CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **71/2001** (ECLI:IT:COST:2001:71)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **MARINI A.**
Udienza Pubblica del **20/02/2001**; Decisione del **07/03/2001**
Deposito del **16/03/2001**; Pubblicazione in G. U. **21/03/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26078**
Atti decisi:

N. 71

SENTENZA 7 - 16 MARZO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 12 del 21 marzo 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera pp), della legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), e dell'art. 15-nonies, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), aggiunto dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, promosso con ordinanza emessa il 10 marzo 2000 dal Tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto da Agresti Alessandro ed altri nei confronti della Seconda Università degli Studi di Napoli ed

altra, iscritta al n. 700 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, 1ª serie speciale, n. 48, dell'anno 2000.

Visti l'atto di costituzione di Amantea Luigi ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2001 il giudice relatore Annibale Marini;

Uditi l'avvocato Andrea Abbamonte per Amantea Luigi ed altri e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, con ordinanza emessa il 10 marzo 2000, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 36, 76 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera pp), della legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), e 15-nonies, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), aggiunto dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229.

La questione è detta rilevante nel giudizio a quo in quanto la domanda proposta dai ricorrenti nei confronti della Seconda Università degli Studi di Napoli e dell'Azienda Universitaria Policlinico, di annullamento del decreto presidenziale con il quale i medesimi ricorrenti, docenti universitari, sono stati posti in quiescenza dalle funzioni assistenziali svolte presso i rispettivi dipartimenti, in applicazione dell'art. 15-nonies, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992, non potrebbe trovare accoglimento - secondo il motivato convincimento del tribunale rimettente - se non attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale della suddetta norma.

La non manifesta infondatezza della questione stessa è argomentata con riferimento a parametri costituzionali non del tutto coincidenti con quelli espressamente enunciati.

Premesso, in via generale, che "l'inscindibilità delle prestazioni afferenti all'assistenza da quelle di ricerca e di didattica o, comunque, la indispensabilità di un livello minimo di supporto "assistenziale" all'attività didattica (e di ricerca) risponde ad un principio pacificamente accolto dalla legislazione di settore" e rinvenibile anche nella normativa comunitaria, il tribunale rimettente osserva, in primo luogo, che la previsione di cessazione dall'attività assistenziale ordinaria "anticipatamente al raggiungimento dell'età pensionabile dei docenti non appare coerente con il principio del buon andamento (art. 97 Cost.) sia dell'insegnamento e della ricerca universitaria che del sistema sanitario".

Da un lato, infatti, risulterebbe compromessa l'efficacia dell'insegnamento e della ricerca svolte dal docente universitario emarginato dalle funzioni assistenziali, dall'altro il servizio sanitario sarebbe privato dell'apporto di soggetti sicuramente qualificati.

Tanto la norma delegata quanto la norma delegante di cui all'art. 2, comma 1, lettera pp), della legge n. 419 del 1998, sarebbero poi lesive del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto, "nell'intento di privilegiare l'omogeneità dei trattamenti del personale del Servizio sanitario nazionale e di quello universitario" avrebbero creato una ingiustificata discriminazione tra docenti, introducendo marcate differenze di stato giuridico in funzione dell'età, in danno dei docenti "strutturati", nell'ambito di una categoria indubbiamente

unitaria.

La norma di delega, sotto altro aspetto, sarebbe altresì in contrasto con l'art. 76 Cost., per la mancata predeterminazione dei criteri idonei a definire le modalità ed i termini del nuovo assetto funzionale dell'attività assistenziale.

Siffatto difetto di predeterminazione dei principi sarebbe poi reso ancor più palese - ad avviso sempre del rimettente - dal successivo rinvio, da parte del legislatore delegato, ad atti di normazione secondaria. La materia da disciplinare, riguardando l'individuazione della parte di attività assistenziale da lasciarsi affidata, ai fini didattici e di ricerca, ai docenti cessati dallo svolgimento delle attività assistenziali, involgerebbe infatti i principi fondamentali relativi all'istruzione, con riferimento sia all'organizzazione scolastica, di cui le università sono parte, sia al diritto di accedervi e di usufruire delle prestazioni che essa è chiamata a fornire. La mancata indicazione in sede legislativa delle linee fondamentali della disciplina si risolverebbe quindi in una violazione della riserva di legge prevista dagli artt. 33 e 34 Cost.

