CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **308/1990** (ECLI:IT:COST:1990:308)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **06/03/1990**; Decisione del **14/06/1990**
Deposito del **22/06/1990**; Pubblicazione in G. U. **27/06/1990**
Norme impugnate:
Massime: **16022**
Atti decisi:

N. 308

SENTENZA 14-22 GIUGNO 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 Liguria riapprovata il 15 novembre 1989 dal Consiglio regionale avente per oggetto: "Utilizzazione dell'elenco del personale dell'Ospedale Galliera ai fini della composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi presso le U.S.L." promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 5 dicembre 1989, depositato in cancelleria il 14 dicembre 1989 ed iscritto al n. 104 del registro ricorsi 1989;

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 1990 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta, per il ricorrente, e l'avv. Federico Sorrentino per la Regione.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 5 dicembre 1989 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria riapprovata il 15 novembre 1989 e recante "Utilizzazione dell'elenco del personale Galliera ai fini della composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi presso le Unità sanitarie locali" lamentando che essa interferisce nella disciplina dello stato giuridico del personale del Servizio sanitario nazionale, riservata allo Stato dall'art. 47, terzo comma, della l. 23 dicembre 1978, n. 833, ("Istituzione del servizio sanitario nazionale") e dettata - per quel che attiene ai concorsi del personale delle U.s.l. - dall'art. 7 del D.M. 30 gennaio 1982 in attuazione del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761.

Premette la ricorrente che la delega al Governo, conferita dall'art. 47, terzo comma, della legge n. 833 del 1978, per l'emanazione di norme aventi forza di legge per la disciplina dello stato giuridico del personale delle Unità sanitarie locali risponde a princìpi di evidente logica perequativa in quanto, trattandosi del personale addetto al Servizio sanitario nazionale, l'uniformità del trattamento economico e normativo può essere assicurata solo da una fonte normativa centrale.

L'art. 1 della legge impugnata dispone che, ai fini dei sorteggi dei componenti delle commissioni esaminatrici dei concorsi presso le U.s.l., venga utilizzato anche l'elenco nominativo del personale dell'Ospedale Galliera di Genova allegato ai ruoli nominativi del personale del S.s.n., e che tale elenco venga altresì utilizzato per garantire la rappresentanza della Regione nei concorsi sanitari ai sensi dell'art. 9, secondo comma, della l. 20 maggio 1985, n. 207 ("Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle u.s.l.").

Ad avviso del ricorrente ciò concreta una indebita interferenza nella disciplina, riservata allo Stato, dello status del personale del S.s.n., poiché consente che personale ad esso estraneo, come i dipendenti dell'Ospedale Galliera, possa essere utilizzato nelle commissioni esaminatrici dei concorsi presso le U.s.l.

La tesi sostenuta dalla Regione in sede di riapprovazione della legge rinviata, osserva l'Avvocatura, non può essere condivisa: la circostanza che il personale dell'Ospedale Galliera sia iscritto, a norma dell'art. 14 della l. regionale 5 maggio 1980, n. 22, in apposito elenco da allegarsi ai ruoli del personale del S.s.n., sulla base di quanto disposto dall'art. 41 della legge n. 833 del 1978 che prevedeva l'inserimento di quell'Ospedale nel S.s.n. - e dall'art. 25 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 ("Stato giuridico del personale delle u.s.l.") - che, solo per determinati fini, ne equiparava il personale a quello delle U.s.l. -, non vale a ritenere equiparato a quello del S.s.n. il personale dell'Ospedale del Galliera.

Esso, è, infatti, un ente convenzionato con il S.s.n. ex art. 41, legge n. 833 del 1978 ed il relativo personale, al pari di quello di analoghe strutture, non viene utilizzato, secondo la normativa in vigore, per la composizione delle commissioni dei concorsi del personale delle U.s.l., disciplinata dall'art. 7 del d.m. 30 gennaio 1982 in attuazione dell'art. 12 del d.P.R. n. 761 del 1979.

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Liguria concludendo per l'infondatezza della

questione.

Il principio della piena equiparazione e pari dignità fra il personale del Galliera e quello del S.s.n. emerge infatti, ad avviso della Regione, dalla normativa statale. Prevedendo stabilimenti ospedalieri ad ordinamento speciale - quale è il Galliera -, l'art. 47 della legge n. 833 del 1978 ha inteso, in considerazione della particolare origine e singolarità, salvaguardarne la struttura fondamentale (composizione e funzionamento degli organi di amministrazione e gestione amministrativa del patrimonio dell'ente), assoggettando però alla disciplina ordinaria ed alla vigilanza tecnico-sanitaria delle U.s.l. i profili funzionali ed il servizio erogato, ed utilizzando il meccanismo della convenzione per l'inserimento dell'impianto ospedaliero nella rete delle strutture di assistenza sanitaria.

