

CORTE COSTITUZIONALE

4–24 giugno 2003, n. 220

Per l'accertamento in sede giurisdizionale delle cause di incompatibilità si applica la normativa vigente nel momento in cui viene a scadere il termine ultimo entro il quale l'interessato può rimuovere la causa di incompatibilità.

A fronte del mutamento del disegno organizzativo delle A.S.L., il legislatore ha fatto venir meno la causa di incompatibilità della carica di sindaco con l'incarico di primario ospedaliero, limitando l'incompatibilità ai soli casi dei componenti degli organi di alta gestione amministrativa delle A.S.L..

Omissis.

Questa Corte non ha ragione di discostarsi dall'indirizzo della giurisprudenza di legittimità, cui esplicitamente si conforma l'ordinanza di rimessione, secondo cui nel giudizio promosso per l'accertamento in sede giurisdizionale della causa di incompatibilità dell'amministratore locale si applica la disciplina normativa, in tema di incompatibilità, vigente nel momento in cui viene a scadere il termine ultimo entro il quale l'interessato può rimuovere la causa di incompatibilità: momento che – ai sensi dell'art. 7, quinto comma, della legge n. 154 del 1981, aggiunto dall'art. 20 della legge n. 265 del 1999, dopo la parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 9-bis del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, pronunciata da questa Corte con la sentenza n. 160 del 1997, proprio per garantire la salvaguardia del diritto di elettorato passivo – coincide con la scadenza del termine di dieci giorni dalla notificazione del ricorso.

Non vale opporre che la causa di incompatibilità, sussistente al momento dell'elezione, non potrebbe essere esclusa in forza di una norma sopravvenuta, in base al principio *tempus regit actum* (intendendosi per atto l'elezione). Infatti l'incompatibilità, a differenza della ineleggibilità, che vizia la stessa investitura elettorale, può essere rimossa dall'interessato anche successivamente all'elezione, attenendo ad un divieto di esercizio contemporaneo della carica elettiva e dell'ufficio incompatibile, ed è quindi logico che, fin quando ancora pende il termine per la sua rimozione, la sopravvenienza di una nuova norma che faccia venir meno la causa di incompatibilità comporti l'impossibilità di pronunciare la decadenza.

Omissis.

6.– Infine non ha pregio la tesi (avanzata dalla difesa erariale in entrambi i giudizi, e dalla parte privata resistente nel giudizio promosso dal Tribunale di ...) secondo cui si chiederebbe a questa Corte una pronuncia additiva comportante una scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore: i giudici *a quibus* prospettano una pronuncia che produca, in forza della sua asserita incostituzionalità, la caducazione della norma abrogatrice dell'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981, con conseguente reviviscenza di tale norma, e dunque della causa di incompatibilità oggi soppressa dal legislatore delegato.

7. – Nel merito, le questioni non sono fondate.

La causa di incompatibilità prevista dall'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981 venne stabilita (in aggiunta a quelle più generali e "tradizionali" previste dall'art. 3 della stessa legge, sulla falsariga di cause di ineleggibilità già previste dalla legislazione preesistente: art. 15 del d.P.R. n. 570 del 1960) nel contesto di un assetto normativo nel quale l'unità sanitaria locale era configurata, dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, come "struttura operativa", priva di personalità giuridica, del Comune o dei Comuni associati, il cui territorio coincideva con quello dell'unità sanitaria medesima (artt. 10, 14 e 15 della legge 23 dicembre 1978, n. 833); organi di governo dell'USL erano l'assemblea generale, costituita dal Consiglio comunale nel caso di USL monocomunale, o dall'assemblea della Comunità montana o dell'associazione dei Comuni nel caso di USL pluricomunale, e dal comitato di gestione eletto dall'assemblea, ovvero in determinate ipotesi gli organi della Comunità montana o il consiglio circoscrizionale (art. 15 della legge n. 833 del 1978). Pertanto i dipendenti delle USL, ancorché inquadrati in ruoli regionali, erano formalmente dipendenti di una struttura del Comune o dei Comuni associati, e i professionisti convenzionati con la USL avevano come soggetto giuridico di riferimento il Comune o i Comuni associati.