Lo strumento convenzionale prescelto, oltretutto, non sarebbe idoneo a garantire l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale ed anche in ciò il Tribunale rimettente ravvisa una violazione sia della riserva di legge in materia universitaria sia dell'art. 97 Cost.

Non ritiene d'altra parte il rimettente di poter condividere la tesi, esposta nel giudizio a quo dalla difesa erariale, secondo la quale l'incisione sullo status del personale docente sanitario sarebbe giustificata dalla preminente esigenza di tutela della salute pubblica. Tale affermazione, a suo avviso, si fonderebbe infatti su una visione riduttiva di tale tutela, che non tiene conto di come questa presupponga medici in possesso di una adeguata formazione teorica e pratica.

Un'ulteriore lesione dell'art. 97 della Costituzione deriverebbe infine, sempre secondo il rimettente, dalla previsione di immediata cessazione dall'attività assistenziale, pur in difetto della previa regolamentazione del residuo di attività assistenziale da svolgersi a fini di didattica, affidata a futuri protocolli di intesa tra le regioni e le università. La ultravigenza dei decreti ministeriali 31 luglio 1997, 24 settembre 1997 e 17 dicembre 1997, prevista dall'art. 1, comma 5, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419), non potrebbe infatti considerarsi alla stregua di un idoneo regime transitorio, in quanto i suddetti decreti ministeriali evidentemente non disciplinano - essendo preesistenti alla norma censurata - le attività di cui si tratta.

2. - Si sono costituiti in giudizio Amantea Luigi, Docimo Rocco e D'Alessandro Bruno, ricorrenti nel giudizio a quo, concludendo per l'accoglimento della proposta questione di legittimità costituzionale.

In aggiunta alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione, le suddette parti private assumono, in primo luogo, che la disposizione contenuta nella norma delegante produrrebbe una illegittima compressione delle funzioni docenti di cui sono titolari, in aperta violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 36 Cost., nonché dell'autonomia universitaria, costituzionalmente garantita ex art. 9 Cost.

La norma delegata - ad avviso delle medesime parti private - sarebbe inoltre in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione per eccesso o travisamento di delega. L'oggetto principale della delega di cui all'art. 2, comma 1, lettera pp), della legge n. 419 del 1998 sarebbe, infatti, costituito dalla revisione dell'età pensionabile del personale ospedaliero, mentre l'art. 15-nonies del decreto legislativo n. 502 del 1992, aggiunto dall'art. 13 del decreto legislativo n. 229 del 1999, nulla ha innovato riguardo all'età pensionabile del predetto

personale ospedaliero ed ha invece anticipato il termine di collocamento a riposo del solo personale docente universitario, con la previsione oltretutto di un regime transitorio penalizzante e sostanzialmente avulso dal pregresso trattamento.

I rapporti tra regione ed università per le prestazioni di attività assistenziale avrebbero dovuto poi essere rielaborati in primo luogo mediante esercizio della delega di cui all'art. 6 della legge n. 419 del 1998 ed in secondo luogo a mezzo del decreto del Ministro della sanità, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e con la Conferenza per i rapporti Stato-Regione, previsto dall'art. 6 (recte: art. 6-bis, comma 1, peraltro abrogato dall'art. 1 del decreto legislativo n. 517 del 1999) del decreto legislativo n. 502 del 1992.

Sottolineano ancora le parti private che il legislatore, a partire dall'art. 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), ha sempre inteso farsi carico della peculiarità delle funzioni "miste", assistenziali e didattiche, che si svolgono presso i policlinici universitari, fino ad enunciare sostanzialmente, nell'art. 6 del decreto legislativo n. 502 del 1992, un principio di funzionalizzazione dell'attività assistenziale alla didattica e alla ricerca.

La norma di cui all'art. 15-nonies del decreto legislativo n. 502 del 1992 ignorerebbe siffatto principio, la cui invalicabilità risulterebbe confermata dallo stesso tenore letterale della legge delega, affidando a futuri protocolli d'intesa tra le regioni e le università le modalità di utilizzo del personale universitario cessato dallo svolgimento delle ordinarie attività assistenziali.