In particolare, per quel che attiene allo stato giuridico del personale, l'art. 25 del d.P.R. n. 761 del 1979 stabilisce la piena equiparazione "ai fini degli esami di idoneità ed ai fini dei concorsi di assunzione e dei trasferimenti" dei servizi e dei titoli acquisiti in detta struttura ai corrispondenti servizi e titoli acquisiti nelle U.s.l., prevedendo altresì al secondo comma che, per quanto compatibile, l'ente adegui a tal fine il proprio ordinamento del personale alle disposizioni introdotte dal decreto per il personale delle U.s.l., adeguamento effettivamente realizzato, nella specie, con modifiche del Regolamento organico ed apposite deliberazioni di recepimento.

La legge 20 maggio 1985, n. 207 poi, prosegue la Regione, ha disposto (art. 7) l'applicazione della normativa da essa dettata, in quanto compatibile, al personale in servizio presso le strutture di cui all'art. 41 del d.P.R. n. 761 del 1979 che avessero provveduto all'adeguamento previsto nell'art. 25 del decreto.

Alla concreta attuazione del principio della equiparazione del personale dell'Ospedale Galliera, quindi, è volto l'art. 14 della l. reg. 5 maggio 1980, n. 22 che, ai fini della copertura dei posti resisi vacanti nelle U.s.l. della Regione (nonché ai fini della richiamata equipollenza dei servizi e titoli conseguiti negli stabilimenti ospedalieri ad ordinamento speciale), ha istituito un elenco nominativo del personale dipendente da tale Ospedale, allegato ai ruoli nominativi regionali del S.s.n.

Anche l'utilizzazione, prevista dall'art. 1 della legge denunciata, di tale elenco per il sorteggio dei componenti le commissioni esaminatrici di concorso presso le U.s.l., è in linea con il principio dell'equiparazione, finalizzato com'è a garantire "alle amministrazioni che bandiscono i concorsi di attingere ad un numero maggiore di personale a tutto vantaggio quindi della snellezza delle procedure concorsuali" (così la relazione illustrativa al d.d.l.), senza peraltro incidere sullo stato giuridico del personale, "in quanto non modifica le posizioni giuridiche dell'Ospedale Galliera, ma attiene esclusivamente a materia di carattere organizzatorio e funzionale, la cui disciplina compete alla Regione".

La Regione contesta poi l'interpretazione dell'art. 47 della legge n. 833 del 1978 fornita dal ricorrente: la previsione della partecipazione di personale del Galliera alle commissioni esaminatrici nei concorsi non costituisce norma sullo stato giuridico del personale del S.s.n., ma rientra nella disciplina di tipo organizzatorio dettata da esigenze di snellimento delle procedure ed è, come appendice e completamento della disciplina dei ruoli nominativi, di sicura competenza regionale; l'art. 7 del D.M. 30 gennaio 1982 affida peraltro interamente alle Regioni la formazione delle commissioni concorsuali.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale la legge della Regione Liguria riapprovata il 15 novembre 1989, con la quale, all'art. 1, è stato disposto che, ai fini della composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi presso le Unità sanitarie locali, ai sensi del D.M. 30 gennaio 1982 e successive modificazioni, sia utilizzato per il sorteggio (oltre ai ruoli nominativi regionali del personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale) anche l'elenco nominativo del personale dell'Ospedale Galliera allegato ai ruoli nominativi regionali ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 5 maggio 1980, n. 22, e che tale elenco sia altresì utilizzato per garantire la rappresentanza della Regione nei concorsi sanitari ai sensi dell'art. 9, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 207 (recante disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle Unità sanitarie locali).

Secondo il ricorrente la norma impugnata interferisce nella disciplina dello stato giuridico del personale dipendente dal servizio sanitario sia per l'oggetto (cioè per il fatto stesso di regolare la composizione delle commissioni di concorso), che per il contenuto (cioè per il fatto di prevedere che di tali commissioni faccia parte, oltre al personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale iscritto nei ruoli nominativi regionali ai sensi dell'art. 7, secondo comma, D.M. 30 gennaio 1982 e dell'art. 9, commi secondo e sesto, legge n. 207 del 1985, anche personale estraneo al Servizio sanitario nazionale, così limitando l'accesso alle medesime del personale dipendente).

Orbene, secondo il ricorrente la detta disciplina è riservata allo Stato dall'art. 47, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che conferisce in proposito delega legislativa al Governo, ed è dettata, per quanto concerne la composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi, dall'art. 7, secondo comma, del D.M. 30 gennaio 1982 (richiamato dalla stessa legge regionale impugnata) in attuazione del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (concernente lo stato giuridico del personale delle Unità sanitarie locali) emanato in forza della delega legislativa suindicata, e particolarmente dell'art. 12 del detto d.P.R., che, al comma quinto, prevede appunto l'emanazione di un decreto del Ministero della sanità, previa consultazione con le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative su base nazionale, per la regolamentazione, fra l'altro, della composizione delle commissioni esaminatrici.

