CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **514/1995** (ECLI:IT:COST:1995:514)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **21/11/1995**; Decisione del **14/12/1995**
Deposito del **22/12/1995**; Pubblicazione in G. U. **27/12/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21970**
Atti decisi:

N. 514

SENTENZA 14-22 DICEMBRE 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 1989, n. 13 (Integrazione alla legge regionale 9 settembre 1986, n. 47, recante modifiche alla legge regionale 14 agosto 1981, n. 33: "Organizzazione e funzionamento dei servizi veterinari nelle unità locali socio-sanitarie"), promosso con ordinanza emessa il 6 ottobre 1994 dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sez. staccata di Pescara, sul ricorso proposto dal dott. Domenico Borrelli contro la Unità sanitaria locale n. 7 di Lanciano ed altro, iscritta al n. 324 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione del dott. Domenico Borrelli;

Udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 1995 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;

Udito l'avv. Giuseppe Bolognini per il dott. Domenico Borrelli.

Ritenuto in fatto

1. - Il dott. Domenico Borrelli, veterinario dirigente dell'area funzionale "A" (sanità animale) in servizio presso la Unità locale socio-sanitaria RM 11 di Roma, ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, per l'annullamento della delibera del 20 agosto 1990, con la quale la Unità locale socio-sanitaria n. 7 di Lanciano aveva provveduto all'assegnazione dei posti di veterinario dirigente di Area "A" e "B" mediante la utilizzazione delle graduatorie concorsuali regionali temporanee, di cui all'art. 69 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, in applicazione dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 1989, n. 13 (Integrazione alla legge regionale 9 settembre 1986, n. 47, recante modifiche alla legge regionale 14 agosto 1981, n. 33: "Organizzazione e funzionamento dei servizi veterinari nelle unità locali socio-sanitarie").

L'adito Tribunale amministrativo regionale, con ordinanza emessa in data 6 ottobre-12 novembre 1994, pervenuta alla Corte costituzionale il 15 maggio 1995 (R.O. n. 324 del 1995), ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della citata legge regionale, che stabilisce la utilizzabilità delle predette graduatorie per due anni dalla data di pubblicazione della legge per coprire tutti i posti vacanti di veterinario dirigente.

Ha osservato il Collegio rimettente che la materia relativa al personale delle unità sanitarie locali è riservata alla legislazione statale, in ragione delle esigenze unitarie espresse dagli artt. 47, quarto comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e 17 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761.

Pertanto, l'Ente Regione non potrebbe interferire, con l'emanazione di proprie norme, nella legislazione statale che disciplina lo stato giuridico dei dipendenti in questione, in particolare allorché si intenda derogare alla regola del pubblico concorso.

La norma impugnata avrebbe, invece, a distanza di dieci anni, riesumato le graduatorie dei concorsi riservati e per titoli di cui all'art. 69 del d.P.R. n. 761 del 1979, che in sede di prima applicazione aveva previsto il conferimento dei posti di dirigente dei servizi di assistenza sanitaria di base previo concorso per titoli, e dei posti di veterinario dirigente con criteri di stretta analogia, da emanare con provvedimenti regionali. In tal modo, il legislatore regionale avrebbe prolungato una soluzione normativa del tutto transitoria, e giustificata dalla esigenza di dare una immediata copertura ai posti apicali delle unità sanitarie locali in sede di prima applicazione della nuova normativa, in attesa di una compiuta organizzazione funzionale e strutturale delle stesse.

2. - Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituito il dott. Borrelli, che ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, con argomentazioni analoghe a quelle svolte nella ordinanza di rimessione, sottolineando, in particolare, il carattere del tutto eccezionale e di stretta natura transitoria dell'art. 69 del d.P.R. n. 761 del 1979, nonché il divieto, per le Regioni, di emanare nella materia norme difformi da quelle statali sui concorsi per l'assunzione di personale.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 1989, n. 13 (Integrazione alla legge regionale 9 settembre 1986, n. 47, recante modifiche alla legge regionale 14 agosto 1981, n. 33: "Organizzazione e funzionamento dei servizi veterinari nelle unità locali socio-sanitarie").