In questo quadro, si comprende che il legislatore, nel regolare i rapporti fra elettorato passivo comunale e personale delle USL, o con esse convenzionato, abbia ritenuto, con scelta discrezionale giustificata dagli stretti rapporti di dipendenza e di compenetrazione fra USL e Comuni, di stabilire una specifica causa di incompatibilità con le cariche di Sindaco e assessore del Comune (nel caso di USL monocomunale o infracomunale), o dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti ricompresi nella USL (nel caso di USL pluricomunale), oltre che con le cariche negli organi di governo della USL (componente del comitato di gestione, presidente dell'assemblea generale, presidente o componente della giunta della Comunità montana o componente del

consiglio circoscrizionale nel caso in cui a tali organismi fossero attribuiti i poteri di gestione della USL): che è appunto quanto disponeva l'art. 8 della legge n. 154 del 1981.

La configurazione giuridica delle unità sanitarie locali venne però profondamente mutata dal d.lgs. n. 502 del 1992, nell'ambito di un disegno poi ulteriormente sviluppato e modificato dal d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, e dal d.lgs. n. 229 del 1999. Reciso il "cordone ombelicale" fra Comuni e USL, non più "strutture operative" dei medesimi, la USL venne configurata come azienda dipendente dalla Regione, strumentale per l'erogazione dei servizi sanitari attribuiti alla competenza della Regione medesima, dotata di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, rappresentata e gestita sotto ogni aspetto da un direttore generale nominato dalla Regione (art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992). I Comuni e i loro organi (Sindaci o, nelle USL pluricomunali, conferenza dei Sindaci) hanno mantenuto poteri di intervento, fra l'altro nella forma di definizione delle "linee di indirizzo per l'impostazione programmatica delle attività", di esame dei bilanci, di verifica dell' "andamento generale dell'attività", di contributo alla definizione dei piani programmatici, di parere sulla verifica dei risultati conseguiti, di proposta o parere per la decadenza o la revoca del direttore generale, di nomina di uno dei membri del collegio sindacale, il quale collegio presenta relazioni sull'andamento dell'attività al Sindaco o alla conferenza dei sindaci (art. 3, comma 14, art. 3-bis, commi 6 e 7, art. 3-ter, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 502 del 1992). Tuttavia il complessivo assetto del governo, della gestione e del finanziamento delle aziende sanitarie mostra che i Comuni sono coinvolti fundamentalmente solo in quanto enti esponenziali delle collettività locali, chiamati ad esprimerne le esigenze rispetto all'organizzazione e allo svolgimento dei servizi, ma non come amministrazioni responsabili, direttamente o indirettamente, dell'erogazione dei servizi medesimi e della gestione aziendale.

In questo nuovo quadro, il legislatore della riforma delle USL si preoccupò bensì di disciplinare lo *status* del direttore generale della USL (e dei direttori amministrativo e sanitario che lo coadiuvano), stabilendo, oltre che la ineleggibilità di tali soggetti a membro del Parlamento e dei consigli regionali, provinciali e comunali, la incompatibilità degli uffici medesimi con le cariche di membro delle predette assemblee nonché di Sindaco e di assessore comunale (indipendentemente dagli specifici legami territoriali della singola azienda con singoli Comuni: art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992); non intervenne invece (presumibilmente anche in vista della sede in cui operava, che era quella di deleghe per il riordino dei servizi sanitari, e non dell'ordinamento degli enti locali) a coordinare con il nuovo assetto delle USL la preesistente disciplina delle incompatibilità con le cariche elettive locali, prevista dall'art. 8 della legge n. 154 del 1981.

In sede applicativa ci si pose il problema di quale fosse la sorte di tale norma, e anzi l'Amministrazione degli interni espresse più volte, attraverso risposte a quesiti, la convinzione che il mutato rapporto fra USL e Comuni avesse comportato la cessazione della incompatibilità per il venir meno della sua *ratio*. La tesi dell'abrogazione tacita della citata norma non venne però condivisa dalla giurisprudenza, in particolare da quella di legittimità, la quale ritenne che non fosse venuta meno la ragione ispiratrice della specifica causa di incompatibilità alla carica di Sindaco, "in quanto, pur nell'arretramento dei poteri gestori di dette unità sanitarie (ora ASL) operanti sul territorio, in corrispondenza all'avanzamento dei poteri delle Regioni ... i rapporti tra Comune e ASL non sono stati del tutto recisi", permanendo un ruolo del Sindaco o della conferenza dei sindaci da cui deriverebbe l'immanente possibilità di conflitto di interessi tra Sindaco e componente della struttura sanitaria (cfr., fra le altre, Cass., 20 ottobre 2001, n. 12862).

