CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **456/1993** (ECLI:IT:COST:1993:456)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **02/11/1993**; Decisione del **15/12/1993**
Deposito del **23/12/1993**; Pubblicazione in G. U. **29/12/1993**
Norme impugnate:
Massime: **20239 20240 20241 20242**
Atti decisi:

N. 456

SENTENZA 15-23 DICEMBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 23 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128 (Ordinamento interno dei servizi ospedalieri), promosso con ordinanza emessa il 7 dicembre 1992 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dal Sindacato nazionale dei chimici dipendenti U.S.L. ed altri contro il Presidente del Consiglio dei ministri ed altri, iscritta al n. 252 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti l'atto di costituzione del Sindacato nazionale dei chimici dipendenti U.S.L., nonché l'atto di intervento della Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli

odontoiatri;

Udito nell'udienza pubblica del 2 novembre 1993 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Udito l'avv. Antonio Funari per la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri;

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza del 7 dicembre 1992, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 33, comma quinto, e 97, comma primo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 23 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128 nella parte in cui "consentono che gli assistenti medici siano applicati ai servizi ospedalieri di analisi e di virologia".

Il tribunale remittente premette di essere stato adito dal sindacato nazionale dei chimici dipendenti U.S.L. nonché da alcuni chimici dipendenti della unità sanitaria locale, i quali hanno impugnato il d.P.R. 20 novembre 1990 n. 384, di recepimento dell'accordo 6 aprile 1990 concernente il comparto del servizio sanitario nazionale. In particolare i ricorrenti hanno denunciato la illegittimità degli artt. 58, comma decimo, e 124, comma secondo, del succitato d.P.R. n. 384 del 1990, i quali stabiliscono la partecipazione dei medici addetti ai servizi di analisi e di virologia delle unità sanitarie locali alla ripartizione degli introiti per le prestazioni di laboratorio svolte in plus orario. Dette disposizioni sarebbero, invero, affette da illegittimità derivata, in quanto costituenti applicazioni degli articoli 16 e 23 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128, norme ritenute, come si è rilevato, in contrasto con gli artt. 33, comma quinto, e 97, comma primo, della Costituzione.

Tanto premesso, il tribunale remittente solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969, ritenendo che la stessa sia rilevante e non manifestamente infondata.

La questione è, infatti, logicamente subordinata all'esito del giudizio circa la costituzionalità di norme legislative che prevedono la presenza dei medici nei servizi di analisi e di virologia delle unità sanitarie locali: ove venisse dichiarata la illegittimità di tali norme, il personale medico non potrebbe fare parte della "équipe che ha reso le prestazioni aggiuntive" e quindi verrebbe meno la base normativa della disciplina regolamentare oggetto del giudizio "a quo".

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice "a quo" rileva che le norme censurate violerebbero anzitutto l'art. 33, quinto comma, della Costituzione il cui "nucleo precettivo" andrebbe individuato "nella necessità non derogabile che la capacità professionale nel settore specifico sia seriamente accertata".

Ai fini di detto accertamento il binomio titolo di studio-esame di stato non sarebbe né decisivo, né esauriente: ciò con particolare riguardo alle professioni esercitate presso le strutture pubbliche, alle quali per principio costituzionale si accede per concorso.

Nella specie, con riguardo alle posizioni funzionali di primario ospedaliero e di aiuto corresponsabile ospedaliero gli artt. 27 e 30 del d.m. 30 gennaio 1982 prevederebbero che il concorso sia bandito per specifiche discipline e che lo stesso comprenda, oltre ad una prova scritta, una prova pratica "su tecniche e manualità peculiari della disciplina oggetto del concorso". Il successivo art. 165 individua le discipline per le quali debbono essere banditi i concorsi, indicando al n. 12, per l'area funzionale di medicina "laboratorio analisi chimico-

cliniche e microbiologia".

Ciò consentirebbe di trarre due conclusioni.

Le prove concorsuali dei primari e degli aiuti ospedalieri sarebbero "strettamente finalizzate" ai compiti tipici dei servizi di analisi e di virologia.

Al contrario - ed a differenza dei casi più sopra considerati - la disciplina dei concorsi per il personale che accede alla posizione di assistente non conterrebbe alcun riferimento "a discipline specifiche dell'area funzionale" giacché ai sensi dell'art. 35 del d.m. già indicato potrebbe indistintamente svolgersi su tutte le materie ricomprese nell'area medesima.