Ad avviso del collegio rimettente, detta disposizione, nel prevedere, per la copertura dei posti di veterinario dirigente presso le unità sanitarie locali, la utilizzabilità, nei due anni dalla data di pubblicazione della legge stessa, delle graduatorie dei concorsi riservati per titoli di cui all'art. 69 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, violerebbe l'art 117 della Costituzione, ponendosi in contrasto con le norme statali che stabiliscono il principio del concorso pubblico per titoli ed esami per l'assunzione presso le unità sanitarie locali.

2. - La questione è fondata.

Questa Corte ha già ritenuto rispondente al riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regione la riserva alla legislazione statale, disposta con la legge 23 dicembre 1978, n. 833, della disciplina del personale addetto al Servizio sanitario nazionale. Riserva che trae giustificazione dalle evidenti esigenze di uniformità, coessenziali alla riforma sanitaria attuata con la citata legge n. 833 del 1978 (sentenze n. 192 del 1994; n. 447, n. 359 e n. 266 del 1993; n. 342, n. 181 e n. 122 del 1990; n. 1127, n. 1061 e n. 610 del 1988).

Legittimamente, dunque, lo status giuridico del personale di cui si tratta sfugge alla competenza concorrente attribuita in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera alle Regioni, cui è, invece, riconosciuto unicamente il potere di emanare, ai sensi dell'art. 117, ultimo comma, della Costituzione, norme di attuazione della legislazione statale (art. 47, quarto comma, della citata legge di riforma sanitaria).

È alla luce di siffatta premessa che va correttamente inquadrato il rapporto nel quale ogni previsione normativa regionale concernente il personale delle unità sanitarie locali deve trovarsi con la normativa statale in materia.

Il carattere meramente attuativo della potestà spettante al legislatore regionale esclude, infatti, la facoltà in capo ad esso di apportare deroghe o modificazioni alla relativa legislazione statale.

3. - Ciò posto, l'esame della questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo deve muovere dalle regole fissate con il d.P.R. n. 761 del 1979, che - in applicazione del principio generale di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché dei criteri direttivi stabiliti nella delega legislativa di cui all'art. 47 della legge n. 833 del 1978 - ha affermato in via generale la necessità del pubblico concorso per titoli ed esami in ordine sia all'ammissione all'impiego presso le unità sanitarie locali (art. 12), sia all'accesso a specifiche posizioni funzionali nei diversi ruoli (artt. 17 e seguenti): in particolare, quanto alla posizione di veterinario dirigente, che in questa sede rileva, l'art. 19 dispone che ad essa si accede mediante concorsi pubblici per titoli ed esami, cui sono ammessi coloro che siano in possesso dell'idoneità nella relativa disciplina, conseguita mediante l'esame di cui al successivo art. 20.

Lo stesso d.P.R. ha bensì previsto (artt. 67 e seguenti) una serie di deroghe al sistema di copertura dei posti nelle unità sanitarie locali così delineato: si tratta, tuttavia, in tali ipotesi, solo di una disciplina transitoria e di passaggio al nuovo ordinamento. In particolare, per quanto qui interessa, l'art. 69 dispone, al primo comma, che, "nella prima applicazione" del decreto, i posti di posizione apicale previsti per la direzione dei servizi di assistenza sanitaria di base nelle piante organiche delle unità sanitarie locali sono conferiti, previo concorso per

titoli, ai titolari di condotte che abbiano un'anzianità complessiva di servizio, nella qualifica di medico condotto, di almeno dieci anni alla data di entrata in vigore del decreto; e, al terzo comma, demanda ad un provvedimento regionale - vincolato all'osservanza di criteri di "stretta analogia" con la citata norma transitoria per l'accesso alla posizione funzionale di dirigente dei servizi di assistenza sanitaria di base - l'assegnazione dei posti di posizione apicale nei servizi veterinari.

