

del piano sanitario nazionale. La censura riguarda, in astratto, la disponibilità stessa dell'oggetto del deliberare, introducendo così una questione che, se fondata, renderebbe superflua l'indagine sull'organo competente (primo motivo).

Il *thema decidendum* s'incentra nello stabilire se nel divieto rientri anche l'ipotesi del completamento di un immobile ospedaliero, portato avanti mediante stralci esecutivi che si riannodano ad un progetto generale da tempo approvato. Problema questo essenzialmente di fatto, dovendosi decidere se lo stralcio di cui trattasi riguardi un'opera dotata di un grado apprezzabile di autonomia tale da configurare la fattispecie del « nuovo impianto sanitario » prefigurata dalla norma.

Il punto è chiaramente risolvibile sulla scorta della relazione tecnica depositata in giudizio dal comune di Macerata Feltria. Da essa emerge che oggetto del quarto stralcio è la creazione di un reparto operatorio, e cioè di una struttura funzionale, dotata di un corredo di servizi e di impianti tecnologici, quali la nuova lavanderia, l'impianto gas-medicali, l'ampliamento di quello tecnico e del montalettighe, che si pongono rispetto al primo come necessaria derivazione. Si tratta, quindi, di un complesso di opere che ruotano intorno alla creazione di un nuovo reparto ospedaliero, il quale dovrebbe sostituire quello attualmente esistente, dotato di un apprezzabile grado di autonomia, e non riconducibile, come argomento delle amministrazioni resistenti a mere opere di completamento dell'immobile suscettibili di una indifferenziata fruizione.

Le caratteristiche intrinseche dell'opera, pertanto, la fanno rientrare nella fattispecie dell'impianto di nuovo presidio sanitario, per il quale la norma vieta che siano disposti investimenti. Né vale sostenere che il quarto stralcio dei lavori in parola rientri nell'ambito di un più ampio e complesso progetto generale, da lungo tempo approvato (decreto del provveditore alle oo. pp. del 30 dicembre 1972). L'autonomia dei singoli progetti esecutivi, infatti, comporta già di per sé che l'amministrazione, nel caso della realizzazione dei singoli stralci, debba compiere verifiche sulla rispondenza attuale dell'opera che si appresta ad appaltare al pubblico interesse cui questa deve soddisfare: verifica tanto più necessaria laddove, *medio tempore*, si verificano, come nella specie, mutamenti radicali in ordine ai modi ed agli organi preposti all'erogazione dei servizi cui l'opera era destinata. Peraltro, nel caso del servizio nazionale tale valutazione è fatta direttamente dal legislatore, che pone il divieto di siffatti investimenti. La *sedes materiae* della norma è il titolo secondo della legge nazionale di riforma sanitaria, che detta procedura di programmazione e di attuazione del servizio sanitario nazionale. Il divieto, quindi, si traduce in una misura di salvaguardia del piano sanitario nazionale, i cui obiettivi potrebbero essere compresi laddove, nelle more della sua approvazione, fossero posti in essere comportamenti contrastanti con i nuovi indirizzi in materia sanitaria in esso contenuti.

La vicenda in esame, del resto, è una conferma particolarmente evidente dell'opportunità della norma, ove si consideri che le amministrazioni intimamente, in definitiva, hanno disposto in merito ad un investimento per la realizzazione di impianti ospedalieri, in presenza di un piano sanitario *in itinere*, che nelle sue linee generali evidenzia la notevole esuberanza di posti letti rispetto alle esigenze della regione Marche, e che in particolare prevede la destinazione dell'immobile *de quo* ad un uso non ospedaliero, essendo, nell'ambito territoriale considerato, più che sufficienti i servizi ed i posti letto dell'ospedale di Sassocorvaro.

Si tratta — si ripete — di un piano non ancora approvato, ma che pur sempre, essendo stato elaborato sulla base di dati e di studi largamente noti, è tale da ingenerare notevoli incertezze circa le possibilità di ulteriore espansione di servizi ospedalieri — dei quali, anzi, è prevista una sostanziale ed ampia riduzione — e del mantenimento dell'attuale destinazione ospedaliera del complesso « C. Belli » di Macerata Feltria. Tale incertezza, anche indipendentemente dal blocco degli investimenti operato dal legislatore nazionale, avrebbe dovuto, pur sempre, indurre le amministrazioni interessate ad astenersi, sulla base dei più elementari principi di buona amministrazione, dal prendere iniziative che, al di fuori di ogni programmazione, finiscono per condizionare, con il dispendio di risorse economiche che ciò comporta, i futuri sviluppi del servizio sanitario.