Invero, a norma dell'art. 17 del d.P.R. n. 761 del 1979, gli assistenti possono essere assegnati a prestare servizio presso i laboratori di analisi e di virologia senza "apposito accertamento in sede concorsuale della relativa preparazione"; si legittimerebbe, così, - secondo il giudice a quo - il dubbio circa la conformità della normativa impugnata (artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969) agli artt. 33, quinto comma, e 97 della Costituzione. Né, ai fini dell'accertamento della professionalità specifica, potrebbero rinvenirsi garanzie nell'esame di Stato sostenute dai laureati in medicina e chirurgia. Tale laurea si conseguirebbe al termine di un corso nel quale la chimica e la biologia avrebbero ruoli "del tutto marginali" e ciò in particolare raffronto con i corsi di laurea in chimica ed in scienze biologiche.

Detta carenza - secondo il giudice a quo - si rifletterebbe sugli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 che prevedono l'impiego di assistenti nei laboratori di analisi e virologia.

La normativa censurata sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, in quanto la preposizione ad organismi pubblici di personale non dotato della necessaria preparazione professionale violerebbe il principio di buon andamento della amministrazione.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituito il sindacato italiano chimici dipendenti Unità sanitarie locali - ricorrente nel giudizio a quo - il quale, pur riproponendo le argomentazioni di base contenute nell'ordinanza di rimessione, rileva che la questione - così come prospettata dal Tribunale amministrativo regionale - sarebbe "sicuramente" riduttiva e chiede che la stessa sia "rettificata dalla Corte attraverso l'uso del potere di autorimessione".

L'affermazione del giudice a quo, secondo la quale nella professionalità del medico-chirurgo (acquisita tramite il corso di laurea in medicina e chirurgia ed il relativo esame di abilitazione) non rientra la competenza ad effettuare analisi chimico-cliniche dovrebbe avere una valenza generale, coinvolgendo tutte le figure mediche dei settori ospedalieri in discussione e non solo gli assistenti medici.

Mancherebbe, comunque, una condizione necessaria per l'accesso alle attività professionali, condizione desumibile dalla normativa sulla istruzione superiore (art. 172 lett. a) del T.U. 31 agosto 1933, n. 1592; art. 5 del R.D. 31 dicembre 1923, n. 1909; tabella delle corrispondenze allegate al R.D. del 1933) e si tratterebbe della laurea specifica che sola dovrebbe consentire di accedere all'esame di abilitazione professionale di Stato.

Ne deriverebbe che le censure di illegittimità costituzionale proposte dal Tribunale amministrativo regionale dovrebbero concernere tutte le figure mediche dei servizi di analisi chimico-cliniche e di virologia e non solo quelle degli assistenti.

3. - Si è altresì costituita, dinanzi a questa Corte, la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile.

Considerato in diritto

1. - Il tribunale remittente dubita, in riferimento agli artt. 33, comma quinto, e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 nella parte in cui consentono che gli assistenti medici siano applicati ai servizi ospedalieri di analisi (art. 16) e di virologia (art. 23).

In ordine alla prima delle dedotte censure si osserva che l'accertamento della professionalità specifica - posto come requisito inderogabile dall'art. 33, comma quinto, della Costituzione - non troverebbe adeguato riscontro nel concorso per gli assistenti medici previsto dall'art. 35 del d.m. 30 gennaio 1982 il quale - così come disciplinato - non risponderebbe a finalità di rigorosa e specifica professionalità. In particolare il surrichiamato art. 35 non conterrebbe alcun riferimento a discipline specifiche dell'area funzionale, sicché il concorso potrebbe svolgersi indistintamente su tutte le materie con palese violazione del criterio della professionalità specifica sancito dall'art. 33, comma quinto, della Costituzione, violazione che si "rifletterebbe" sugli artt. 16 e 23 d.P.R. n. 128 del 1969.

2. - È preliminare l'esame circa l'ammissibilità della questione.

