CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1142/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1142)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CONSO**
Udienza Pubblica del **22/11/1988**; Decisione del **15/12/1988**
Deposito del **29/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **04/01/1989**
Norme impugnate:
Massime: **12256**
Atti decisi:

N. 1142

SENTENZA 15-29 DICEMBRE 1988

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 dell'art. 2 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 5 maggio 1988, avente per oggetto "Provvidenze per l'Istituto materno infantile del Policlinico dell'Università degli studi di Palermo", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 13 maggio 1988, depositato in cancelleria il 23 maggio 1988 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 1988;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1988 il Giudice relatore Giovanni Conso;

Uditi l'Avvocato dello Stato Stefano Onofrio per il ricorrente e l'Avv. Francesco Tinaglia per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Con atto notificato il 13 maggio 1988 e depositato il 23 maggio successivo, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto ricorso nei confronti dell'art. 2 della legge approvata dall'Assemblea regionale il 5 maggio 1988, dal titolo "Provvidenze per l'Istituto materno infantile del Policlinico dell'Università degli studi di Palermo".

La disposizione impugnata stabilisce nel primo comma che "i singoli istituti e le cliniche universitarie facenti parte del dipartimento infantile sito a "Villa Belmonte", previo consenso del Consiglio di Amministrazione dell'Università, possono inoltrare all'Assessorato regionale della sanità richiesta di stipulare convenzioni con divisioni ospedaliere ricadenti in nosocomi" dell'area palermitana, mentre il secondo comma recita che "Ove le Unità Sanitarie Locali... esprimano il loro consenso, l'Assessore regionale per la sanità autorizza la convenzione sentito il parere della Commissione legislativa per la sanità dell'Assemblea regionale siciliana".

Il Commissario dello Stato - premesso che la Regione siciliana, ai sensi dell'art. 17 lett. c) dello Statuto speciale, dispone, in materia sanitaria, di una competenza concorrente, ossia condizionata ai princìpi delle leggi statali, e che la legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, disciplina esaustivamente le modalità dell'apporto delle strutture ospedaliere delle UU.SS.LL. ai compiti didattici e di ricerca - osserva che l'art. 2 della legge regionale impugnata "nell'attribuire una legittimazione contrattuale a soggetti che ne sono istituzionalmente privi (singoli istituti, cliniche universitarie e divisioni ospedaliere) viola l'art. 39 della l. n. 833 del 1978 che, tra i soggetti facultati alla stipula delle convenzioni, annovera esclusivamente le Regioni, le Università e le Unità Sanitarie Locali".

Sarebbe vulnerato anche l'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, poiché l'attribuzione della predetta legittimazione ad organismi che, in base al vigente ordinamento universitario, ne sono sprovvisti, verrebbe ad interferire con l'autonomia ordinamentale dell'Università.

La stessa disposizione viene censurata, infine, perché non prevede né il possesso di determinati requisiti di idoneità da parte delle strutture ospedaliere da convenzionare, come invece dispone l'art. 39, quarto comma, lett. a), della legge statale, né che sia chiesto il parere di cui al quinto comma del medesimo articolo per l'individuazione delle strutture in questione.

2. - La Regione siciliana si è costituita avanti alla Corte con deduzioni dell'avv. Francesco Tinaglia.

È vero - osserva la Regione - che l'esercizio della potestà legislativa concorrente deve svolgersi nel rispetto dei princìpi delle leggi dello Stato, ma è anche vero che la Regione non è tenuta a ripeterne pedissequamente le norme, potendo introdurre quelle variazioni utili ad adattare le leggi nazionali alle condizioni particolari ed agli interessi propri della realtà locale. Il che sarebbe, appunto, avvenuto nella specie, senza violazione né dell'art. 39 della legge n. 833 del 1978, né dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione.

La norma denunciata, d'altra parte, prevede il consenso del Consiglio di amministrazione dell'Università, che, ai sensi dell'art. 15 n. 10 del regio decreto 6 aprile 1924 n. 674, ha competenza per tutti i provvedimenti che interessano il governo amministrativo e patrimoniale dell'Università.

3. - Alla pubblica udienza del 22 novembre 1988 le parti hanno insistito per l'accoglimento

delle rispettive tesi e conclusioni.

Considerato in diritto

1. - Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana impugna l'art.2 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 5 maggio 1988, recante "Provvidenze per l'Istituto materno infantile del Policlinico dell'Università degli studi di Palermo", deducendo "violazione dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in relazione ai limiti posti dall'articolo 17 lett. c) dello Statuto speciale, nonché dell'articolo 33 ultimo comma della Costituzione".