Di qui l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata.

2. - La questione è fondata.

Non vi è dubbio che la legge regionale impugnata, in quanto regola la composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi presso le Unità sanitarie locali, e quindi la materia dei concorsi stessi, interferisca nella disciplina dello stato giuridico del personale delle Unità sanitarie locali, che è riservata alla legislazione statale delegata dall'art. 47, terzo comma, della legge di istituzione del Servizio sanitario nazionale n. 833 del 1978. Riserva, che è formulata in vista delle esigenze fortemente unitarie cui è inspirata la legge sia per quanto concerne il fine da perseguire (art. 1, secondo comma, e 4, primo comma: mantenimento e recupero della salute di tutta la popolazione in misura eguale; uniformità di condizioni e garanzia di salute per tutto il territorio nazionale) che per quanto riguarda i mezzi, ivi compresi quelli personali (art. 47, terzo comma, n. 1: un unico ordinamento del personale in tutto il territorio nazionale), e che è confermata dal quarto comma dello stesso art. 47, là dove si demanda al legislatore delegato l'emanazione di norme per la disciplina dei concorsi pubblici che saranno banditi dalle Regioni su richiesta delle Unità sanitarie locali.

Sono, dunque, vane le obbiezioni della Regione, secondo le quali:

a) la previsione dell'art. 47 della legge n. 833 del 1978 non sarebbe idonea a costituire una riserva di legge statale nel senso o con la portata di cui al ricorso, vale a dire nel senso di ricomprendere la disciplina della composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi in

quella attinente allo stato giuridico del personale;

b) in ogni caso la legge impugnata non conterrebbe una disciplina del genere bensì una disciplina di tipo organizzatorio o di mero adeguamento dei moduli procedimentali di fronte a esigenze concrete di funzionamento degli stessi e, comunque, a situazioni peculiari e di rilievo regionale: una disciplina, quindi, consentita alle regioni, tanto più che ad esse è affidata, per un verso, la formazione degli elenchi nominativi regionali e, per altro verso, la stessa nomina delle commissioni esaminatrici.

È da replicare anzitutto che la definizione delle competenze e la loro distribuzione fra Stato e Regione quanto alla disciplina del personale del Servizio nazionale sanitario è operata dalla legge statale suindicata, e cioè dall'art. 47, commi terzo e quarto della legge n. 833 del 1978 (legge delegante) - che reca una normativa interposta rispetto all'art. 117 della Costituzione - nel senso di considerare la materia dei concorsi come compresa in quella dello stato giuridico del personale e di riservarla allo Stato. Oltre a quella di cui all'art. 47 ora richiamato, rientra nella normativa interposta la disciplina di cui al d.P.R. n. 761 del 1979 (legge delegata), che valuta analogamente la materia stessa (titolo II, Capo I e Capo II), sempre riservandola allo Stato (cfr. l'art. 12, recante norme sui concorsi e particolarmente il quinto comma di tale disposizione, concernente la composizione delle commissioni esaminatrici).

Nessuna dimostrazione, poi, la Regione ha dato dell'assunto, con il quale ha preteso di giustificare comunque la legge stessa, che questa risponda a peculiari esigenze di rilievo regionale, quale quella di snellire le procedure e di sopperire alla frequente insufficienza degli elenchi sui quali effettuare il sorteggio.

È infine senza rilievo tanto che la Regione abbia il compito di formare gli elenchi nominativi dei dipendenti regionali (art. 1 d.P.R. n. 761 del 1979) - dai quali, ai sensi degli artt. 7, secondo comma, D.M. 30 gennaio 1982 e 9, primo, secondo e sesto comma della legge n. 207 del 1985, devono essere sorteggiati tutti i componenti le commissioni esaminatrici - quanto che ad essa sia affidata la nomina delle commissioni esaminatrici (artt. 6 e 7 D. M. 30 giugno 1982). Invero si tratta di operazioni amministrative, che non implicano la competenza normativa che la Regione ha preteso di esercitare con la legge impugnata: nell'assetto delle competenze delineato dalla legge n. 833 del 1978 non vi è puntuale corrispondenza della competenza regionale amministrativa a quella normativa (d'altra parte la regola generale del riparto consente di ritenere la competenza amministrativa là dove ricorra quella normativa, e non viceversa).