Invero, l'art. 35 del d.m. 30 gennaio 1982 - veicolo dell'inosservanza dell'art. 33, comma quinto, della Costituzione sugli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 - è norma regolamentare, come tale sottratta al sindacato di legittimità costituzionale. Vero è che la disciplina di cui al succitato art. 35 - concernente le prove di esame relative al concorso per assistenti medici - non condiziona né modifica la sostanza delle norme censurate, le quali, essendo contenute in un atto avente forza di legge ordinaria (decreti delegati) sono sottoposte al controllo di questa Corte. Controllo che evidentemente prescinde da censure "riflesse" ed investe le norme denunciate nella loro piena autonomia, sicché la questione sottoposta all'esame di questa Corte è la seguente: se il legislatore con riguardo agli assistenti medici applicati ai laboratori di analisi e di virologia abbia predisposto controlli e garanzie tali da assicurare il possesso da parte degli stessi della professionalità specifica richiesta dal quinto comma dell'art. 33 della Costituzione.

3. - Così delimitato e precisato l'ambito del presente giudizio, si tratta di vagliare gli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 alla luce degli artt. 33, comma quinto, e 97 della Costituzione.

È stato affermato da questa Corte (sent. n. 29 del 1990 che ha tracciato le linee fondamentali nella materia attinente ai laboratori di analisi), che il quinto comma dell'art. 33 della Costituzione "reca in sé un principio di professionalità specifica: richiede cioè che l'esercizio delle attività professionali rivolte al pubblico avvenga in base a conoscenze sufficientemente approfondite". Ciò risponde al criterio di buon andamento dell'amministrazione - nel caso di professionisti operanti in una struttura pubblica - ed altresì alla esigenza di tutelare l'affidamento della collettività, che assume particolare rilievo in una materia come quella della tutela della salute, disegnata dall'art. 32 della Costituzione nella sua duplice valenza di diritto soggettivo dell'individuo ed insieme interesse della collettività. Tanto premesso, occorre qui ribadire che i contenuti, i limiti e le procedure di accertamento della professionalità, richiesta dal quinto comma dell'art. 33 della Costituzione, sono rimessi alla ragionevole discrezionalità del legislatore (sentt. n. 174 del 1980 e n. 26 del 1990). Criterio di valutazione di tale ragionevole uso è la verifica che i controlli predisposti in ordine alla professionalità degli assistenti medici applicati ai servizi ospedalieri di analisi e di virologia siano tali da garantire la presenza del requisito della professionalità più volte richiamato.

Al riguardo l'art. 97 della Costituzione statuisce che "agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge", principio ribadito e sviluppato dalla legislazione di rilievo generale in materia di pubblico impiego e

precisamente dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, nonché recentemente dall'art. 36 del d.l. 3 febbraio 1993, n. 23, il quale ha sostituito l'art. 20 della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93 ed ha riaffermato il principio del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi.

Proprio con riguardo alla materia concorsuale il legislatore ha affidato le norme fondamentali di garanzia ai decreti delegati (aventi forza di legge ordinaria) rimettendo la disciplina più dettagliata e specifica alla normativa regolamentare, per consentirne l'adattamento alle esigenze delle singole amministrazioni, esigenze emerse già nell'ordinamento previgente (R.D. 30 dicembre 1923, n. 2960).

4. - È alla luce delle premesse, sin qui svolte, che occorre vagliare la conformità della normativa censurata al precetto contenuto nel quinto comma dell'art. 33 della Costituzione, allo scopo di stabilire se in tale normativa sussista quel complesso di prescrizioni sostanziali (e di controlli) idoneo all'accertamento della professionalità richiesta dal precetto costituzionale, tale da legittimare la presenza degli assistenti medici nei laboratori di cui agli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969.

Al riguardo vengono in rilievo i sopraindicati decreti legislativi delegati emanati dal Governo sulla base di delega conferita con l. 12 dicembre 1978, n. 833, art. 47, terzo comma (Istituzione del servizio sanitario nazionale) ed in particolare il d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle Unità sanitarie locali).

Più precisamente l'art. 17 del d.P.R. n. 761 del 1979 dispone che "alla posizione funzionale di assistente medico si accede mediante pubblici concorsi per titoli ed esami ai sensi del precedente art. 12, distinti per le aree funzionali di medicina, di chirurgia, di prevenzione e sanità pubblica", mentre l'art. 12 dello stesso d.P.R. (in attuazione del quale è stato emanato il d.m. 30 gennaio 1982) stabilisce che per "l'ammissione ai concorsi dei singoli profili e posizioni funzionali di ogni ruolo .. ..., le prove di esame devono consistere in una prova scritta ed almeno in una prova orale e pratica con particolare riferimento al curriculum formativo e professionale, e, per i medici al servizio prestato a tempo pieno ed alle specializzazioni acquisite".

