

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE

(Igiene e sanità)

MERCOLEDÌ 6 DICEMBRE 1961

(65^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente **BENEDETTI**

INDICE

DISEGNO DI LEGGE:

« Interpretazione dell'articolo 2 della legge 23 giugno 1961, n. 532, in tema di concorsi a posti di sanitari e farmacisti ospedalieri » (1735) (D'iniziativa del deputato Resta) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e reiezione):

PRESIDENTE, relatore	Pag. 659, 661, 663, 664
ALBERTI	663
BONADIES	663
CAROLI	662, 663, 664
FRANZINI	660
INDELLI	664
MANCINO	663
PASQUALICCHIO	662, 664
SAMEK LODOVICI	661
ZELIOLI LANZINI	662, 663

La seduta è aperta alle ore 9,40.

Sono presenti i senatori: Alberti, Benedetti, Bonadies, Caroli, Criscuoli, D'Albora, Franzini, Gatto, Indelli, Lombardi, Lombari,

Lorenzi, Mancino, Monaldi, Pasqualicchio, Samek Lodovici, Scotti, Zanardi e Zelioli Lanzini.

LOMBARDI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e reiezione del disegno di legge d'iniziativa del deputato Resta: « Interpretazione dell'articolo 2 della legge 23 giugno 1961, n. 532, in tema di concorsi a posti di sanitari e farmacisti ospedalieri » (1735) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE, relatore. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa del deputato Resta: « Interpretazione dell'articolo 2 della legge 23 giugno 1961, n. 532, in tema di concorsi a posti di sanitari e farmacisti ospedalieri », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge, del quale sono io stesso relatore. Ne do lettura:

Articolo unico.

Le innovazioni recate dall'articolo 2 della legge 23 giugno 1961, n. 532, n. 97, all'articolo 5 della legge 10 marzo 1955, n. 97, non si applicano ai concorsi a posti di sanitari e farmacisti ospedalieri, in via di svolgimento, se, alla data di entrata in vigore della legge 23 giugno 1961, n. 532, le Amministrazioni ospedaliere avevano già provveduto alla nomina delle Commissioni giudicatrici.

Come i colleghi ricordano, con la legge 23 giugno 1961, n. 532, si provvede alla proroga delle disposizioni transitorie per i concorsi a posti di sanitari e farmacisti ospedalieri venute a scadere in data 11 marzo 1961, recandosi nel contempo — con l'articolo 2 della legge stessa — innovazioni relativamente alla composizione delle Commissioni giudicatrici; si stabilì, cioè, che a far parte delle Commissioni dovessero essere chiamati — invece di due primari ospedalieri di ruolo dello stesso ospedale che bandisce il concorso o, in mancanza, di altro ospedale della stessa categoria — due primari ospedalieri di ruolo in servizio presso altri ospedali di categoria pari o superiore.

La suddetta innovazione, votata dalla nostra Commissione, fu una prima volta respinta dalla Camera; nuovamente proposta, veniva infine accettata anche dall'altro ramo del Parlamento. Essendosi però determinato — dall'11 marzo 1961, termine di scadenza della precedente proroga, alla data di entrata in vigore della legge 23 giugno 1961 — un periodo di *vacatio legis*, l'articolo 1 della legge n. 532 disponeva la retroattività della legge stessa al giorno 11 marzo 1961.

Ora il disegno di legge in esame, ispirato dalla preoccupazione di chiarire i dubbi che potrebbero — a dire del proponente — sorgere sulla retroattività o meno anche dell'articolo 2, tende a precisare che le innovazioni contenute nel suddetto articolo non si applicano ai concorsi in via di svolgimento, nel caso che alla data di entrata in vigore della legge 23 giugno 1961, n. 532, le Amministrazioni ospedaliere avessero già provveduto alla nomina delle Commissioni giudicatrici.

Ma è, a mio avviso, evidente che nel periodo di *vacatio legis* non avrebbero dovuto essere banditi concorsi; e, del resto, la circolare n. 51, emanata dal Ministero della sanità in data 22 aprile 1961, invitava le amministrazioni ospedaliere ad astenersi dal bandire concorsi in attesa della formulazione della nuova legge. È quindi logico che, se qualche Amministrazione ha voluto egualmente bandire un concorso nel periodo di vuoto legislativo, a tale concorso vanno applicate tutte le norme della nuova legge; inoltre, poichè il bandire e l'espletare il concorso sono due cose ben distinte, nulla vieta che — anche nel caso di concorsi già banditi — le Amministrazioni in questione provvedano, prima dell'espletamento, a nominare la Commissione esaminatrice in base alla legge nuova, la quale può realmente garantire non solo l'ospedale interessato, ma anche i concorrenti, della serietà del concorso.

