrebbe dovuto restituirla alla regione prospettando gli ulteriori rilievi d'incostituzionalità.

Quanto al merito, nell'atto di costituzione si osserva che nel nostro ordinamento, non vi è alcun principio fondamentale che imponga, in subjecta materia, l'espletamento di concorsi per esami o per titoli ed esami. Viceversa, fermo restando il principio che il reclutamento dei pubblici dipendenti deve avvenire mediante concorso, quest'ultimo può essere espletato o "mediante l'esame dei titoli e/o prove selettive" oppure "per mezzo di corsi selettivi di reclutamento e formazione teorico - pratico", come è testualmente affermato oltre che nell'art. 1 del d.lg. 28 dicembre 1970, n. 1077, nella legge quadro sul pubblico impiego (legge n. 93 del 1983, art. 20).

Ne deriverebbe che l'art. 68 del d.P.R. n. 761 del 1979 non enuncia un principio generale, ma è una norma di dettaglio, alla quale la regione può derogare nell'esercizio della propria competenza legislativa concorrente.

Qualora, poi, detto art. 68 dovesse essere ritenuto come espressivo di un principio non derogabile dalla legislazione regionale, secondo la regione questa Corte dovrebbe sollevare dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale al riguardo, in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione "sia perché nel comparto sanitario si renderebbe operante una norma di principio in contrasto con il diverso principio posto dall'art. 97 della Costituzione" "sia perché, in tal modo si lederebbe l'autonomia legislativa della regione".

Considerato in diritto

1. - Questa Corte è chiamata a decidere, su ricorso in via principale del Governo, se la legge della Regione Abruzzo approvata il 29 luglio 1989 e riapprovata il 17 ottobre 1989, disponendo il conferimento dei posti di "aiuto corresponsabile" e di "vice direttore sanitario", mediante concorsi per titoli riservati agli assistenti operanti nelle singole direzioni e nei singoli servizi ai quali i posti si riferiscono, violi l'art. 117, ultimo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi stabiliti dall'art. 68 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 e dall'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in base ai quali i concorsi, ancorché riservati, per le assunzioni nelle diverse posizioni funzionali degli organici ospedalieri debbono espletarsi per titoli ed esami.

2. - In via pregiudiziale, va esaminata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso, prospettata dalla regione sotto il profilo che la legge impugnata - essendo stata rinviata dal Governo, dopo

la sua prima approvazione, ad un nuovo esame del Consiglio regionale, mediante la prospettazione di rilievi accolti in parte in sede di seconda approvazione - non poteva essere impugnata davanti alla Corte costituzionale, se non dopo un'ulteriore rimessione al Consiglio regionale, dovendosi considerare "nuova" rispetto al testo precedente.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il rinvio al Consiglio regionale per il riesame di una legge, ai sensi dell'art. 127, terzo comma della Costituzione, non apre un nuovo procedimento legislativo, ma è diretto a stimolare un riesame, nell'ambito del procedimento legislativo in corso, da parte del Consiglio regionale in relazione ai rilievi di legittimità o di merito formulati dal Governo (sentenza n. 158 del 1988). Conseguentemente, una volta che il legislatore regionale abbia riapprovato la legge a maggioranza assoluta senza conformarsi alle censure formulate dal Governo, quest'ultimo, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, non può reiterare l'atto di rinvio per un nuovo riesame ma, ove lo ritenga, può solo proporre la questione di legittimità di fronte alla Corte costituzionale, ovvero quella di merito di fronte al Parlamento (sentenze n. 154 e n. 122 del 1990; n. 79 e n. 80 del 1989; n. 158 del 1988).

Peraltro, detto principio presuppone che in sede di riapprovazione da parte del Consiglio regionale la legge non abbia subito modificazioni tali da dover essere considerata "nuova" rispetto a quella approvata in precedenza, così da essere suscettibile di un ulteriore rinvio per il riesame da parte del Governo (sentenza n. 40 del 1977). In proposito questa Corte ha precisato (sentenze n. 79 e n. 80 del 1989, n. 158 del 1988), che la legge regionale, ai fini anzidetti, non può essere considerata "nuova" ove le modificazioni riguardino unicamente le norme oggetto del rinvio governativo. In tale ipotesi il Governo, ove lo ritenga, deve impugnare la legge a norma dell'ultimo comma dell'art. 127 della Costituzione.

Nel caso di specie, come è stato esposto in narrativa, la legge è stata riapprovata dal Consiglio regionale, dopo il rinvio, con modifiche attinenti unicamente alla norma oggetto dei rilievi del Governo. Ne deriva, in base a quanto precede, che la legge approvata in seconda lettura non era "nuova" rispetto a quella già approvata, con la conseguenza che il ricorso esperito dinanzi a questa Corte, per dedurne il persistente contrasto con norme costituzionali, deve ritenersi ammissibile, ai sensi dell'art. 127, ultimo comma, della Costituzione.

3. - Nel merito il ricorso è fondato.