Più precisamente, l'articolo impugnato violerebbe l'art.39 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, e, di conseguenza, l'art. 17 lett. c) dello Statuto della Regione siciliana (che, in materia di assistenza sanitaria, "condiziona" la competenza legislativa concorrente della Regione al rispetto del "limite dei princìpi ed interessi generali contenuti nella legislazione statale"), e ciò per tre ordini di ragioni. Anzitutto, per l'"attribuzione di una legittimazione contrattuale a soggetti", quali "singoli istituti, cliniche universitarie e divisioni ospedaliere", non contemplati dal secondo comma dell'art. 39, "che, tra i soggetti facultati alla stipula delle convenzioni, annovera esclusivamente le Regioni, le Università e le Unità Sanitarie Locali". In secondo luogo, per "l'omessa previsione del possesso dei requisiti di idoneità delle strutture ospedaliere da utilizzare a fini didattici e di ricerca, di cui al quarto comma" del citato art. 39. In terzo luogo, per "la mancata previsione del parere di cui al quinto comma del medesimo articolo, ai fini dell'individuazione delle strutture da convenzionare".

La violazione dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione si accompagnerebbe alla prima delle tre prospettazioni concernenti l'art. 39 della legge n. 833 del 1978, in quanto l'attribuzione della legittimazione ivi prevista coinvolgerebbe "organismi che, in base al vigente ordinamento universitario, ne sono sprovvisti".

2. - La Regione siciliana non disconosce di essere tenuta, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente spettantegli in materia di assistenza sanitaria, al rispetto dei princìpi e degli interessi generali cui è informata la legislazione dello Stato, ivi compresi i princìpi posti dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, ma nega di averli disattesi nell'approvare la normativa in questione, mossa proprio dall'intento di dare attuazione ai princìpi dell'art. 39, autorizzando l'Assessore regionale "a stipulare convenzione con l'Università di Palermo, al fine di garantire la gestione sanitaria, tecnica ed amministrativa del dipartimento materno-infantile del Policlinico universitario di Palermo" (art. 1 della legge approvata il 5 maggio 1988 dall'Assemblea regionale siciliana).

Anche il censurato art. 2 andrebbe visto in questa ottica attuativa. Ai singoli istituti ed alle singole cliniche universitarie dovrebbe intendersi attribuito non già un potere di stipula delle convenzioni ulteriori, ma semplicemente un potere di istanza, privo di riflessi sulle "competenze istituzionali alla stipula delle convenzioni previste dall'art. 39 della legge n. 833/1978", le sole che, implicando "legittimazione a rappresentare l'Università all'esterno", ne chiamano in causa l'autonomia ordinamentale, tutelata dall'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione. Quanto al possesso dei requisiti di idoneità da parte delle strutture sanitarie da utilizzare ed al parere della commissione di esperti, non vi sarebbe motivo di intendere il silenzio serbato in proposito come esclusione dell'uno e dell'altro: trattandosi di "normativa di applicazione della legislazione statale ed integrativa della stessa", "la mancata previsione non preclude l'applicabilità della normativa statale in ordine agli aspetti non espressamente regolati dal legislatore regionale".

3. - Dei quattro articoli di cui consta la legge regionale in questione, l'art. 1 - "nelle more dell'istituzione di dipartimenti di ricerca e di assistenza di rilevanza e di interesse generale", il tutto in armonia con il primo comma dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 ("Fino alla riforma dell'ordinamento universitario e della facoltà di medicina...") - autorizza l'Assessore regionale per la sanità a stipulare convenzione con l'Università di Palermo in ordine al dipartimento materno-infantile del Policlinico dell'Università degli studi di Palermo, ubicato in "Villa Belmonte" e costituito da quattro cliniche e relativi servizi, mentre l'art. 3 contiene le previsioni di spesa e l'art. 4 la prescrizione relativa alla pubblicazione della legge.

Poiché nessuna censura si appunta su tali articoli, l'attenzione si deve concentrare sull'art. 2, il cui primo comma legittima "i singoli istituti e le cliniche universitarie facenti parte del dipartimento infantile sito in 'Villa Belmonte', previo consenso del consiglio di amministrazione dell'Università" ad "inoltrare richiesta all'Assessore regionale della sanità di stipulare convenzioni con divisioni ospedaliere ricadenti in nosocomi dell'area metropolitana palermitana finalizzate a costituire dipartimenti misti (universitari - ospedalieri) allo scopo di incrementare nelle strutture ospedaliere l'attività di ricerca e didattica", aggiungendo nel secondo comma che "Ove le unità sanitarie locali, da cui dipendono le divisioni ospedaliere individuate, esprimano il loro consenso, l'Assessore regionale per la sanità autorizza la convenzione, sentito il parere della Commissione legislativa per la sanità dell'Assemblea regionale siciliana" e nel terzo che " Il personale sanitario medico e non medico facente parte della divisione e dell'istituto universitario tra di loro convenzionati per costituire il dipartimento misto potrà indifferentemente svolgere la propria attività sia nella divisione che nella clinica o istituto, sempre però nel rispetto degli standards di efficienza".

