

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **89/1986** (ECLI:IT:COST:1986:89)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **PALADIN** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**

Udienza Pubblica del **18/02/1986**; Decisione del **09/04/1986**

Deposito del **14/04/1986**; Pubblicazione in G. U. **23/04/1986**

Norme impugnate:

Massime: **12333 12334**

Atti decisi:

N. 89

SENTENZA 9 APRILE 1986

Deposito in cancelleria: 14 aprile 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 16/1 s.s. del 23 aprile 1986.

Pres. PALADIN - Rel. PESCATORE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO - Prof. GABRIELE PESCATORE, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 50, comma primo, n. 3, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione

nonché sperimentazione organizzativa e didattica) e 5, comma terzo, della legge 21 febbraio 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria) promossi con ordinanze emesse il 7 e il 17 dicembre 1984 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania - sui ricorsi proposti da Falsaperla Antonino ed altri, da Biondi Roberto, da Bonomo Virgilio, da Riggi Francesco, da Sorge Giovanni, da Lattuada Marcello e da Filetti Stefania contro il Ministero della pubblica istruzione, iscritte ai nn. da 374 a 380 del registro ordinanze 1985 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 208 bis del 1985.

Visto l'atto di costituzione di Pennisi Giovanni ed altri nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 febbraio 1986 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

udito l'avvocato dello Stato Paolo D'Amico per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Alcuni aiuti e assistenti della clinica neurologica dell'Università di Catania - aventi anche la qualifica di ricercatori universitari confermati - hanno impugnato presso il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, i provvedimenti ministeriali che li avevano esclusi dalla partecipazione alla seconda tornata dei giudizi d'idoneità a professore associato. Il Tribunale, con ordinanza 7 dicembre 1984 (n. 374, r.o. 1985), avendo respinto nel merito la prima censura volta a negare il carattere restrittivo dell'art. 50, n. 3, d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 e l'applicazione di esso in via estensiva ed analogica ai ricorrenti, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di tale norma e dell'art. 5, terzo comma, della legge 21 febbraio 1980, n. 28 "nella parte in cui non contemplano, tra le qualifiche da ammettere ai giudizi d'idoneità a professore associato, gli aiuti e gli assistenti dei policlinici e delle cliniche universitarie che di fatto abbiano svolto attività triennale di ricerca e didattica".

Tale questione è stata sollevata sotto il profilo della violazione dell'art. 3 della Costituzione, per avere le norme impugnate irragionevolmente escluso dai giudizi d'idoneità le anzidette categorie, ammettendo invece - tra gli altri - i tecnici laureati che abbiano svolto attività didattica e scientifica. Secondo il giudice a quo, l'irrazionalità della disciplina sarebbe tanto maggiore, in quanto i tecnici laureati funzionalmente non avrebbero dovuto svolgere attività didattica e scientifica, ma possono averla svolta solo di fatto e contra jus, mentre gli aiuti e gli assistenti delle cliniche universitarie funzionalmente svolgono la suddetta attività, ritenuta discriminatoriamente solo nel primo caso requisito idoneo al conseguimento dell'ammissione al giudizio di idoneità a professore associato.

2. - Dinanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Nelle note depositate si osserva in proposito che la legge delega 21 febbraio 1980, n. 28, aveva, tra l'altro, il duplice scopo di riordinare lo stato giuridico dei docenti di ruolo - inquadrandoli nelle due figure di professori ordinari e straordinari e di professori associati a seconda della posizione rivestita - e di far cessare il cosiddetto precariato universitario, collocando tutte le varie componenti non di ruolo (contrattisti, assegnisti, borsisti, ecc.) nel ruolo dei ricercatori appositamente creato ex novo. Il decreto delegato n. 382 dell'11 luglio 1980, negli artt. 50 e 58, ha dato attuazione a tali principi ammettendo alla tornata dei giudizi di idoneità per associato e per ricercatore, rispettivamente, solo i docenti di ruolo (o stabilizzati) e solo il personale universitario non di ruolo.

3. - Si sono costituite anche le parti private, chiedendo che la questione sia dichiarata fondata.