La legge impugnata ha aggiunto all'art. 43 della legge regionale 3 settembre 1984, n. 62 (recante norme per l'attuazione del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 in materia di procedure concorsuali e rapporto d'impiego del personale delle UU.SS.LL.), alcuni commi, nei quali è stabilito che per il conferimento dei posti di aiuto corresponsabile ospedaliero e di vice direttore sanitario, derivanti dalla trasformazione in tali qualifiche di posti di assistente ospedaliero "sono indetti.... appositi concorsi per titoli riferiti ad ogni singolo servizio o divisione e riservati agli assistenti di ciascuno di essi operanti in posizione di ruolo". Sono state altresì confermate le "fasi concorsuali, con i relativi atti conseguenziali" già svolte con tali modalità, mentre è stato statuito che solo "i posti comunque rimasti vacanti a seguito delle procedure e modalità" anzidette "sono coperti mediante pubblici concorsi per titoli ed esami ai sensi della normativa vigente".

Queste disposizioni, come è stato dedotto nel ricorso, contrastano con l'art. 117 della Costituzione, violando la norma dell'art. 68 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, secondo il quale anche i concorsi riservati relativi agli organici ospedalieri debbono espletarsi per titoli ed esami.

Invero, come questa Corte ha già affermato (sentenze n. 122 del 1990; n. 1061 e n. 1127 del 1988), l'art. 47 della legge n. 833 del 1978 ha attribuito allo Stato la disciplina dello status giuridico del personale delle unità sanitarie locali, dettando al riguardo principi generali e criteri direttivi e commettendo al Governo l'emanazione di uno o più atti normativi delegati.

In adempimento della delega conferitagli, il Governo ha emanato il d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, ed ha disciplinato in maniera sistematica e dettagliata lo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali. All'art. 18 tale d.P.R. stabilisce, tra l'altro, che "alle posizioni funzionali di corresponsabile ospedaliero e vice direttore sanitario si accede mediante pubblici concorsi per titoli ed esami". Lo stesso d.P.R., dettando la normativa transitoria in relazione alla sua prima applicazione, all'art. 68 ha disposto che i posti di aiuto corresponsabile ospedaliero o di vice direttore sanitario dei servizi ospedalieri che risulteranno complessivamente vacanti nelle piante organiche delle unità sanitarie locali, sono conferiti dalla regione, "previo concorso per titoli ed esami", agli assistenti della disciplina e agli ispettori sanitari, appartenenti al ruolo della regione, che siano in possesso dell'idoneità nella disciplina o abbiano, nella disciplina stessa o in disciplina affine, un'anzianità complessiva di servizio a tempo pieno di almeno sei anni o a tempo definito di almeno sette anni.

Alle regioni, in materia di status giuridico del personale delle unità sanitarie locali è stata attribuita (art. 47, comma quarto, della legge n. 833 del 1978) soltanto una competenza legislativa di attuazione della normativa statale, secondo quanto prevede l'art. 117, ultimo comma, della Costituzione, il quale stabilisce che le leggi statali possono demandare alle regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Pertanto, poiché alle regioni, nella materia de qua, è attribuita una competenza legislativa di attuazione della legislazione statale, deve ritenersi che la regola del concorso per titoli ed esami, stabilita tanto in via generale che in via transitoria dal d.P.R. n. 761 del 1979, non può essere derogata dalla legislazione regionale, giacché il potere di emanare norme d'attuazione esclude la facoltà di apportare deroghe o modificazioni alla relativa legislazione statale. Né a ciò le regioni sono state autorizzate - come sostiene la Regione Abruzzo - dalla legge 20 maggio 1985, n. 207, la quale ha posto una disciplina transitoria per "l'inquadramento diretto" nei ruoli nominativi regionali del personale delle unità sanitarie locali e norme procedurali in materia di concorsi, che non interferiscono con la disciplina dell'art. 68 del d.P.R. n. 761 del 1979.

Quest'ultimo, infatti, non riguarda forme d'inquadramento "diretto", bensì di nomina "per concorso" e la legge n. 207 del 1985, nella disciplina transitoria per l'espletamento dei concorsi, non ha introdotto alcuna deroga né all'art. 18, né all'art. 68 del d.P.R. n. 761 del 1979.

Del tutto priva di fondamento si palesa, infine, l'eccezione di illegittimità costituzionale, proposta dalla regione, dell'art. 68 anzi detto in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione, giacché la norma è stata emanata in materia che - come si è sopra detto - è di competenza statale e costituisce, invece, puntuale osservanza del precetto posto dell'articolo 97 della Costituzione: esso, nello stabilire la regola generale dell'assunzione agl'impieghi pubblici mediante concorso, rimette alla discrezionalità legislativa la scelta, a seconda dei casi, tra concorso per titoli, per esami, ovvero per titoli ed esami.

Va, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale della legge impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo approvata il 29 luglio 1989 e riapprovata il 17 ottobre 1989 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 1984, n. 62, recante norme per l'attuazione del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 in

materia di procedure concorsuali e di disciplina del rapporto d'impiego del personale delle unità locali socio-sanitarie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 aprile 1990.

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.