Le ragioni di siffatta previsione del concorso riservato per soli titoli, in luogo del criterio più generale - e conforme al buon andamento dell'amministrazione - della procedura selettiva basata sul concorso pubblico per titoli ed esami, risiedevano, com'è di tutta evidenza, nella necessità, presente all'epoca dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 761, di provvedere con urgenza alla copertura dei posti di posizione apicale delle unità sanitarie locali in relazione al nuovo assetto ordinamentale.

La transitorietà di tale regime, del resto, emerge in modo univoco dal tenore letterale della disposizione di cui all'art. 69, che espressamente, come sopra precisato, ne limita l'operatività alla fase di "prima applicazione" del decreto in esame.

4. - E proprio dal rilevato carattere esclusivamente transitorio della previsione del conferimento di posti attraverso concorsi riservati discende la illegittimità della norma di cui all'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 13 del 1989, che dispone - a distanza di vari anni dalla "prima applicazione" e quando si erano ormai completamente esauriti gli effetti della fase transitoria - la copertura di tutti i posti di veterinario dirigente vacanti all'epoca della legge stessa nelle unità locali socio-sanitarie e nei presidii multizonali di igiene e profilassi, con esclusione di quelli per i quali siano state attivate le procedure concorsuali, attraverso la utilizzazione delle graduatorie dei concorsi riservati di cui all'art. 69 del d.P.R. n. 761 del 1979, per un periodo di due anni dalla data di pubblicazione della legge regionale.

Tale previsione, che riguarda anche posti non previsti all'epoca del d.P.R. n. 761 del 1979, si pone, infatti, in aperto contrasto con la disciplina statale che, come sopra chiarito, ha fissato in via generale la regola del pubblico concorso per titoli e per esami per l'accesso alla posizione funzionale di veterinario dirigente. Regola che, se può subire eccezioni, legislativamente disposte, per singoli casi (razionalmente giustificati, per di più collegati al passaggio ad un nuovo ordinamento), non è certamente derogabile ad opera della normativa regionale di mera attuazione.

Né può sottacersi che la reviviscenza, a distanza di vari anni, delle preesistenti graduatorie dei concorsi formate ai sensi del predetto art. 69, e dopo che esse erano state utilizzate per coprire tutti i posti all'epoca previsti, recherebbe grave pregiudizio all'interesse pubblico ad una procedura selettiva (concorsuale pubblica, cioè aperta a tutti i soggetti in possesso dei requisiti predeterminati con riferimento alla data della procedura, come voluta in via permanente dal d.P.R. n. 761 del 1979), intesa all'effettiva verifica dell'attuale idoneità dei candidati a ricoprire i posti in questione, ed escluderebbe il riconoscimento della possibilità, in favore di tutti coloro che vi siano in atto interessati e che negli anni successivi abbiano maturato i requisiti, di partecipazione alla selezione.

In realtà, trattasi di graduatorie obsolete, in quanto non più rispondenti, a distanza di anni, alle esigenze di verifiche attitudinali sulla base di requisiti di ammissione e titoli concernenti situazioni e legittimazioni a partecipare del tutto diverse da quelle attuali, e che certamente il legislatore statale del 1979 (con gli artt. 12 e seguenti e con l'art. 69 del d.P.R. n. 761) non aveva voluto che potessero essere utilizzate al di fuori del periodo transitorio di prima attuazione. Per il periodo successivo a questo, ed, ovviamente, per i nuovi posti dirigenziali di successiva creazione, e così per la copertura di tutti i posti resisi liberi successivamente, in via normale, dovevano, invece, essere utilizzati pubblici concorsi aperti a coloro che ne avessero i requisiti e titoli con riferimento alla data di scadenza del nuovo bando.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 1989, n. 13 (Integrazione alla legge regionale 9 settembre 1986, n. 47, recante modifiche alla legge regionale 14 agosto 1981, n. 33: "Organizzazione e funzionamento dei servizi veterinari nelle unità sanitarie locali socio-sanitarie").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1995.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 dicembre 1995.

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.