CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **335/1992** (ECLI:IT:COST:1992:335)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Camera di Consiglio del **03/06/1992**; Decisione del **02/07/1992**
Deposito del **15/07/1992**; Pubblicazione in G. U. **22/07/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18578 18579 18580**
Atti decisi:

N. 335

SENTENZA 2-15 LUGLIO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: 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. Francesco GUIZZI, 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 17 dicembre 1991 dal Consiglio di Stato, Sez. V, giurisdizionale, sul ricorso promosso da Brunati Emilio contro la U.S.L. n. 17 di Pavia, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Udito nella camera di consiglio del 3 giugno 1992 il Giudice relatore Ugo Spagnoli.

Ritenuto in fatto

1. - Il Consiglio di Stato, Sez. V, giurisdizionale, con ordinanza del 17 dicembre 1991 - giudicando in sede d'appello sul ricorso proposto dal dott. Emilio Brunati avverso l'inquadramento nella qualifica di "assistente", a lui riconosciuto dalla U.S.L. n. 77 di Pavia, in luogo dell'inquadramento nella qualifica di "aiuto", da lui rivendicato - ha ritenuto che tale determinazione fosse conforme a quanto disposto - 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 d.P.R. suddetto, ma che tale tabella, per la parte applicabile alla fattispecie in esame, appariva in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il dott. Brunati proveniva da un ente locale, e rivestiva in tale struttura, secondo il giudice a quo, la qualifica di "neuropsichiatra infantile coordinatore". Tale qualifica rientrava nell'ampia categoria dei "medici di altri servizi" della quale la già ricordata tabella prevedeva l'equiparazione alla qualifica di "aiuto" solo per coloro che avessero almeno dieci anni di servizio, mentre, al di sotto di tale anzianità di servizio, l'equiparazione era posta con la qualifica di assistente. Né la posizione di coordinatore conseguita dal dott. Brunati poteva far considerare la qualifica da lui precedentemente rivestita come "equipollente" a quella di "medico igienista primo dirigente" (per la quale la tabella prevede l'inquadramento nella qualifica di "aiuto"). Il criterio della equipollenza - ha affermato il Consiglio di Stato - non può trovare applicazione nel caso in esame, dato che la qualifica di "medico igienista o di altri servizi", in cui rientra quella ricoperta dal dott. Brunati, è espressamente contemplata nella tabella, che non dà alcun rilievo alla posizione di coordinatore.

Proprio a quest'ultimo profilo si rivolge la censura di incostituzionalità formulata dal giudice a quo, il quale ritiene che la tabella di equiparazione contenuta nel citato allegato 2 al d.P.R. n. 761 del 1979 ha ingiustificatamente omesso di differenziare la posizione dei medici igienisti o di altri servizi che hanno conseguito la posizione di "coordinatori" da quella dei medici igienisti o di altri servizi "non coordinatori".

I primi, infatti, ancorché pervenuti, come l'appellante, alla posizione di coordinatore (superiore rispetto a quella iniziale) a seguito di concorso, sono stati inquadrati, sulla base della tabella di equiparazione in parola, alla stessa stregua dei semplici medici igienisti o di altri servizi collocati nella qualifica iniziale.

Tale assetto normativo - che comporta l'attribuzione di un medesimo inquadramento a posizioni lavorative sovraordinate e a posizioni lavorative sottordinate - induce nel giudice a quo il dubbio che la tabella in oggetto, nell'ambito considerato, risulti in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La prima delle dette norme garantisce, infatti, che a situazioni differenti fra loro debba corrispondere un trattamento diversificato, adeguato alle singole distinte fattispecie. Riservare lo stesso trattamento giuridico a posizioni non coincidenti si risolve, invece, o in un vantaggio ingiustificato per una parte o in un decremento per l'altra parte.

La tabella di equiparazione in oggetto, inoltre, non tenendo conto della posizione differenziata dei medici coordinatori e accomunando questi ultimi ai medici della qualifica iniziale di carriera, ha attribuito ai primi un trattamento deteriore rispetto a quello riservato ad altre qualifiche sovraordinate, come quella di medico igienista primo dirigente.

La stessa tabella, nei limiti qui considerati, pare in contrasto anche con l'art. 97 della Costituzione, che è rivolto ad assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Accorpare in una stessa posizione funzionale il medico coordinatore ed i medici coordinati comporta, infatti - osserva il Consiglio di Stato - una demotivazione nel primo, per quanto attiene all'assolvimento delle proprie funzioni, ed attenua la subordinazione

degli altri verso un superiore che si trova nella stessa posizione funzionale. E ciò non può che ridondare a svantaggio del buon andamento della pubblica amministrazione.

2. - Le parti private non si sono costituite, né è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

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). L'art. 63 determinava le attribuzioni spettanti a ciascuna delle tre posizioni funzionali in cui si articolava l'inquadramento del personale medico e l'allegato 1 al decreto ne specificava le qualifiche. La posizione funzionale iniziale era riferita alla qualifica di assistente medico; quella intermedia comprendeva le qualifiche di coadiutore sanitario o vicedirettore sanitario o aiuto corresponsabile ospedaliero; quella apicale corrispondeva alle qualifiche di dirigente sanitario o sovraintendente sanitario o direttore sanitario o primario ospedaliero. L'art. 64, infine, stabiliva 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, 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 A del ruolo sanitario, che riguarda i medici, inquadra nella posizione funzionale iniziale il "medico igienista o di altri servizi" proveniente dagli enti locali e che abbia un'anzianità di servizio inferiore a dieci anni.