La circostanza che tali protocolli di intesa - ai sensi dell'art. 1 del sopravvenuto decreto legislativo n. 517 del 1999 - debbano essere stipulati in conformità ad apposite linee guida contenute in atti di indirizzo e coordinamento emanati dal Consiglio dei ministri non varrebbe infine a garantire - secondo le parti private - l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale, in quanto i principi e criteri direttivi indicati al comma 2 del medesimo art. 1 difetterebbero della specificità ed incisività richieste dalla riserva di legge da cui è coperta la materia dell'istruzione universitaria.

3. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di infondatezza della questione.

L'Avvocatura innanzitutto osserva che la norma delegante di cui all'art. 2, comma 1, lettera pp) della legge n. 419 del 1998 espressamente prevede, tra i principi e criteri direttivi, quello relativo alla definizione delle modalità e dei termini di riduzione dell'età pensionabile per il personale della dirigenza dell'area medica dipendente dal Servizio sanitario nazionale nonché, per quanto riguarda il personale universitario, della cessazione dell'attività assistenziale, nel rispetto del proprio stato giuridico.

L'Avvocatura esclude che siffatto principio, trasfuso nell'art. 15-nonies aggiunto al decreto legislativo n. 502 del 1992, crei una ingiustificata discriminazione nell'ambito della categoria dei docenti universitari, stante la strumentalità dell'attività assistenziale rispetto all'attività di didattica e ricerca.

Fin dalla legge 12 febbraio 1968, n. 132 (Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera), il legislatore avrebbe infatti esteso al personale sanitario universitario, chiamato a compiti di assistenza ospedaliera, la disciplina relativa ai diritti e doveri del personale sanitario degli enti ospedalieri, ivi compresa dunque quella relativa all'età pensionabile ovvero alla cessazione delle attività assistenziali.

La diversità di trattamento rispetto agli altri docenti universitari sarebbe pertanto giustificata dalla obiettiva diversità delle situazioni a confronto, in relazione all'attribuzione o meno di funzioni assistenziali.

Quanto al parametro di cui all'art. 76 Cost., la parte pubblica rileva la completezza dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega ed osserva come, in tema di rapporti tra potestà legislativa e potestà normativa del Governo, la Costituzione non escluda l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa legittimamente integrare e svolgere in concreto i contenuti sostanziali previsti dalla normazione primaria.

Sotto un diverso aspetto l'Avvocatura osserva poi che la riduzione dell'età pensionabile disposta dall'art. 15-nonies del decreto legislativo n. 502 del 1992 si riferisce al solo personale medico universitario di cui all'art. 102 del d.P.R. n. 382 del 1980, ovvero a quel personale medico universitario equiparato al personale delle unità sanitarie locali. Se dunque la norma impugnata introduce una differenziazione di disciplina nell'ambito della categoria dei docenti universitari, ciò avviene al fine di evitare una disparità di trattamento tra soggetti, quali i docenti "strutturati" e i primari ospedalieri, che svolgono le medesime funzioni assistenziali.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale della Campania dubita, con riferimento agli artt. 3, 9, 36, 76 e 77 della Costituzione, espressamente evocati, ed agli artt. 33, 34 e 97 della Costituzione, chiaramente desumibili dalla motivazione dell'ordinanza, della legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera pp), della legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), e 15-nonies, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), aggiunto dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, nella parte in cui prevedono, per il personale medico universitario di cui all'art. 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), la cessazione dallo svolgimento delle ordinarie attività assistenziali nonché dalla direzione delle strutture assistenziali, anticipatamente rispetto al raggiungimento dell'età pensionabile. Le norme impugnate, ad avviso del rimettente, sarebbero lesive della parità di trattamento tra i docenti universitari e del principio di buon andamento dell'amministrazione sanitaria e di quella scolastica, oltre a violare la riserva di legge in materia universitaria. La norma di delega si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 76 della Costituzione per la mancata predeterminazione dei criteri idonei a definire le modalità ed i termini del nuovo assetto funzionale dell'attività assistenziale.

Mentre una ulteriore lesione dell'art. 97 della Costituzione deriverebbe, secondo il rimettente, dalla previsione di immediata cessazione dell'attività assistenziale pur in difetto della previa regolamentazione del residuo di attività assistenziale a fini didattici, affidata a futuri protocolli di intesa tra le regioni e le università.