3. - Inesattamente, poi, la Regione resistente sostiene, al fine di legittimare altrimenti la legge impugnata, che questa costituisce l'attuazione di un principio della legislazione statale nel senso della piena equiparazione del personale dell'Ospedale Galliera - pur nella salvaguardia dell'autonomia dell'ente (art. 41 della legge n. 833 del 1978 che assimila l'Ospedale a quelli aventi ordinamento speciale) - al personale del Servizio sanitario nazionale e della pari dignità fra i due ordini di personale. Tale principio, sempre secondo la Regione resistente, emergerebbe fra l'altro:

a) dall'art. 25 del d.P.R. n. 761 del 1979, vale a dire dall'equiparazione, con esso sancita, dei servizi e dei titoli acquisiti nell'Ospedale Galliera ai corrispondenti servizi e titoli acquisiti presso le Unità sanitarie locali (purché, a tal fine, l'ente adeguasse, per la parte compatibile, il proprio ordinamento del personale alle disposizioni introdotte dal d.P.R. n. 761 per il personale delle Unità sanitarie locali: adeguamento in realtà avvenuto);

b) dall'art. 7 della legge 20 maggio 1985, n. 207, che, nel disporre, in via transitoria, l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle Unità sanitarie locali, ha stabilito l'applicazione della normativa, in quanto compatibile, al personale in servizio presso le strutture di cui all'art. 41 del d.P.R. n. 761 del 1979, fra le quali è

l'Ospedale Galliera (in quanto fosse stato provveduto all'adeguamento previsto dall'art. 25 del d.P.R. n. 761 del 1979: adeguamento in realtà avvenuto).

Ora l'art. 25 del d.P.R. n. 761 del 1979 (emanato sulla delega conferita con l'art. 47 della legge n. 833 del 1978) stabilisce l'equiparazione dei servizi (prestati) e dei titoli acquisiti nelle cliniche e negli istituti universitari di ricovero e cura, negli organi degli enti di ricerca di cui all'art. 40 legge n. 833 del 1978, negli ospedali equiparati ai sensi dell'art. 129 d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130, nell'Ospedale Galliera, negli ospedali dell'Ordine Mauriziano di Torino, negli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e negli ospedali militari, ai corrispondenti servizi (prestati) e ai titoli acquisiti presso le Unità sanitarie locali. Ma ciò ai soli fini degli esami di idoneità, dei concorsi di assunzione, e dei trasferimenti, vale a dire al solo fine di agevolare chi aspiri a sostenere esami di idoneità, concorsi di assunzione e trasferimenti presso le Unità sanitarie locali. La disposizione, cioè, riguarda il personale esaminando o valutando; non, dunque, le commissioni esaminatrici, per le quali rimane ferma la riserva statale di cui all'art. 12 dello stesso d.P.R. n. 761 del 1979. E allo stesso fine vengono adattati gli ordinamenti dell'Ospedale Galliera e degli altri enti o Istituti, come previsto dal secondo comma dello stesso art. 25.

Analogamente dispone l'art. 7 della legge n. 207 del 1985 ai fini dell'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale in servizio presso gli enti e Istituti di cui all'art. 41, secondo comma, della legge n. 833 del 1978 (Legge n. 207, che peraltro, all'art. 9, pur prevedendo, al primo comma, che per un certo tempo i concorsi sono indetti dalle Unità sanitarie locali, anziché dalle Regioni, come previsto dall'art. 12 del d.P.R. n. 761 del 1979, fa riferimento, al quarto comma, per la composizione delle commissioni esaminatrici, al decreto del Ministro della sanità 30 gennaio 1982 e "successive modificazioni e integrazioni", emanato ai sensi del detto art. 12 d.P.R. n. 761 del 1979, come modificato dal terzo comma dello stesso art. 7).

Del resto la stessa legge regionale n. 22 del 1980 richiamata dalla Regione resistente, là dove, all'art. 14, prevede la formazione e l'aggiornamento dell'elenco nominativo del personale dipendente del Galliera e la sua allegazione ai ruoli nominativi regionali del personale del Servizio sanitario nazionale, stabilisce che tale allegazione è fatta ai fini della copertura dei posti resisi vacanti nelle Unità sanitarie locali, nonché di quanto previsto nell'art. 25 del d.P.R. n. 761 del 1979 (cioè sempre ai fini dell'accesso e delle successive vicende presso le Unità sanitarie locali del personale esaminando, non già ai fini della composizione delle commissioni esaminatrici).

4. - Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata (oltre all'art. 1, il cui contenuto è stato sopra esaminato, la legge comprende un art. 2, che concerne la dichiarazione d'urgenza ai sensi dell'art. 127, secondo comma, della Costituzione).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria riapprovata il 15 novembre 1989 (Utilizzazione dell'elenco del personale dell'Ospedale Galliera ai fini della composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi presso le Unità sanitarie locali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 22 giugno 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.