Nelle deduzioni depositate, a sostegno dell'illegittimità costituzionale delle norme impugnate si osserva che il legislatore, nel procedere al riordino della docenza universitaria, ha stimato di prendere in considerazione la situazione di fatto del tutto particolare dei tecnici laureati, i quali istituzionalmente sono chiamati a svolgere attività strumentale e servente in favore del personale docente universitario nell'esercizio della didattica e della ricerca scientifica. Per detta categoria la legge di delega (art. 5, L. 21 febbraio 1980, n. 28) e, più estesamente, la legge delegata (art. 50, n. 3, d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382) consentono l'ammissione ai giudizi d'idoneità a professore universitario di ruolo - fascia degli associati - purché di fatto si sia svolta attività didattica e di ricerca scientifica, debitamente comprovata dalla competente facoltà universitaria. Viceversa - in violazione del principio di uguaglianza - per gli assistenti e per gli aiuti dei ruoli dei policlinici e delle cliniche universitarie, assunti per sopperire ai servizi di diagnosi e cura - svolti in via strumentale per lo svolgimento della istituzionale attività didattica e di ricerca scientifica - il legislatore ha escluso lo stesso beneficio accordato ai tecnici laureati dagli artt. 5, L. 28/1980 e 50, n. 3, d.P.R. n. 382/1980, nonostante che i primi, a differenza dei secondi, abbiano svolto in base alle mansioni inerenti alla qualifica di assunzione attività didattica e di ricerca scientifica oggettivamente più qualificata, dopo aver superato un pubblico concorso di ammissione, del tutto pari a quello per la nomina ad assistente ordinario.

4. - Identica questione è stata sollevata dal T.A.R. per la Sicilia, sezione di Catania, con altre sei ordinanze in data 17 dicembre (nn. 375-380, r.o. 1985).

Anche nei giudizi Così promossi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Non si sono costituite, invece, parti private.

Considerato in diritto:

5. - I giudizi promossi con le ordinanze in epigrafe, data la identità delle questioni dedotte, possono essere riuniti e decisi congiuntamente.

6. - La questione prospettata nelle ordinanze consiste nello stabilire se l'art. 50, n. 3 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 e l'art. 5, terzo comma, n. 3, della legge 21 febbraio 1980, n. 28 contrastino con l'art. 3 della Costituzione, in quanto non contemplano, tra le qualifiche da ammettere, in via transitoria, ai giudizi d'idoneità a professore associato, gli aiuti e gli assistenti dei policlinici e delle cliniche universitarie, che di fatto abbiano svolto attività triennale di ricerca e di didattica. Ciò per la differenza di trattamento di dette categorie rispetto a quella dei tecnici laureati (che abbiano svolto per pari periodo attività di ricerca e didattica), i quali sono ammessi ai giudizi d'idoneità a professore associato.

In particolare, le fattispecie sottoposte all'esame del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania (eccettuate quelle relative ai giudizi iscritti sub i numeri 377, 379 e 380/85), erano state determinate dalla esclusione di medici interni, aiuti e assistenti di quel policlinico e della clinica universitaria di neurologia, dalla partecipazione alla seconda tornata del giudizio di idoneità a professore universitario di ruolo, fascia degli associati, bandita con dd.mm. 26 aprile e 10 ottobre 1983.

Sulla prospettazione (e sulla sostanza) della questione non incide l'art. 9 della legge 9

dicembre 1985, n. 705, che, interpretando autenticamente l'art. 50 del d.P.R. n. 382 del 1980, dichiara la tassatività dell'indicazione di coloro che possono essere inquadrati, a domanda, previo giudizio di idoneità, nel ruolo dei professori associati e pone il divieto dell'assimilazione o dell'equiparazione di altre categorie.

Questo precetto non altera, né modifica, infatti, i termini della questione di costituzionalità, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale; anzi, li rafforza. Prescrivendo la non estensibilità delle categorie ammesse ai giudizi di idoneità a professore associato, esso dà alla formulazione ipotetica dei motivi di incostituzionalità del giudice a quo il crisma della valutazione conforme della legge.

Non sorge, quindi, problema di restituzione degli atti a tale giudice per un nuovo esame della rilevanza della questione in relazione alla legge sopravvenuta.