Essendo stati, quindi, gli atti impugnati adottati in violazione al divieto posto dall'art. 54, comma aggiunto, l. n. 833 del 1978, il ricorso va accolto restando assorbiti i residui motivi di gravame.

L'esito del giudizio dispensa il collegio alla pronuncia sull'istanza di revoca dell'ordinanza di sospensione degli atti impugnati, emanata da questo tribunale. (Omissis)

CORTE DEI CONTI; Sezione controllo; deliberazione 28 ottobre 1982, n. 1283; Pres. TERRANOVA, Rel. BUSCEMA; Pres. cons. ministri - Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Istruzione pubblica — Università — Professori a tempo pieno — Incarichi di insegnamento presso la scuola superiore della p.a. — Conferimento — Illegittimità (D. p. r. 11 luglio 1980 n. 382, riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica, art. 11, 105).

E illegittimo il conferimento di incarichi di insegnamento presso la scuola superiore della p.a. a professori universitari che abbiano optato per il regime a tempo pieno. (1)

(1) I - La distinzione tra professori a tempo pieno e professori a tempo definito, dopo qualche timido tentativo di differenziazione del trattamento economico dei docenti universitari in relazione al loro diverso impegno, è stata prevista dalla l. 21 febbraio 1980 n. 28, art. 4; ed è stata attuata dal d. p. r. 11 luglio 1980 n. 382, emanato in base a tale delega, in vari articoli, tra i quali l'art. 11 e, per i profili economici, gli art. 36 e 39.

L'assunzione dell'impegno del c.d. tempo pieno, con una opzione vincolante almeno per un biennio, avrebbe dovuto essere incentivata mediante la previsione di un « trattamento economico superiore di almeno il quaranta per cento del trattamento economico complessivo del corrispondente personale a tempo definito » (art. 4 lett. c, l. 28/80). E il decreto legislativo delegato n. 382/80 (art. 36) ha realizzato questa differenziazione nel quadro della tecnica che esso ha adottato per determinare in generale le retribuzioni dei docenti universitari: ossia, esprimendo queste retribuzioni in percentuali rispetto alla retribuzione del dirigente generale di livello A dello Stato, comprensiva della eventuale indennità di funzione; le retribuzioni dei docenti universitari così ottenute venivano aumentate di un ulteriore 40% per i professori a tempo pieno, con la conseguenza che il trattamento economico del professore universitario giunto all'ultima classe di stipendio, che avesse optato per il tempo pieno, veniva sostanzialmente a coincidere col trattamento economico del dirigente dello Stato di livello A.

In tal modo, il decreto delegato ha accolto l'indicazione di Corte cost. 17 luglio 1975, n. 219 (*Foro it.*, 1975, I, 1881, con nota di PIZZORUSSO; v. anche la conseguenziale decisione del Consiglio di Stato, sez. VI, 19 dicembre 1975, n. 695, *id.*, 1976, III, 249, con osservazione di A. ROMANO), che ha dichiarato incostituzionali le norme sul trattamento economico dei dirigenti statali, in quanto non prevedevano che al professore universitario giunto all'ultima classe di stipendio venisse attribuito il medesimo trattamento economico di vertice concesso ai dirigenti statali del massimo livello, appunto di livello A: veniva confermata l'equiparazione del trattamento economico di vertice delle due carriere (dirigenza amministrativa e universitaria), accogliendo un'ovvia istanza dei docenti universitari. Di più: esprimendo in percentuali rispetto a tale trattamento economico la retribuzione di tutti i docenti universitari, si veniva a sottrarre la materia alla contrattazione collettiva (su questo punto A. ROMANO, *Pubblico impiego e contrattazione collettiva*, in *Atti del XXV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, *passim*), con risultato che parrebbe confermato dalla recentissima legge-quadro sul pubblico impiego (l. 29 marzo 1983 n. 93, *Le leggi*, 1983, 605), che, regolando la contrattazione collettiva per tutto il pubblico impiego, all'art. 26, ult. comma, mantiene fermo, sino all'entrata in vigore della legge di riforma della dirigenza, il trattamento economico e normativo dei dirigenti dello Stato e assimilati, nonché dei dirigenti degli enti di cui alla l. 20 marzo 1975 n. 70.