2. - Nel caso all'esame del giudice a quo, il medico ricorrente rientrava nella qualifica di "medico di altri servizi" e doveva essere quindi inquadrato nella posizione iniziale, non avendo egli ancora raggiunto l'anzianità di servizio prevista per l'inquadramento nella posizione intermedia. Al predetto, peraltro, era stata espressamente conferita, a seguito di concorso, la posizione di "coordinatore", ma tale attribuzione non era idonea a determinare un diverso inquadramento - né, in particolare, a consentire il ricorso al criterio della equipollenza - in quanto la qualifica rilevante rimaneva quella di "medico di altri servizi", che era espressamente

prevista dalla tabella e per la quale non aveva alcun rilievo la posizione di coordinatore.

3. - Il giudice a quo ritiene che proprio questa mancata considerazione della posizione di coordinatore determini l'incostituzionalità della disposizione tabellare in esame per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. In primo luogo, infatti, omettendo di differenziare la posizione dei medici igienisti o di altri servizi che avevano conseguito la posizione di "coordinatori" rispetto a quella dei medici igienisti o di altri servizi "non coordinatori" il legislatore avrebbe irrazionalmente e ingiustificatamente stabilito un trattamento uguale per situazioni diverse. In secondo luogo, la posizione dei medici igienisti o di altri servizi con funzione di "coordinatore", sarebbe stata ingiustificatamente discriminata rispetto a quella del "medico igienista primo dirigente", il quale, proprio in ragione della sua posizione sovraordinata, era stato invece inquadrato nella posizione funzionale intermedia. Il livellamento che in tal modo è stato operato a danno dei medici coordinatori - rileva infine il Consiglio di Stato - indurrebbe effetti di demotivazione in costoro e di attenuazione della subordinazione in coloro che sono da essi coordinati e che vengono ora a trovarsi inquadrati nella medesima posizione funzionale, e tutto ciò sarebbe in contrasto con il buon andamento dell'amministrazione.

4. - La questione non è fondata.

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.

Tale criterio generale appare immune da censure di irrazionalità e nulla, infatti, è stato eccepito in ordine ad esso.

Quale che ne fosse il contenuto effettivo, la funzione di coordinatore conferita al "medico di altri servizi" - peraltro neppur prevista legislativamente - non rappresentava il riconoscimento di una diversa qualifica, ma, appunto, l'attribuzione di un incarico: ed infatti il giudice remittente ha ritenuto che essa non fosse rilevante per l'individuazione della qualifica formale da riconoscere al ricorrente e che, proprio per questo, non fosse idonea a rendere applicabile al caso in esame il già menzionato criterio dell'equipollenza.

La questione di costituzionalità prospettata dal Consiglio di Stato implicherebbe pertanto, se accolta, l'introduzione di un elemento di palese incoerenza nel sistema normativo in esame, posto che solo per le posizioni qui discusse dovrebbe assumere rilievo l'incarico o la funzione conferita, anziché esclusivamente la qualifica formale rivestita, secondo le norme generali sull'ordinamento del personale vigenti nel settore di provenienza.

Va comunque osservato - con riferimento alla deduzione secondo cui la norma impugnata avrebbe disposto un trattamento identico per situazioni tra di loro differenziate - che rientra nella discrezionalità del legislatore, non censurabile se non in presenza di determinazioni assolutamente irrazionali o arbitrarie, disporre, nel passaggio da un ordinamento del personale ad un altro, la riduzione dei livelli di inquadramento e, quindi, l'accorpamento in un unico livello, di posizioni, qualifiche o funzioni che prima erano collocate su livelli di inquadramento differenziati.

Con riferimento alla comparazione istituita dal giudice a quo con il trattamento disposto per il medico igienista primo dirigente, è invece sufficiente ribadire la eterogeneità dei termini posti a confronto, in ragione del fatto che quella di medico igienista primo dirigente era una qualifica formale e non un incarico di funzioni. Non senza aggiungere che l'ordinanza di rimessione non enuncia alcun elemento idoneo a far ritenere l'identità o l'equivalenza delle due

figure in esame, non essendo al riguardo sufficiente la presenza, in esse, di funzioni di coordinamento, posto che queste ultime possono essere presenti - con radicali diversità di misura, di natura, di oggetto e di responsabilità - in una gamma molto ampia e differenziata di posizioni professionali.

5. - Per gli stessi motivi finora esposti va ritenuta non fondata anche la questione di costituzionalità sollevata con riferimento all'art. 97 Cost. e strettamente collegata a quella formulata in riferimento all'art. 3. Il fine di non demotivare il pubblico dipendente non può essere addotto come limite alla discrezionalità del legislatore in materia di organizzazione del personale: il buon andamento dell'amministrazione ben può anzi richiedere anche interventi legislativi non graditi a tale personale. Né appare ragionevolmente giustificato il timore di una attenuazione della subordinazione tra coordinatore e coordinati, tanto più che la funzione di coordinamento non implica, di per sé, una posizione di supremazia gerarchica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della tabella di "Equiparazione delle qualifiche e dei livelli funzionali del personale da inquadrare nei ruoli nominativi regionali", riportata nell'allegato 2 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 ("Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali"), sollevata dal Consiglio di Stato, Sez. V, giurisdizionale, con ordinanza del 17 dicembre 1991, limitatamente alle disposizioni riguardanti i "medici igienisti o di altri servizi" provenienti dagli enti locali.

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.