7. - L'ammissione al giudizio di idoneità dei tecnici laureati non era prevista nel disegno di legge di delegazione al governo per il riordinamento della docenza universitaria; essa fu inserita con emendamenti formulati in sede parlamentare, accolti con largo consenso dalle parti politiche (cfr. Camera dei deputati, Atto n. 810, VIII legislatura, pagg. 6264-6266).

Il progetto governativo si ispirava - secondo la presentazione del Ministro della pubblica istruzione proponente - all'esigenza di colmare il "prolungato vuoto di una normativa adeguata all'acutezza del problema", caratterizzato anche dal blocco del corpo docente, blocco che aveva determinato l'insorgere di un "imponente e multiforme precariato", ammesso nelle strutture universitarie in base a titoli diversi.

Alla lunga inerzia si intendeva provvedere dando una definitiva configurazione alle molteplici situazioni: in questo quadro, gli emendamenti che estendevano l'ammissione dei tecnici laureati ai giudizi transitori di idoneità, venivano giustificati dalla identità della loro figura con quella degli assistenti del ruolo ad esaurimento, per l'attività didattica da essi svolta e per la nomina conseguita a seguito di concorso (Atti cit. pag. 6266).

Nella discussione al Senato il ministro per la pubblica istruzione si dichiarò contrario all'estensione, rilevando che il ruolo dei tecnici laureati "è disciplinato normativamente come ruolo non docente"; "né il riferimento al requisito dell'attività didattica e scientifica risulta idoneo ad identificare condizioni oggettivamente verificabili" (Senato della Repubblica, Giunte e commissioni, atto n. 77 del 31 gennaio 1980, pagg. 14 e 15).

In quella stessa sede, le "condizioni oggettive", furono subito dopo fissate, in apposito emendamento, con la determinazione del periodo di tempo (triennio) nel quale l'attività scientifica e didattica doveva essere svolta e nella connessa documentazione, affidata al preside della facoltà, con riferimento ad atti risalenti al periodo dell'effettivo svolgimento dell'attività stessa.

8. - Siffatti requisiti, di ordine sostanziale, cronologico e documentale, furono espressamente sanciti nell'art. 5, terzo comma, n. 3, della legge di delegazione (n. 28 del 1980), e nell'art. 50, n. 3 della legge delegata n. 382, che fissarono anche l'anno accademico 1979-80 come periodo di termine finale per lo svolgimento (triennale) dell'attività didattica e scientifica.

Entrambe queste norme sono state sospettate di incostituzionalità dalle ordinanze del Tribunale amministrativo siciliano, per violazione del principio di uguaglianza e per irragionevolezza della disciplina (art. 3 Cost.): l'accesso al giudizio di idoneità non poteva essere negato ai medici interni (aiuti e assistenti) dei policlinici e delle cliniche universitarie, dal momento che essi, proprio in ragione della loro qualifica, erano chiamati a svolgere attività didattica e scientifica, oltre che di diagnosi e di cura; mentre tali attività erano svolte dai

tecnici laureati, de facto et contra jus (non in conformità, dunque, della qualifica e dei loro compiti istituzionali).

Osserva la Corte che, secondo la l. 3 novembre 1961, n. 1255 ("Revisione dei ruoli organici del personale non insegnante delle Università"), - la quale istituì presso il ministero della pubblica istruzione il ruolo dei tecnici laureati -, questi erano destinati a svolgere i loro compiti presso gli "istituti delle facoltà o scuole, dotati di attrezzature scientifico-didattiche di particolare complessità" e, prevalentemente, presso quelli, le cui attrezzature servissero "alle attività didattiche e scientifiche di più cattedre".

Tale funzione strumentale e coadiuvante dell'attività dei tecnici laureati, rispetto a quella didattica e scientifica svolta dal personale docente, è confermata e precisata dal d.P.R. n. 382 del 1980 (art. 35).

9. - Alla stregua di questa normativa la censura di incostituzionalità appare fondata: la "ratio", innanzi precisata, della estensione del beneficio ai tecnici laureati (svolgimento di attività scientifica e didattica assistita da specifici requisiti), ricorre - e con puntuale legittimazione - nei confronti dei medici interni dei policlinici e delle cliniche universitarie, i quali abbiano conseguito la qualifica di assistente (alcuni di essi sono pervenuti a quella di aiuto), a seguito di pubblico concorso, se, entro l'anno accademico 1979/1980, abbiano svolto per un triennio attività didattica e scientifica, da comprovare con le rigorose modalità già indicate.