Il quadro complessivo del trattamento economico della docenza universitaria delineato dal d. p. r. n. 382/80 veniva completato dalla previsione del mantenimento in forma di assegno personale riassorbibile con i miglioramenti economici e di carriera, del trattamento economico della dirigenza per i professori all'ultima classe di stipendio che già ne godevano in forza della richiamata sentenza della Corte costituzionale (n. 219/75), che avessero optato per il tempo definito (art. 36, penult. comma). E della attribuzione di un assegno aggiuntivo, in misura piena ai professori a tempo pieno, e dimezzata per quelli a tempo definito, ugualmente riassorbibile fino al cinquanta per cento (art. 39): per valutare il ruolo di questa disposizione bisogna considerare che, per l'effetto di appiattimento della indennità di contingenza, corrisposta in misura uguale indipendentemente dalla opzione per il tempo pieno o per il tempo definito, la differenza del quaranta per cento sullo stipendio propriamente detto si riduce a meno del trenta per cento sulla retribuzione comprensiva di tale indennità.

Senonché il c. d. aggancio della docenza universitaria alla dirigenza, così realizzato dal d. p. r. n. 382/80, anche in relazione ai professori universitari a tempo pieno è stato messo subito in forse, all'indomani del 30 aprile 1981, termine entro il quale doveva essere espressa per la prima volta l'opzione tempo pieno-tempo definito, vincolante per un biennio: il d. l. 6 giugno 1981 n. 283, all'art. 10, concernente aumenti degli stipendi dei dirigenti, ha escluso che tali aumenti si riflettessero « sui trattamenti commisurati o rapportati agli stipendi stessi, spettanti ad altre categorie »; e la legge di conversione (con modificazione) 6 agosto 1981 n. 432, art. 10 e 11; se ha esteso a tali trattamenti commisurati e rapportati un aumento del 23 per cento

Fatto. — Con gli ordinativi diretti nn. 151, 155, 177 e 194 emessi sul cap. 2224 esercizio 1982 il direttore della divisione amministrativa della scuola superiore della p.a. ha provveduto a liquidare dei compensi ad alcuni docenti universitari per lezioni tenute dai medesimi durante il 3° corso di preparazione per il

degli stipendi dei dirigenti, ha escluso dall'estensione un assegno del 15 per cento di questi stipendi, ulteriormente concesso ai dirigenti. E questo distacco dal trattamento economico della dirigenza delle retribuzioni dei professori universitari, anche a tempo pieno, è confermato dalla legislazione successiva: la l. 20 novembre 1982 n. 869, di conversione, con modificazioni, del d.l. 27 settembre 1982 n. 681 (sussequente al d.l. 20 luglio 1982 n. 453, non convertito), all'art. 1, se ha esteso ai docenti universitari il suddetto assegno del quindici per cento (trasformato in aumento di stipendio, ed espresso nella percentuale del 12,20 per cento, per effetto del precedente aumento del 23 per cento) non ha loro concesso gli otto scatti biennali dell'8 per cento (anziché del 2,50 per cento), attribuiti ai dirigenti.

Il L-art. 11 d.p.r. n. 382/80, dopo aver riservato ai soli professori a tempo pieno le funzioni di rettore, preside, membro elettivo del consiglio di amministrazione, direttore di dipartimento e direttore dei corsi di dottorato di ricerca (non quelle di direttore di istituto e di componente di commissioni giudicatrici di concorsi a cattedre; l'art. 3 d.d. l. n. 1936, detto anche « 382 bis », nel testo licenziato dal Senato, ormai decaduto per lo scioglimento delle Camere, rimuoveva la riserva anche nei confronti delle funzioni di preside), stabilisce l'incompatibilità di tale regime di tempo pieno, tra l'altro, con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna, e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito; e la compatibilità, tra l'altro, con lo svolgimento di attività scientifiche e pubblicistiche, esplesate al di fuori dei compiti istituzionali, purché non corrispondenti ad alcun esercizio professionale.