Non vedo quindi l'utilità del provvedimento oggi in esame; provvedimento che tra l'altro potrebbe dar luogo a retrodatazioni, da parte di qualche Amministrazione, delle nomine delle Commissioni giudicatrici. È questa una eventualità cui l'onorevole Resta non deve assolutamente aver pensato.

Per queste ragioni propongo la reiezione del disegno di legge.

FRANZINI. La nomina di una Commissione esaminatrice credo sia valida solo quando la delibera del Consiglio di amministrazione dell'ospedale viene approvata dal Comitato provinciale di assistenza e beneficenza; la retrodatazione di una delibera sarebbe quindi assai difficilmente realizzabile, dovendo il Comitato suddetto ratificare la nomina.

Vorrei inoltre osservare che, se è giusto che nel caso di nomine di Commissioni avvenute nel periodo di *vacatio legis*, tali nomine non debbano essere tenute in considerazione, può anche darsi però il caso di nomine di Commissioni avvenute antecedentemente all'11 marzo 1961; prima cioè della data di scadenza della vecchia legge. Ora ritengo si debbano considerare ambedue i casi, i quali sono alquanto diversi l'uno dall'altro.

PRESIDENTE, *relatore*. È evidente che il caso della nomina effettuata sotto l'imperio della vecchia legge è fuori discussione. Il provvedimento dell'onorevole Resta ha valore solo — e lo dichiara lo stesso proponente — per quanto accadde durante la *vacatio legis*.

SAMEK LODOVICI. Il provvedimento in esame è stato approvato all'unanimità dalla Commissione competente della Camera, e questo ci obbliga naturalmente alla massima attenzione, non solo dunque per l'importanza dell'argomento, ma anche per il rispetto dovuto agli onorevoli colleghi dell'altro ramo del Parlamento. Mi sono pertanto premurato di esaminare a fondo la materia.

La legge 10 marzo 1955, n. 97, recante disposizioni transitorie per i concorsi a posti di sanitari e farmacisti ospedalieri, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 70 del 26 marzo 1955, aveva — per l'articolo 1 — la durata di tre anni a partire dalla data di pubblicazione; essa scadeva cioè il 26 marzo 1958. Successivamente le medesime disposizioni sono state prorogate di anno in anno con le leggi 4 febbraio 1958, n. 21, 1° aprile 1959, n. 136 e 18 giugno 1960, n. 640; quest'ultima, apportando alla legge originale alcune modifiche, la prorogava di un anno a partire dall'11 marzo 1960. Infine una ulteriore proroga con altre modifiche è stata portata dalla legge 23 giugno 1961, n. 532, del cui articolo 2 si discute oggi appunto l'interpretazione autentica. La legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 166 del 7 luglio 1961, all'articolo 1 precisa che le disposizioni richiamate in vigore, con modifiche, sono prorogate a partire dall'11 marzo 1961 e fino al 30 giugno 1963, prudentemente.

Da questa esposizione cronologica appare evidente che vi è stato un periodo — dall'11 marzo al 7 luglio 1961, data di pubblicazione della legge n. 532 — in cui le Amministrazioni ospedaliere le quali avessero voluto indire concorsi dovevano porsi la domanda: in base a quale legge bandirli ed espletarli? La prudenza avrebbe dovuto consigliare di attendere, o di chiedere comunque dei chiarimenti, tanto più — come oggi apprendo —

che vi era una circolare ministeriale la quale consigliava di soppresdere. Non possiamo però escludere, almeno in teoria, che vi siano stati casi di particolare urgenza; d'altronde, nè la circolare nè disposizioni di legge, che io sappia, potevano impedire alle Amministrazioni di farli, anche in questo periodo, anche se sconsigliabile. Pur non essendo un giurista però, a mio avviso, non si può propriamente parlare, per questo periodo, 12 marzo-6 luglio 1961, di una *vacatio legis*. In realtà, se la nuova legge di proroga — la n. 532 — non era ancora stata emanata e la precedente era scaduta, non per questo mancavano delle norme cui appellarsi. È da richiamare che sia la legge 10 marzo 1955, n. 97, che tutte le successive edizioni di essa sono dichiaratamente disposizioni di carattere transitorio via via prorogate — sempre nella non espressa attesa dall'auspicata nuova legge ospedaliera — disposizioni che hanno transitoriamente sospeso ed in una certa parte sostituito — precisamente in quella concernente i concorsi — la legge fondamentale del 1938, n. 1631, ma non l'hanno abrogata.