In sede parlamentare (cfr. Atti della Camera dei deputati cit., pag. 6265) fu posta in evidenza la posizione dei medici interni, con la qualifica di assistente: figure "equiparate in ogni momento della loro attività lavorativa agli assistenti universitari", anche per le modalità della nomina, avvenuta dopo l'espletamento di procedura concorsuale pubblica, "che ha ricalcato fedelmente quella prevista per gli assistenti ordinari, sia come prova di esame, sia come composizione delle commissioni". Dagli atti parlamentari non emerge alcun elemento che illumini la mancata applicazione a questa categoria del beneficio esteso ai tecnici laureati, pure per essa proposto: mentre, nella discussione del progetto al Senato, il ministro per la pubblica istruzione (Senato, Atto cit.) si dichiarò contrario all'emendamento estensivo, assumendo peraltro l'impegno di affrontare la questione in sede di riforma della facoltà di medicina.

10. - Questa Corte ha già avuto occasione di toccare il tema della natura e della consistenza della categoria dei medici interni universitari, anteriormente alla normativa posta dalla L. n. 28 e dal d.P.R. n. 382 cit., che, rispettivamente nell'art. 7 lett. h) e nell'art. 58, comma primo, lett. i), ne hanno previsto l'inquadramento, previo giudizio di idoneità, nella fascia dei ricercatori universitari. Nella sentenza 22 febbraio 1985, n. 46, è stato individuato nell'"autodeterminazione discrezionale delle singole università" il fondamento della disciplina delle diverse modalità di reclutamento degli appartenenti a questa categoria, verificatesi nella prassi di taluni atenei (delibera del consiglio di amministrazione dell'Università o del consiglio di facoltà, ovvero pubblico concorso, talora con l'intervento del consiglio di amministrazione).

Le carenze normative ed amministrative del settore, alle quali già si è fatto cenno, e le conseguenti disfunzioni dell'apparato dettero luogo, tra l'altro, anche a gravi deficienze di personale medico qualificato, soprattutto a seguito della soppressione dell'assistentato (1973), senza la contestuale previsione (ed attuazione) di una alternativa fonte di provvista. Questa ed altre cause di disfunzione del sistema, in bilico tra vecchio e nuovo, - che ebbero larga eco nelle sedi governativa e parlamentare, in occasione dell'esame del ricordato progetto di riordinamento della docenza - indussero le autorità universitarie a misure organizzative e funzionali di emergenza, sviando i tecnici laureati verso attività ad essi non proprie e delineando la figura del medico interno (assistente o aiuto). Connotato qualificante di tale figura è l'attitudine ad esplicare (accanto all'attività di diagnosi e cura) attività scientifica e didattica proprio in base alla qualifica di aiuto od assistente, conseguita per pubblico concorso

da molti dei medici ricorrenti avanti al Tribunale amministrativo regionale siciliano.

Tale figura, che, come si è detto, fu incrementata da ragioni contingenti, finì con l'inserirsi nella struttura, determinando talora situazioni aberranti, come si rileva in taluni dei giudizi che hanno dato luogo alle ordinanze di rimessione: Così, nel caso di un medico interno, aiuto per concorso, che non fu ammesso al giudizio di idoneità per professore associato, al quale invece parteciparono assistenti (appartenenti al ruolo ad esaurimento), da lui diretti e coordinati.

Riportando il discorso nei suoi termini generali, appare chiaro che nella presenza delle circostanze del superamento del concorso e dello svolgimento, entro l'anno accademico 1979-80, del triennio di attività scientifica e didattica, l'esclusione dal giudizio di idoneità dei medici interni (assistenti ed aiuti) risulta priva di qualsiasi razionalità e determina, se raffrontata con quella dei tecnici laureati, un ingiustificato diverso trattamento di una categoria, rispetto alla quale ricorrono - quanto meno - gli stessi requisiti che condussero ad attribuire il beneficio alla categoria di comparazione.