Chiarissimi i termini su cui verte il contrasto: tanto indiscutibile è il silenzio sul possesso dei requisiti di idoneità delle strutture da utilizzare non meno che sul parere della commissione di esperti composta da tre rappresentanti dell'Università e tre rappresentanti della Regione, quanto esplicito è in ciascuno dei commi il riferimento a convenzioni, oggetto anzitutto di richiesta da parte dei singoli istituti e cliniche universitarie del dipartimento infantile sito in "Villa Belmonte" (primo comma), poi di autorizzazione da parte dell'Assessore regionale per la sanità (secondo comma) ed infine di particolari effetti nei confronti del personale appartenente agli enti così convenzionati (terzo comma).

4. - Nonostante le deduzioni difensive della Regione siciliana, il ricorso va accolto.

La formulazione dell'articolo sub iudice, tanto se considerato di per sé quanto se raffrontato con le altre parti della stessa legge, non è, infatti, tale da consentire di accedere ai significati prospettati dalla difesa della Regione, quali che siano stati in concreto gli intenti dell'Assemblea regionale.

Ed invero, per quanto riguarda il potere attribuito dall'art.2 ai singoli istituti e cliniche universitarie, non è dato di rintracciare nell'attuale formulazione della legge alcuna indicazione idonea a dimostrare che si sia in presenza di un potere non di stipula, ma semplicemente di istanza, prodromico alla stipula della convenzione. Il primo comma parla di "richiesta all'Assessorato regionale della sanità di stipulare convenzioni", il secondo comma di autorizzazione della convenzione richiesta ed il terzo comma di "istituto universitario" convenzionato con una divisione ospedaliera. A sua volta, il "previo consenso del consiglio di amministrazione dell'Università", cui il primo comma subordina l'inoltro della richiesta del singolo istituto o clinica universitaria, facente parte del dipartimento, all'Assessorato regionale - lungi dall'escludere, come pretenderebbe la difesa della Regione, che l'art.2 venga ad alterare la distribuzione delle competenze dei vari organi universitari e, quindi, a ribadire il potere di stipula dell'Università, conformemente all'art.39, secondo comma, della legge 23 dicembre 1978, n.833 - trova giustificazione proprio nell'insolita attribuzione di tale potere ad un organo particolare, quale il singolo istituto o la singola clinica universitaria. Se la legittimazione a stipulare fosse lasciata, come di regola, alla sola Università, si intenderebbero implicitamente

richiamate le competenze e le procedure previste dal regolamento generale universitario, approvato con il regio decreto 6 aprile 1924, n.674. Ne è conferma l'art.1 della stessa legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana, che, per la convenzione istitutiva del dipartimento infantile di "Villa Belmonte", indica come soggetti della stipula l'Assessore regionale per la sanità e l'Università di Palermo, senza ulteriori specificazioni o richiami al consiglio d'amministrazione dell'Università, con sottinteso ovvio rinvio alle prescrizioni del regolamento generale universitario.

Per quanto riguarda, infine, il possesso dei requisiti di idoneità delle strutture ospedaliere da utilizzare, prescritti dal quarto comma dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, ed il parere della commissione di esperti, contemplata dal quinto comma dello stesso art. 39, il silenzio dell'articolo impugnato non può essere inteso quale implicito recepimento di entrambe le prescrizioni. Se è vero che, di per sé, la "mancata previsione non preclude l'applicazione della normativa statale in ordine agli aspetti non espressamente regolati dal legislatore regionale", è, altresì, vero che, nella specie, la legge regionale non contiene, in nessuna delle sue parti, il benché minimo rinvio alla legge n. 833 del 1978, così da presentarsi come una normativa completamente autonoma. Soprattutto la previsione, da parte del secondo comma dell'art. 2, di un parere della Commissione legislativa per la sanità dell'Assemblea regionale siciliana avvalora tale conclusione, mal conciliandosi con la necessità di acquisire, invece, il parere della commissione di esperti previsto dalla legge statale. La delicata dialettica dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale concorrente non può consentire che la potestà sottostante a quest'ultima venga esercitata in termini così contraddittori da compromettere l'effettiva tutela degli interessi unitari perseguiti dalla legge statale attraverso la statuizione dei princìpi fondamentali relativi alla materia in questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.2 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 5 maggio 1988, recante "Provvidenze per l'Istituto materno infantile del Policlinico dell'Università degli studi di Palermo".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CONSO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 29 dicembre 1988.

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.