Anzi l'articolo 9 della n. 97 stabiliva che per tutto quanto non fosse stato previsto della legge medesima si sarebbe dovuto far ricorso alla legge del 1938. Tanto più, quindi, bisognerà ricorrere a questa legge fondamentale, quando la transitoria sia perentoria.

Pertanto i casi sono due: nessun dubbio vi può essere sulla legittimità delle Commissioni esaminatrici nominate in base alla legge 18 giugno 1960, n. 640, ma prima della sua scadenza. Viceversa le Commissioni nominate dopo la sua scadenza e prima della pubblicazione della legge n. 532 del giugno 1961, qualora non approfittino della sua retroattività, sono legittime solo se basate sul non abrogato regio decreto 30 settembre 1938, n. 1631.

Ora, se sono sorti dei dubbi, ben venga il disegno di legge in esame. Poichè, però, la sua formulazione attuale effettivamente sembra prestarsi, probabilmente contro le intenzioni del proponente, a protrarre la legge transitoria n. 640 oltre la sua scadenza e ciò forse per sottrarsi, nella nomina delle Commissioni esaminatrici, alle nuove disposizio-

ni legislative introdotte dalla n. 532, che escludono dalla Commissione i primari dello stesso ospedale che bandisce il concorso, norme ritenute più serie dal legislatore, ad impedire interpretazioni estensive e non volute sarebbe opportuno che all'articolo unico venissero aggiunte poche righe atte a richiamare l'attenzione dell'Autorità tutoria sulla necessità di un rigoroso accertamento cronologico e perchè nessun dubbio possa sussistere sulle modalità di nomina delle Commissioni.

Propongo pertanto il seguente emendamento aggiuntivo: « Le deliberazioni relative a dette nomine, approvate dall'Autorità tutoria, devono essere state esposte all'Albo pubblico prima della scadenza della legge 18 giugno 1960, n. 640, o, se prese dopo la sua scadenza, basarsi sulle disposizioni del regio decreto 30 settembre 1938, n. 1631 ».

Se tali precisazioni non dovessero essere giudicate sufficienti e fossero ritenute superflue non vedo altra possibilità che aderire alla proposta dell'onorevole Presidente di reiezione del provvedimento in esame.

PASQUALICCHIO. Il buon senso ci induce a pervenire alle conclusioni prospettate dal Presidente.

Mi chiedo innanzitutto se il contenuto del provvedimento al nostro esame sia veramente un contenuto di legge. Noi prendiamo in esame continue variazioni a leggi già esistenti ed anche a disposizioni transitorie che, per definizione, non hanno un contenuto di valore universale. Nel caso specifico queste disposizioni transitorie sono già state prorogate con la legge 23 giugno 1961, n. 532, alla quale ora si vuole apportare una ulteriore variazione. Questo significa frantumare le disposizioni legislative.

Desidero inoltre informare la Commissione che il Consiglio di Stato è stato consultato circa l'applicazione della legge 23 giugno 1961, dal Ministero della sanità. I quesiti posti sono i seguenti: 1) cosa debba farsi se il concorso è stato indetto, ma non è stata nominata la Commissione; 2) se è stato indetto il concorso e nominata la Commissione; 3) se il concorso è stato annullato

e quindi si deve provvedere a un nuovo concorso.

Non vi leggerò ora tutta la relazione consultiva del Consiglio di Stato. Basti dire che il Consiglio di Stato ha deciso per la integrale applicazione della legge 23 giugno 1961, in quanto, quando esiste una *vacatio legis*, non è consentito agli organi amministrativi di procedere a nomine di Commissioni o a indizioni di concorsi. In altre parole, se in quel periodo sono state nominate delle Commissioni, esse sono illegali. Quando è stato annullato un concorso verrà nominata una nuova Commissione in base alla legge del 1961; e se il concorso è stato indetto e la Commissione non è stata ancora nominata si procede nello stesso modo.