2. - La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

2.1. - Questa Corte ha ripetutamente osservato che l'attività di assistenza ospedaliera e quella didatticoscientifica affidate dalla legislazione vigente al personale medico universitario si pongono tra loro in un rapporto che non è solo di stretta connessione, ma di vera e propria compenetrazione (sentenze n. 136 del 1997, n. 126 del 1981, n. 103 del 1977). Ciò in considerazione della natura necessariamente teorico-pratica dell'insegnamento medico, a

livello sia universitario sia post-universitario, ribadita anche dalla più recente normativa comunitaria in tema di reciproco riconoscimento dei diplomi medici, resa operante nel nostro ordinamento con decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli).

L'affermata esistenza di un preciso nesso funzionale tra attività assistenziale, da un lato, ed attività didattica e di ricerca, dall'altro, non preclude certo al legislatore di modulare in concreto, nell'esercizio della sua discrezionalità, ampiezza e modalità di svolgimento della attività assistenziale dei medici universitari, eventualmente anche in funzione dell'età dei docenti. Ciò che non può invece ritenersi consentito - pena la violazione del generale criterio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che del principio di buon andamento tutelato dall'art. 97 della Costituzione - è la scissione tra l'uno e l'altro settore di attività, con la conseguente creazione di figure di docenti medici destinati ad un insegnamento privo del supporto della necessaria attività assistenziale.

Lo stesso legislatore delegato si è del resto mostrato consapevole di siffatto limite, laddove ha previsto, nella seconda parte dell'art. 15-nonies, comma 2, del d.P.R. n. 502 del 1992, che in sede di protocolli di intesa tra le regioni e le università e di accordi attuativi dei medesimi, stipulati tra le università e le aziende sanitarie, siano individuate le "specifiche attività assistenziali strettamente correlate all'attività didattica e di ricerca" che devono rimanere affidate al predetto personale docente cessato dall'attività assistenziale ordinaria per il raggiungimento del limite di età indicato dalla norma stessa.

Previsione, questa, che nel delegare alle intese tra università e regioni la concreta individuazione dell'attività assistenziale essenziale al proficuo svolgimento dell'attività didattica e di ricerca non si pone affatto in contrasto - diversamente da quanto il rimettente assume - con il principio della riserva di legge in materia universitaria, non potendo tale riserva essere intesa in senso tale da comprimere del tutto l'autonomia universitaria, garantita dall'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione (si veda, sul punto, la sentenza n. 383 del 1998), né tanto meno costituisce violazione dell'art. 76 Cost., essendo le valutazioni rimesse alle intese in questione di carattere essenzialmente tecnico.

La disposizione relativa alla cessazione della attività assistenziale ordinaria al raggiungimento del previsto limite di età e quella riguardante le modalità di individuazione delle specifiche attività assistenziali da ritenersi strettamente connesse all'attività didattica e di ricerca - e da lasciarsi perciò affidate al personale docente pur dopo il superamento di detto limite di età - sono tuttavia tra loro prive di consequenzialità cronologica, nel senso che l'operatività della prima delle due disposizioni non è subordinata alla previa stipula dei protocolli d'intesa tra università e regioni. Con la conseguenza che - come è avvenuto nei casi sottoposti all'esame del giudice a quo - il destinatario del provvedimento di cessazione dallo svolgimento delle ordinarie attività assistenziali viene ad essere irragionevolmente privato della possibilità di svolgimento di qualsivoglia, pur minima, attività assistenziale, con evidente ed ingiustificato pregiudizio per l'efficacia delle funzioni didattiche e di ricerca che al medesimo docente restano affidate.

È, dunque, necessario, onde evitare siffatte conseguenze, che si pervenga alla stipula dei protocolli d'intesa prima che possa essere disposta la cessazione dei docenti interessati dalle ordinarie attività assistenziali.

3. - Sotto tale profilo la norma di cui all'art. 15-nonies, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992, per le ragioni più sopra indicate, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., restando così assorbita ogni altra censura mossa dal rimettente.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-nonies, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), aggiunto dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, nella parte in cui dispone la cessazione del personale medico universitario di cui all'art. 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, dallo svolgimento delle ordinarie attività assistenziali, nonché dalla direzione delle strutture assistenziali, al raggiungimento dei limiti massimi di età ivi indicati, in assenza della stipula dei protocolli d'intesa tra università e regioni previsti dalla stessa norma ai fini della disciplina delle modalità e dei limiti per l'utilizzazione del suddetto personale universitario per specifiche attività assistenziali strettamente connesse all'attività didattica e di ricerca.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Marini

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 16 marzo 2001.

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.