La normativa riportata è formulata in termini assai ambigui e poco precisi, ed è prevedibile che la sua applicazione porterà ad un notevole contenzioso. Nel frattempo si sono già moltiplicate le prese di posizione ministeriali, in forma di circolari, e ancor più frequentemente di risposte a quesiti, dalle quali emerge una linea interpretativa fortemente restrittiva: alle prime note riportate in GIUFFRÈ-LABRUNA, *L'attuazione del nuovo ordinamento universitario*, 1982, 38 ss., si è aggiunta la circ. min. 16 aprile 1982, che limita la possibilità per i professori a tempo pieno di far parte dei gabinetti ministeriali alla sola ipotesi di partecipazione a commissioni aventi finalità di consulenza tecnico-scientifica, e nega che tali professori possano partecipare in qualità di presidente a commissioni di collaudo di opere o materiale.

Successivamente il ministero è arrivato ad affermare che al docente a tempo pieno può essere corrisposto solo un rimborso-spese « a piè di lista », con esclusione di qualsiasi rimborso forfettario, e a maggior ragione di qualsiasi retribuzione, non solo per l'organizzazione di corsi di aggiornamento e simili, ma anche per la partecipazione a conferenze e a convegni in qualità di relatore; presa di posizione, questa, chiaramente eccessiva, e perciò poi ritirata con parere secondo il quale la partecipazione a conferenze e a convegni in qualità di relatore può essere ritenuta compresa nell'ampio concetto di attività pubblicistica comunque consentita (nello stesso senso la precisazione contenuta nell'art. 3 del disegno di legge approvato dal Senato, ed ora decaduto). E, ancora successivamente, proprio utilizzando la formula dell'attività pubblicistica, il ministero ha ammesso che professori a tempo pieno accettino, anche dietro retribuzione, la direzione di collane di pubblicazioni scientifiche, di riviste, ecc.

III - La precisazione di quali attività siano compatibili e di quali no con il regime di tempo pieno viene così a scindersi in due profili: quali attività siano comunque precluse ai professori universitari che abbiano optato per tale regime, anche se non retribuite, e quali attività siano ammesse, purché non retribuite; in questa seconda ipotesi l'incompatibilità riguarderebbe propriamente la sola retribuzione. La deliberazione qui riportata sembra riferirsi al primo profilo, in quanto sottolinea, tra l'altro, l'impegno che l'incarico in questione comporta per il docente, lasciando intendere (anche se non dicendo) che esso sarebbe incompatibile con il regime di tempo pieno ma sta di fatto che la registrazione è stata ricusata non al provvedimento di conferimento dell'incarico, bensì all'ordinativo di pagamento.

Sotto il secondo aspetto deve essere rammentata l'evoluzione dell'orientamento giurisprudenziale su che cosa debba essere compreso, e che cosa no, nel principio dell'onnicomprendività dello stipendio dei professori ai quali, in forza della richiamata sentenza della Corte costituzionale, era stato attribuito il trattamento economico della dirigenza: dopo le prime pronunce fortemente restrittive, soprattutto della Corte dei conti, come la deliberazione 22 giugno 1976, n. 709, della sezione di controllo, *Foro it.*, 1977, III, 654, le maglie si sono progressivamente allargate, fino alle recenti pronunce riguardanti l'indennità per le funzioni di primario ospedaliero spettante al professore universitario: che tale indennità spetti anche al professore universitario al quale sia stato attribuito l'onnicomprendivo trattamento economico della dirigenza è stato affermato da Corte cost. 10 luglio 1981, n. 126, *id.*, 1982, I, 962, con nota di richiami, che ha dichiarato la inconstituzionalità della normativa interpretata in modo restrittivo; successivamente, nello stesso senso, Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 1982, n. 14, *ibid.*, III, 145, con nota di richiami, sulla cui base è possibile ricostruire le tappe intermedie dell'evoluzione.

IV - L'argomento della deliberazione riportata offre l'occasione per segnalare ai nostri lettori, che non se ne meravigliano, la « curio-

reclutamento di impiegati civili dello Stato, bandito in data 23 ottobre 1980.

Il competente ufficio di controllo, l'11 marzo 1982, con foglio di osservazioni n. 76 restituiva i titoli predetti rilevando che con essi venivano erogati compensi a professori ordinari per lezioni tenute successivamente al 1° novembre 1981.

Ciò posto invitava l'amministrazione ad integrare la documentazione allegata con l'attestazione, rilasciata dall'università di appartenenza, sul tipo di opzione effettuata da ciascuno dei professori controindicati, sottolineando che in caso di scelta del « tempo pieno », l'art. 11, 5° comma, lett. a), d.p.r. n. 382 del 1980, statuisce la incompatibilità con « l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito ».