Il quadro normativo così ricostruito, per quel che concerne il profilo funzionale dell'assistente medico, appare idoneo a realizzare la qualità e la quantità dei requisiti necessari.

Innanzitutto il concorso per titoli ed esami rende possibile, oltre la verifica del possesso delle cognizioni tecniche (tramite l'esame) ritenute rilevanti per il servizio da svolgere, la valutazione (tramite i titoli) del valore del candidato sotto il profilo culturale e dell'esperienza (pregressa attività). Inoltre, riveste particolare importanza la previsione contenuta nell'art. 17 del d.P.R. n. 761 del 1979 per la quale i predetti concorsi per titoli ed esami devono essere distinti per le aree funzionali di medicina, di chirurgia, di prevenzione e sanità pubblica. Le materie oggetto di esame assicurano la congruità tra le discipline oggetto dei concorsi e le attività da esplicare dopo il superamento di essi.

Quanto a siffatte attività, riferite al ruolo funzionale dell'assistente medico l'art. 17 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, reca una disciplina adeguata. Esso dispone, al quarto ed al quinto comma, che "gli assistenti medici durante il primo anno di servizio sono utilizzati in servizi, reparti e settori delle aree funzionali, anche diverse da quelle di appartenenza, secondo criteri di avvicendamento che devono favorire la formazione interdisciplinare e l'acquisizione di esperienze professionali di carattere generale. Nel successivo biennio sono utilizzati esclusivamente nell'ambito dell'area funzionale di appartenenza. Al termine del triennio di formazione gli assistenti medici sono, a domanda, inquadrati definitivamente nei posti di organico vacanti dei diversi reparti di specialità, servizi e settori di attività nei quali si articola

l'area funzionale di appartenenza, sulla base di obiettivi criteri di precedenza, che devono tener conto del servizio prestato, delle attitudini dimostrate e dei titoli professionali e scientifici posseduti. In questo quadro si inserisce altresì l'art. 63 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 che, occupandosi delle attribuzioni del personale medico nelle singole posizioni funzionali, stabilisce che "il medico appartenente alla posizione iniziale svolge funzioni medico-chirurgiche di supporto e funzioni di studio, di didattica e di ricerca, nonché attività finalizzata alla sua formazione, all'interno dell'area dei servizi alla quale è assegnato, secondo le direttive dei medici appartenenti alle posizioni superiori".

Il complesso normativo esaminato rivela che il legislatore ha avuto cura di garantire l'acquisizione da parte dell'assistente medico - prima del ritorno all'area di appartenenza - di un bagaglio di conoscenze e di esperienze interdisciplinari tali da costituire base adeguata per l'esercizio dell'attività alla quale è destinato. A diversi criteri, del pari razionali, si ispira la selezione concorsuale per aiuto e primario, sorretta dalla esigenza di approfondimento specifico e di progressivo affinamento settoriale (cfr. artt. 18 e 19 d.P.R. n. 761 del 1979), con contenuto e procedimenti diversi delle relative prove di esame (cfr. art. 20 d.P.R. cit.).

Si può, dunque, concludere che le garanzie predisposte dal legislatore in ordine alla professionalità degli assistenti medici applicati ai laboratori di cui agli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 sono tali da assicurare il possesso da parte di questi ultimi delle competenze richieste dall'attività dei laboratori di analisi e di virologia.

Ne deriva che le norme in contestazione soddisfano l'esigenza di un serio ed oggettivo accertamento dell'attitudine e capacità professionale richieste dall'art. 33, comma quinto, della Costituzione e, come tali, esprimono un corretto ed adeguato esercizio della discrezionalità legislativa.

Restano assorbite le censure relative all'art. 97 della Costituzione, che del resto non sono state oggetto di autonomo svolgimento.

Deve, quindi, dichiararsi non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 16 e 23 del d.P.R. n. 128 del 1969 che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato con l'ordinanza indicata in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 23 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128 (Ordinamento interno dei servizi ospedalieri) sollevata, in riferimento agli artt. 33, quinto comma, e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 7 dicembre 1992.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1993.

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.