Pertanto, il Gruppo comunista si dichiara d'accordo con la proposta del Presidente di respingere il disegno di legge.

ZELIOLI LANZINI. Noi che siamo degli uomini pratici pensiamo che non vi sia una *vacatio legis* in quanto, come ha ben detto il senatore Samek Lodovici, in quel periodo si potevano bandire i concorsi in base alla legge del 1938. È dunque evidente che il provvedimento al nostro esame mira a qualche cosa di più: si vorrebbe che, con un'interpretazione autentica, venissero emanate norme che non sono contenute nella legge 23 giugno 1961, n. 532, riportando in vigore disposizioni che sono state abrogate proprio con l'emanazione di quella legge.

Se vi saranno contestazioni, si avrà il ricorso al Consiglio di Stato, ma il Senato non può entrare in casi particolari.

CAROLI. Mi richiamo alla precisazione del senatore Samek Lodovici, e rilevo che effettivamente vi è stata una *vacatio legis* dal marzo al luglio di quest'anno, riguardante però solo le modalità dei concorsi e non i concorsi stessi, in quanto gli stessi si potevano bandire in base alla legge fondamentale del 1938. Ed allora, per quale motivo la legge 23 giugno 1961 ha effetto retroattivo, dal marzo 1961? Quale valore ha questa retroattività, se non quello di riconoscere per validi tutti gli atti eseguiti dal marzo al luglio?

11^a COMMISSIONE (Igiene e sanità)65^a SEDUTA (6 dicembre 1961)

Nè è in disarmonia il richiamato parere del Consiglio di Stato con il provvedimento in esame. Il Consiglio di Stato ha espresso il parere che la legge 23 giugno 1961 non incide su situazioni giuridiche ormai compiute o su rapporti giuridici perfezionati.

È detto precisamente: « Non sembra infatti al Collegio che gli atti di nomina dell'intera Commissione, già perfezionati prima dell'entrata in vigore della legge, possano considerarsi travolti dalla legge stessa ».

ZELIOLI LANZINI. Appunto per questo non occorre emanare un'interpretazione autentica!

CAROLI. A mio avviso, il provvedimento in esame è utile alla chiarezza.

PRESIDENTE, *relatore*. Ma non è interpretativo: apporta modifiche alla legge!

CAROLI. La *vacatio legis* è stata sanata con la retroattività della legge.

ZELIOLI LANZINI. Qui, praticamente, si vuole innovare. Se l'amministrazione di un ospedale ha bandito un concorso durante la *vacatio legis* non c'è dubbio che doveva far ricorso alla legge fondamentale del 1938. Anche se la legge del 1961 ha effetto retroattivo, la norma non ha valore, in quanto, se il concorso venne bandito allora, è la vecchia legge che ha vigore.

Comunque è sempre materia di Consiglio di Stato, che può anche disattendere, in sede giurisdizionale, i pareri resi sull'argomento in sede consultiva.

CAROLI. Non vi sono stati in materia ricorsi al Consiglio di Stato. In base alla retroattività della legge 23 giugno 1961, tutti i concorsi sono validi; altrimenti, lo ripeto, la retroattività non avrebbe avuto ragion d'essere.

ZELIOLI LANZINI. Le Amministrazioni che hanno bandito concorsi lo hanno fatto in base alla legge scaduta, quando era già scaduta.

PRESIDENTE, *relatore*. Nella relazione premessa al provvedimento il proponente dice: « qualunque sia la determinazione adottata dalle Amministrazioni essa sarebbe certamente impugnata dai soccombenti nel concorso, dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ».

La legge 23 giugno 1961 ha un contenuto etico fondamentale, per moralizzare i concorsi nel limite del possibile; non è il caso ora di apportarvi emendamenti o modifiche. Prego pertanto il senatore Samek Lodovici di ritirare l'emendamento da lui proposto.

BONADIES. Ritengo che, poichè il concetto contenuto nel provvedimento in esame è stato sostenuto da molti interessati, si avranno, se non sarà approvato il disegno di legge, innumerevoli ricorsi al Consiglio di Stato.