La scuola superiore della p.a. controdeduceva con argomentazioni intese a superare le perplessità manifestate dall'ufficio.

È stato anzitutto invocato l'art. 105 d.p.r. 11 luglio 1980 n. 382, sul « riordinamento della docenza universitaria », ove si abilitano le accademie militari, l'istituto idrografico della marina e gli altri istituti militari d'istruzione superiore, a conferire incarichi di insegnamento (è ovvio, nelle materie non militari) a « professori straordinari, ordinari ed associati di ruolo nelle università statali anche a tempo pieno ».

Precisazione, quest'ultima, che risponderebbe all'evidente ed apprezzabile intenzione del legislatore di non privare tali istituti dell'apporto culturale e scientifico dei docenti che, proprio in quanto hanno optato per il tempo pieno, ai sensi dell'art. 11 d.p.r. cit., hanno manifestato la disponibilità ad impegnare tutte le loro energie nell'espletamento dell'attività di ricerca e nello svolgimento della funzione didattica.

Emergerebbe, dunque, dall'espresso richiamo ai professori universitari a tempo pieno, che il proposito della legge non sarebbe quello di sottrarre agli istituti statali di istruzione superiore in genere l'apporto di forze culturali in grado di assicurare regolarità ed assiduità nell'adempimento dell'incarico d'insegnamento; né, sotto altro punto di vista, quello di penalizzare proprio quei docenti che hanno deciso di dedicare tutto il loro tempo all'espletazione di compiti istituzionali.

All'eventuale obiezione che facesse leva sulla mancata menzione nel suddetto art. 105, accanto agli istituti appena indicati, della scuola superiore della p.a., si potrebbe replicare — ad avviso dell'amministrazione — che l'elencazione racchiusa nel 1° comma dell'art. 105, lungi dal rivestire carattere tassativo, ha indole meramente indicativa o esemplificativa, come tale, quindi, senz'altro suscettibile di essere integrata dall'interprete mercé un semplice procedimento di interpretazione estensiva.

Sicché potrebbe essere legittimo includere nella numerazione in discorso anche la scuola superiore, la cui natura di istituto di istruzione superiore dello Stato non ha di certo bisogno di essere ulteriormente dimostrata.

Escludere dal novero degli organismi menzionati dall'art. 105 della scuola superiore della p.a., e quindi ritenere ad essa inapplicabile la lett. b) del medesimo, significherebbe privare proprio l'istituto statale d'istruzione superiore più prestigioso del contributo scientifico e didattico di tutti i docenti universitari di ruolo, siano essi a tempo pieno che a tempo definito; e ciò con la conseguenza di impedire proprio alla categoria professionale istituzionalmente preposta al progresso della ricerca e della cultura, di porre a disposizione di una struttura statale il suo prezioso bagaglio di esperienza didattica e scientifica.

Infatti, è interesse precipuo della scuola superiore quello di

sa » norma contenuta nell'art. 6 l. 30 ottobre 1981 n. 615, che, derogando « per una volta sola » al principio dell'irrettabilità dell'opzione tra tempo pieno e tempo definito, consentiva di modificare la scelta del tempo pieno, già effettuata nel termine perentorio scaduto il 30 aprile 1981, entro il 31 ottobre 1981. La legge, fatta firmare in tutta fretta al presidente Pertini che si trovava per alcuni giorni in vacanza ad Ancona (da dove il provvedimento risulta datato), è stata pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* del 3 novembre 1981, n. 382 (*Le leggi*, 1981, 1643), e, non contenendo alcuna disposizione circa la data della propria entrata in vigore, ha acquistato efficacia il 18 novembre successivo. A parte l'ovvio rilievo che la dichiarazione di riopzione è stata presentata nel termine solo da chi, « antivedendo » la legge, l'aveva già presentata, e che dunque la legge ha giustamente premiato chi ha dimostrato di saper antivedere, il problema posto dal fatto che la legge sia entrata in vigore dopo la scadenza del termine in essa previsto è indubbiamente elegante (anche se non di eleganza, ma di « mostruosità giuridica », ha parlato S. Fois su « *Il Messaggero* » del 14 ottobre 1982, accomunando questo episodio ad altre indicazioni, già sopra evidenziate nel titolo *Università: un silturo al tempo pieno*). Non sembra che il ministero della pubblica istruzione, dal canto suo, abbia avuto difficoltà a trangugiare l'aromatica pietanza.