La Corte, pur consapevole che la ratio, giustificatrice del precetto che consentì l'ammissione dei tecnici laureati al giudizio di idoneità, non può cessare di esplicarsi fino a quando non abbia espresso tutta la sua energia operativa, esclude nella specie - come bene ha fatto il giudice rimettente - l'applicazione estensiva od analogica della normativa. Si tratta, infatti, di precetti tassativi, riferibili a specifiche categorie, appositamente individuate ed enumerate (nn. 3 degli artt. - 50 d.P.R. n. 382 e 5, terzo comma, l. n. 28 del 1980), distinte per particolari elementi propri di ciascuna di esse. Tale tassatività, ispirata a ragioni di garanzia e certezza, resa palese dalla struttura e dal contenuto della norma, espressamente dichiarata dal legislatore (art. 9 l. 9 dicembre 1985, n. 705 cit.: cfr. n. 6), non rende applicabili per analogia ai medici interni le norme che regolano la situazione dei tecnici laureati, pur nel concorso dell'*eadem ratio*. Necessita, di conseguenza, per riparare all'ingiustificata sperequazione, la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni sospettate dal giudice a quo.

11. - Non appare idoneo a contrastare le conclusioni, alle quali si è pervenuti, il rilievo del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo il quale la diversità di trattamento tra le due categorie dei tecnici laureati e dei medici interni, in possesso degli anzidetti requisiti, sarebbe giustificata dalla preesistenza (alla legge di riordinamento della docenza universitaria) della categoria del personale tecnico laureato e dell'appartenenza di esso ad apposito ruolo. Preesistente, anche se mancante di una disciplina specifica (cfr. sentenza di questa Corte n. 46 del 1985, già richiamata) era anche la categoria dei medici interni, di quei medici che - nelle fattispecie in esame - erano stati nominati per concorso aiuti o assistenti di clinica universitaria.

Quanto all'appartenenza ad apposito ruolo che - secondo l'affermazione del Presidente del Consiglio - giustificerebbe il diverso trattamento dei tecnici laureati, osserva la Corte che essa non può essere assunta ad elemento determinante, dato che la legge n. 28 e il d.P.R. n. 382 prevedono l'ammissione al giudizio di idoneità di personale non di ruolo, come si verifica rispetto a talune figure di professore incaricato.

Né è esattamente invocata la decadenza, che deriverebbe dall'ottenuto inquadramento dei medici interni nella categoria dei ricercatori confermati, poiché tale inquadramento non può implicare rinuncia o acquiescenza, preclusivi della pretesa a partecipare al giudizio di idoneità ad associato. La qualifica di ricercatore concretava una posizione, il cui conseguimento non pregiudicava l'accesso alla categoria dei professori associati (quasi contestualmente rivendicato).

Va quindi dichiarata fondata la censura di incostituzionalità, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, con le ordinanze nn. 374, 375, 376 e 378 (r.o. 1985), dell'art. 50, n. 3 d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 e dell'art. 5, terzo comma, l. 21

Va dichiarata inammissibile, per difetto di rilevanza, la censura di illegittimità costituzionale sollevata con le ordinanze nn. 377, 379 e 380 (dello stesso ruolo), in quanto non riguarda soggetti in possesso della qualifica di aiuto o di assistente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi indicati in epigrafe, dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, terzo comma, n. 3 della legge 21 febbraio 1980, n. 28 ("Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione e per la relativa sperimentazione organizzativa e didattica"), e dell'art. 50, n. 3 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 ("Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica"), in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non contemplano tra le qualifiche da ammettere ai giudizi di idoneità gli aiuti e gli assistenti dei policlinici e delle cliniche universitarie, nominati in base a pubblico concorso, che, entro l'anno accademico 1979-80, abbiano svolto per un triennio attività didattica e scientifica, quest'ultima comprovata da pubblicazioni editate documentate dal preside della facoltà in base ad atti risalenti al periodo di svolgimento delle attività medesime;

b) la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale delle norme indicate sub a), sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione di Catania, con le ordinanze, iscritte sub nn. 377, 379 e 380, r.o. 1985.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 1986.

F.to: LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO - GABRIELE PESCATORE.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.