PRESIDENTE, *relatore*. La Commissione non può diventare organo sindacale di un gruppo di medici.

ALBERTI. A mio avviso, vigeva sempre la legge del 1938. Per questa ragione mi dichiaro favorevole alla proposta dell'onorevole Presidente.

MANCINO. Attraverso i vari interventi succedutisi si sono delineati due indirizzi, che rispecchiano rispettivamente gli orientamenti delle due correnti interessate.

Il mio pensiero è praticamente lo stesso che ha espresso il collega Zelioli Lanzini. Vi è chi sostiene che, permanendo il dubbio sull'estensione della retroattività della legge n. 532 anche alla modifica da noi apportata all'articolo 2 della stessa legge, i soccombenti nei concorsi reclameranno e presenteranno ricorsi al Consiglio di Stato. Ciò può senza dubbio accadere, ma non ci riguarda. Noi, come legislatori, abbiamo fatto ciò che ritenevamo fosse utile e necessario fare per sanare una situazione; le eventuali questioni di interpretazione giuridica dovranno essere risolte, caso per caso, in sede competente. Ad ogni modo, per i casi che non fossero stati sufficientemen-

11^a COMMISSIONE (Igiene e sanità)65^a SEDUTA (6 dicembre 1961)

te contemplati con maggiore chiarezza nella legge, si può senz'altro affermare che, quando le Commissioni esaminatrici siano state nominate prima dell'entrata in vigore della legge n. 532, la loro costituzione può senz'altro riferirsi alla legge del 1938, come giustamente hanno sostenuto i colleghi Sammek Lodovici e Zelioli Lanzini.

Quanto al parere dato dal Consiglio di Stato, questo ha valore ovviamente consultivo, e non deve essere vincolante per noi.

Ora, il disegno di legge in esame si propone di recare dei chiarimenti, e questo — sotto certi aspetti — potrebbe anche essere giusto, dal punto di vista del presentatore. Ma per noi, che tanto a lungo esaminammo e discutemmo il disegno di legge divenuto poi legge n. 532, — e sappiamo quale è stato a suo tempo il nostro proposito, e lo riteniamo sufficiente — i maggiori chiarimenti proposti dall'onorevole Resta diventano inutili. Se poi si tratta di andare incontro a qualche situazione particolare, e di sanare uno, o due, o tre casi specifici, anormali, a questo noi non dobbiamo assolutamente prestarci.

Sono pertanto favorevole alla reiezione del disegno di legge.

PASQUALICCHIO. Il Consiglio di Stato ha detto che la legge deve applicarsi non solo ai concorsi indetti dopo, ma anche ai concorsi non perfezionati prima, in quanto ha distinto due fasi nei concorsi: quella preparatoria, costituita dalla nomina della Commissione, la quale non incide sugli interessi dei concorrenti; e quella dello espletamento del concorso.

La relazione del Consiglio di Stato dice testualmente che « la nuova legge non incide su situazioni giuridiche ormai compiute o su rapporti giuridici perfezionati ». Ma il rapporto giuridico si può considerare perfezionato soltanto dopo l'espletamento del concorso. Pertanto, nei casi in cui sia stata

espletata soltanto la prima fase di un concorso, si applica la nuova legge.

Prosegue infatti il Consiglio di Stato: « Sulla base di tali principii non appare dubbio al Collegio che, sopravvenuta la legge 23 giugno 1961, n. 532, che ha modificato la composizione delle Commissioni giudicatrici nei concorsi sanitari, la legge medesima debba trovare applicazione anche nei confronti dei concorsi banditi anteriormente alla sua entrata in vigore ».

PRESIDENTE, relatore. Il responso del Consiglio di Stato non riguarda la nostra Commissione. Se vi saranno contestazioni, si ricorrerà al Consiglio di Stato.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

CAROLI. Dichiaro che voterò a favore del disegno di legge, in quanto mi pare confortato proprio dalle osservazioni del Consiglio di Stato. Esso infatti dice che, quando è già avvenuta la nomina di una Commissione esaminatrice, questa deve rimanere operante in perfetta armonia con il contenuto del provvedimento in esame.

INDELLI. Mi associo alle dichiarazioni del senatore Caroli.

PRESIDENTE, relatore. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

Metto ai voti la mia proposta di reiezione del disegno di legge.

(È approvata).

La seduta termina alle ore 10,40.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari