CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **331/1992** (ECLI:IT:COST:1992:331)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **16/06/1992**; Decisione del **02/07/1992**
Deposito del **15/07/1992**; Pubblicazione in G. U. **22/07/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18671 18672**
Atti decisi:

N. 331

SENTENZA 2-15 LUGLIO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO dott. Francesco GRECO, 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, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della tabella di cui all'allegato 2 (Equiparazione delle qualifiche e dei livelli funzionali del personale da inquadrare nei ruoli nominativi regionali) al d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), promosso con ordinanza emessa il 13 dicembre 1991 dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - sez. distaccata di Brescia - sul ricorso proposto da Manca di Mores Ettore ed altro contro la Regione Lombardia ed altra, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di costituzione di Manca di Mores Ettore;

Udito nell'udienza pubblica del 16 giugno 1992 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Udito l'avv. Filippo Lubrano per Manca di Mores Ettore;

Ritenuto in fatto

1. - Ettore Manca di Mores, già dipendente dell'E.N.P.I. con qualifica di collaboratore tecnico-coordinatore, ha adito il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - sez. distaccata di Brescia - per l'annullamento della delibera con cui la Giunta regionale lombarda lo aveva inquadrato nel ruolo nominativo regionale del personale addetto al Servizio sanitario della Regione Lombardia attribuendogli la qualifica di psicologo collaboratore in luogo di quella di psicologo coadiutore da lui pretesa.

Il Tribunale adi'to, con ordinanza del 13 dicembre 1991, ha ritenuto che l'inquadramento così disposto fosse conforme a quanto previsto - ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 64 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, - dalla tabella riportata nell'allegato 2 al medesimo d.P.R. - quadro "biologi - chimici - fisici - psicologi" - ma che tale tabella, per la parte applicabile alla fattispecie in esame, appariva in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione. Ciò perché ai fini dell'inquadramento nella posizione funzionale di "psicologo-coadiutore" erano richiesti, per il personale proveniente dal parastato, requisiti professionali e di carriera (l'inquadramento nella 1ª qualifica professionale o nel ruolo tecnico con almeno 10 anni di servizio e con funzioni di direzione, da almeno un anno, di strutture organizzative non complesse, ovvero l'inquadramento nella 1ª qualifica professionale o nel ruolo tecnico nonché il possesso, nell'ordinamento delle carriere preesistenti alla legge n. 70 del 1975, di una qualifica corrispondente a direttore principale) più elevati rispetto a quelli prescritti, al medesimo fine, per il personale proveniente dalle regioni e dagli enti locali, per i quali era sufficiente il precedente inquadramento nell'8° o nel 7° livello mentre non era richiesta alcuna anzianità minima di servizio, né lo svolgimento di funzioni di direzione.

Il giudice remittente ritiene che questa differenziazione sia irragionevole e arbitraria e tale da contrastare, "oltre che con i principi ispiratori della delega contenuta nella legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833 (artt. 47 e 67) e in quelli di cui alla legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93 (artt. 4 e 17 e segg.), principalmente, e soprattutto, con il principio di eguaglianza .. di cui all'art. 3 Cost. e con il principio di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 della stessa Carta costituzionale, non sembrando che si sia fatto buon governo - da parte del legislatore delegato - dei predetti precetti di rango costituzionale, quando professionalità talvolta più severamente selezionate e di più antica data vengono .. mortificate, privilegiandosi, per contro, esperienze professionali più recenti e per certo non più importanti, maturate presso gli Enti locali o regionali, dove, notoriamente, più agevole era la progressione nei livelli (non a ruolo chiuso, come nell'E.N.P.I.) ed i livelli non erano di per se significativi".

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto.

3. - Si è invece costituito Ettore Manca di Mores aderendo alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione e richiamando, in particolare, i principi affermati da questa Corte nelle sentenze nn. 123 del 1991 e 827 del 1988, rese in relazione a questioni analoghe a quella qui in esame.

Con specifico riferimento a quest'ultima, la parte privata ha aggiunto che l'ingiustificata discriminazione normativa rilevata dal Tribunale amministrativo regionale appariva ancor più

grave ed evidente nei suoi confronti, dato che egli aveva rivestito, nell'ente di provenienza la qualifica di "collaboratore tecnico coordinatore" il quale, ai sensi del d.P.R. 16 ottobre 1979, n. 509, "svolge funzioni tecniche di collaborazione direttiva implicante alta specializzazione ed elevata preparazione professionale .. caratterizzata da ampia autonomia e iniziativa e diretta assunzione di responsabilità nell'attività svolta .. Sostituisce il dirigente in caso di assenza o di impedimento ..".

L'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare le modalità di passaggio da un regime di pubblico impiego ad un altro - conclude la difesa della parte privata - incontra un limite nel principio di eguaglianza, che non può essere violato creando vantaggi e svantaggi privi di una intrinseca ratio (Corte costituzionale, sentenze nn. 504 e 269 del 1988). Anche l'art. 97 Cost. sarebbe, infine, da ritenersi violato, in quanto il sistema contenuto nell'allegato 2 citato non garantisce che la posizione di psicologo coadiutore sia ricoperta da coloro che possono garantire maggiore preparazione ed altresì sotto il profilo che il buon andamento dell'amministrazione viene pregiudicato da un sistema di inquadramento caratterizzato da ingiustificate limitazioni a carico di alcuni soggetti ed altrettanto ingiustificati vantaggi a favore di altri.

Considerato in diritto

1. - L'art. 47, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, delegò il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per disciplinare lo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali, con il compito, tra l'altro, di assicurare un unico ordinamento del personale in tutto il territorio nazionale e di definire le tabelle di equiparazione per il personale proveniente dagli enti e dalle amministrazioni le cui funzioni venivano trasferite alle nuove strutture. In attuazione di tale delega venne emanato il d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 sullo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali, il quale previde (art. 1) l'inquadramento di detto personale in ruoli nominativi regionali, distinti in ruolo sanitario, ruolo professionale, ruolo tecnico e ruolo amministrativo. Nel ruolo sanitario, a norma dell'art. 2, venivano iscritti, in distinte tabelle, per i rispettivi profili, i medici, i farmacisti, i veterinari, i biologi, i chimici, i fisici, gli psicologi nonché gli operatori in possesso dello specifico titolo di abilitazione professionale per l'esercizio di funzioni didattico organizzative, infermieristiche, tecnico-sanitarie, di vigilanza ed ispezione e di riabilitazione. Per il personale laureato del ruolo sanitario era inoltre prevista la classificazione in tre posizioni funzionali (art. 1, ultimo comma), di cui l'allegato 1 al decreto specificava le qualifiche. In particolare, per quanto riguardava gli psicologi (tabella G), la posizione funzionale iniziale era riferita alla qualifica di psicologo collaboratore; quella intermedia alla qualifica di psicologo coadiutore; quella apicale alla qualifica di psicologo dirigente. L'art. 64 stabiliva, infine, che l'inquadramento in tale classificazione del personale proveniente dagli enti e dalle amministrazioni le cui funzioni erano state trasferite alle unità sanitarie locali sarebbe avvenuto in base alle tabelle di equiparazione di cui all'allegato 2 del medesimo decreto. Tali tabelle, per ciascun ruolo e per ciascun profilo, individuano le molteplici qualifiche presenti negli ordinamenti di provenienza - e precisamente negli ordinamenti del personale ospedaliero, del personale degli enti locali, del personale regionale, del personale parastatale e del personale statale - e, ordinandole secondo un criterio di reciproca equivalenza, le assegnano conseguentemente ad una delle posizioni funzionali previste dall'allegato 1. Secondo il citato art. 64, infine, per il personale che rivestiva qualifiche non espressamente indicate nelle tabelle, l'inquadramento doveva avvenire con riferimento a quanto previsto per le qualifiche "equipollenti".

In particolare, la tabella del ruolo sanitario, riguardante i biologi, chimici, fisici e psicologi

(tutti muniti di laurea), inquadrava nella posizione funzionale intermedia, tra l'altro, il personale parastatale che, nell'ente di provenienza, era inquadrato nel ruolo tecnico, con almeno dieci anni di anzianità di servizio e con funzioni di direzione, da almeno un anno, di strutture organizzative non complesse ovvero che, nell'ordinamento delle carriere preesistente all'entrata in vigore della legge n. 70 del 1975, rivestiva una qualifica corrispondente a direttore centrale o superiore. Il restante personale del ruolo tecnico appartenente alle categorie dei biologi, chimici, fisici e psicologi veniva invece inquadrato nella posizione funzionale iniziale.

2. - Nel caso all'esame del giudice a quo, il ricorrente proveniva dall'E.N.P.I. - Ente Nazionale per la Prevenzione degli Infortuni, ed ivi aveva conseguito la qualifica di "collaboratore tecnico coordinatore", ruolo tecnico, espressamente e per la prima volta prevista come qualifica distinta dalla "declaratoria delle mansioni" riportata nell'allegato 1 del d.P.R. 16 ottobre 1979, n. 509, recante approvazione della disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici non economici. Egli doveva essere quindi inquadrato nella posizione iniziale di psicologo collaboratore - pur avendo un'anzianità di servizio di oltre vent'anni - in quanto non esercitava funzioni di direzione di una unità organizzativa.

3. - Il giudice remittente rileva che, per gli psicologi provenienti dagli enti locali, era sufficiente, ai fini dell'inquadramento nella posizione intermedia di psicologo coadiutore, che essi fossero inquadrati nell'ottavo o anche nel settimo livello - e quindi anche in posizioni di prima nomina - senza che per essi fosse richiesta alcuna anzianità minima di servizio, né l'esercizio delle funzioni di direzione.

Da questa differenza di trattamento, collegata esclusivamente alla diversità del settore di provenienza e quindi non giustificata, deriva, secondo il giudice a quo, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

4. - Nel sistema delineato dall'art. 64 del d.P.R. n. 761 del 1979, il personale proveniente dagli enti e dalle amministrazioni le cui funzioni sono state trasferite alle UU.SS.LL. deve essere inquadrato nei ruoli regionali con esclusivo riferimento alle qualifiche formali rivestite, alla data del 20 dicembre 1979, nell'ente o amministrazione di provenienza, senza alcun rilievo per le funzioni di fatto esplicate, anche a seguito di incarico formale, o per il livello retributivo riconosciuto.

Ai fini dell'esame della questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia in riferimento al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., occorre, quindi, effettuare una comparazione tra la declaratoria della qualifica di collaboratore tecnico coordinatore attribuita allo psicologo operante nel parastato - quale è riportata nell'allegato 1 del citato d.P.R. n. 509 del 1979 - e la declaratoria del settimo livello di cui all'allegato A del d.P.R. 1° giugno 1979, n. 191 (Disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali), al fine di accertare se i contenuti professionali o altri elementi oggettivi enunciati da tali declaratorie giustifichino o meno che per gli psicologi del parastato aventi la qualifica di collaboratore tecnico coordinatore siano richiesti, per l'accesso alla posizione funzionale intermedia di psicologo coadiutore, requisiti ulteriori e tanto più severi (anzianità di servizio ultradecennale e, congiuntamente, funzioni di direzione di una unità organizzativa) rispetto a quelli previsti per gli psicologi degli enti locali, i quali, anche se appena assunti e privi di funzioni direttive, vengono comunque inquadrati nella posizione funzionale intermedia, non essendo stato per essi previsto in alcuna ipotesi l'inquadramento in quella iniziale. È chiaro, infatti, che la sola diversità dei settori di provenienza non sarebbe idonea, di per sé stessa, a fornire una giustificazione razionale a tale diversità di trattamento.

È peraltro da precisare che, dovendo la questione essere esaminata nei limiti della sua rilevanza nel giudizio a quo, ciò che qui occorre valutare è se sia ragionevolmente giustificata, per gli psicologi laureati provenienti dal parastato ed inquadrati nel ruolo tecnico come

collaboratori tecnici coordinatori, la prescrizione del requisito rappresentato dall'esercizio per oltre un anno della direzione di una unità organizzativa, in aggiunta ad una anzianità di servizio ultradecennale. Di quest'ultimo requisito, infatti, il ricorrente era in possesso, sicché non assume alcun rilievo, nel giudizio a quo, la legittimità o meno della previsione di esso.

Così delimitata la questione si palesa fondata.

Dalla declaratoria del settimo livello retributivo funzionale previsto nell'allegato A del citato d.P.R. n. 191 del 1979 risulta che in esso sono inserite, negli enti locali, non solo posizioni di lavoro che implicano funzioni di organizzazione e direzione di unità operative, ma anche posizioni di lavoro prive di tale contenuto e che implicano "l'esercizio di compiti e prestazioni che richiedono particolare preparazione tecnico-scientifica derivante da specifico titolo professionale". Tra le esemplificazioni del livello compaiono anche gli psicologi non ospedalieri.

La qualifica di collaboratore tecnico coordinatore del ruolo tecnico, è stata introdotta con il citato d.P.R. n. 509 del 1979, che ad essa significativamente assegna un parametro retributivo notevolmente differenziato rispetto a quello del collaboratore tecnico (parametro 312,5 in luogo di 262,5). A norma dell'art. 13, ultimo comma, la qualifica in esame è attribuibile ad una quota ristretta del personale e ad essa si accede secondo graduatorie elaborate sulla base dell'anzianità di servizio, dell'anzianità di funzione e dell'effettivo esercizio di compiti di coordinamento (v. allegato 5 al d.P.R. n. 509 del 1979).

Secondo la declaratoria contenuta nell'allegato 1, il collaboratore tecnico coordinatore svolge funzioni tecniche di collaborazione direttiva implicanti alta specializzazione ed elevata preparazione professionale, caratterizzate da ampia autonomia e iniziativa e diretta assunzione di responsabilità. Egli coadiuva il dirigente esplicando attività di propulsione, coordinamento e controllo e lo sostituisce in caso di assenza o impedimento, assicurando la continuità dell'azione dell'unità organica. Tra le indicazioni esemplificative di profili professionali propri di tale qualifica, la norma contempla la figura del docente di psicologia o di altre discipline universitarie.

Può infine rilevarsi che, sia il settimo livello degli enti locali, sia la qualifica di collaboratore tecnico coordinatore del parastato, rappresentano inquadramenti di grado superiore nell'ambito delle qualifiche per l'accesso alle quali è richiesta la laurea.

La considerazione complessiva degli elementi normativi sopra riportati induce a ritenere che le due qualifiche poste a confronto presentano connotati di professionalità sostanzialmente omogenei ed equivalenti, sicché appare privo di ragionevole giustificazione che per gli psicologi del parastato aventi la qualifica di collaboratore tecnico coordinatore l'accesso alla posizione funzionale intermedia, agli effetti dell'inquadramento nei ruoli nominativi regionali, sia limitato a coloro che erano preposti alla direzione di una struttura organizzativa, mentre tale requisito non è prescritto per gli psicologi di settimo livello provenienti dagli enti locali.

Tale difetto di una giustificazione razionalmente accettabile pone la tabella impugnata in contrasto con il principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 della Costituzione.

Questa Corte, giudicando su questioni sollevate sulla medesima tabella ora impugnata (anche se su altro titolo) ha infatti ravvisato la lesione del principio di uguaglianza allorché si dovesse escludere l'esistenza di elementi idonei a giustificare - sulla base della descrizione normativa delle qualifiche attribuite - una diversità di funzioni negli enti di provenienza: apparendo così la differenza di trattamento fondata solo sulla diversità dell'ente di provenienza (sentenze nn. 827 del 1988 e 123 del 1991).

Ma l'art. 3 della Costituzione è stato giustamente invocato, nella ordinanza di remissione,

anche sotto il profilo della irrazionalità della disposizione impugnata. Va rilevato a questo proposito che per il già citato allegato 1 del d.P.R. 16 ottobre 1979, n. 509 la qualifica di collaboratore tecnico coordinatore attribuisce allo psicologo dipendente di enti parastatali anche il compito di coadiuvare il dirigente esplicando attività di propulsione, coordinamento e controllo di settori di lavoro e di sostituire il dirigente stesso in caso di assenza o impedimento assicurando la continuità dell'azione nell'unità organica.

Questa Corte ha rilevato (sentenza n. 123 del 1991) che il dipendente che coadiuva e sostituisce il dirigente svolge sostanzialmente il ruolo di "coadiutore". E d'altra parte la sostituzione del direttore è considerata dal d.P.R. 7 settembre 1984, n. 821 (che definisce le attribuzioni del personale non medico addetto ai presidi, servizi ed uffici delle unità sanitarie locali) come una caratteristica del profilo professionale dello psicologo coadiutore (art. 17). È incongruo perciò che la classificazione di chi nell'ente di provenienza era chiamato a svolgere funzioni di coadiutore possa essere effettuata ad un livello inferiore a quello di psicologo coadiutore, posizione che invece è stata attribuita a chi, in un diverso ente di provenienza, tale funzione non era chiamato a svolgere.

Deve pertanto dichiararsi la illegittimità costituzionale della tabella in esame, nella parte in cui per l'inquadramento nella posizione di psicologo coadiutore degli psicologi provenienti da enti pubblici non economici con qualifica di collaboratore tecnico coordinatore richiede l'esercizio da oltre un anno, alla data di entrata in vigore del d.P.R. n. 761 del 1979, di funzioni di direzione di strutture organizzative non complesse. Resta pertanto assorbito il profilo concernente il parametro di cui all'art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale della tabella relativa ai biologi - chimici - fisici - psicologi, riportata nell'allegato 2 (Equiparazione delle qualifiche e dei livelli funzionali del personale da inquadrare nei ruoli nominativi regionali) del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali) nella parte in cui, a fini dell'inquadramento nella posizione funzionale di psicologo coadiutore degli psicologi provenienti dagli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 che alla data del 20 dicembre 1979 prestavano attività nei predetti enti con la qualifica di psicologo collaboratore tecnico coordinatore, richiede che gli stessi fossero preposti alla direzione di strutture organizzative.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.