Analogamente il Consiglio di Stato, chiamato a rendere parere sulla questione, espresse bensì l'avviso che, a seguito della trasformazione delle USL in enti vigilati dalla Regione, "lo stesso presupposto della incompatibilità sembra essere venuto meno", ma che ciò non autorizzasse a ritenere intervenuta l'abrogazione tacita della norma sulla incompatibilità, poiché nessuna disposizione sopravvenuta consentiva all'interprete di "formulare ipotesi di abrogazioni non solo implicite, ma anche indirette, perché conseguenti non ad un riordino complessivo della materia elettorale, ma al riordino di altra materia" (Sez. I, parere 5 aprile 2000, n. 309/99).

8.- In questa situazione è intervenuta la delega per il nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali, conferita al Governo con l'art. 31 della legge n. 265 del 1999 perché venissero "riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei Comuni e delle Province e loro forme associative" (comma 1) in un testo che avrebbe dovuto contenere fra l'altro "le disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e sulla struttura istituzionale, sul sistema elettorale, ivi comprese l'ineleggibilità e l'incompatibilità ..." (comma 2); nella redazione del testo unico si sarebbe dovuto avere riguardo in particolare, oltre che alla stessa legge n. 265 del 1999, ad una serie di altre leggi fra le quali veniva esplicitamente menzionata la legge n. 154 del 1981 (comma 3, e specificamente lettera e).

Si è trattato dunque di una delega complessiva, ad ampio raggio, espressamente destinata a investire, per la prima volta, anche la materia delle ineleggibilità e delle incompatibilità, e mirata al “coordinamento”, non solo formale, delle disposizioni vigenti, risalenti a leggi emanate in epoche molto diverse fra loro.

Per quanto riguarda il tema qui considerato, il Governo delegato si trovava di fronte ad una legislazione, quella del 1981, dettata in vista di un preciso assetto istituzionale delle unità sanitarie locali, rispetto al quale si era a suo tempo ritenuto opportuno dettare una specifica disciplina delle incompatibilità, evidentemente collegata a quell'assetto. Il profondo mutamento di quest'ultimo, intervenuto con il d.lgs. n. 502 del 1992 e con i successivi provvedimenti, non consentiva di ritenere immutata la *ratio* o il fondamento giustificativo della incompatibilità in parola, che riguardava tutti i dipendenti delle USL e i professionisti con esse convenzionati, visti come appartenenti ad una struttura facente capo ai Comuni, singoli o associati. Né vi erano disposizioni sopravvenute che si facessero carico di coordinare tale disciplina con la nuova configurazione delle strutture del servizio sanitario, eventualmente anche introducendo, come solo il legislatore avrebbe potuto fare, una disciplina più articolata delle incompatibilità, fondata su eventuali diverse *rationes*, e riferita a specifiche figure di appartenenti a dette strutture.

Indubbiamente l'assenza di nuovi interventi legislativi concernenti tale incompatibilità rendeva difficile ragionare in termini di sopravvenuta abrogazione implicita della norma del 1981: tesi questa, infatti, come si è detto, non accolta nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa. Ma nella sede legislativa delegata ciò non solo non impediva, bensì anzi sollecitava, in vista della finalità di coordinamento anche sostanziale attribuita al testo unico, una riconsiderazione della disciplina, che tenesse conto dei mutati rapporti istituzionali fra USL e Comuni, e operasse dunque anche quel coordinamento fra i due sistemi normativi, relativi rispettivamente alla organizzazione delle USL e all'ordinamento dei Comuni, che prima di allora il legislatore non aveva avuto occasione di attuare.

In questo quadro la scelta del legislatore delegato, di abrogare l'art. 8 della legge n. 154 del 1981 senza riprodurre il contenuto nel testo unico, e quindi di far venir meno la causa di incompatibilità, limitandosi invece a riprodurre le cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste dal d.lgs. n. 502 del 1992 per le nuove cariche delle USL, non può ritenersi eccedere l'ambito del compito di coordinamento conferito con la legge di delega. Coordinare (non solo formalmente) vuol dire infatti anche adeguare la disciplina al nuovo quadro complessivo, derivato dal sovrapporsi, nel tempo, di norme dettate in vista di situazioni e di assetti diversi, anche eliminando dai testi legislativi norme la cui *ratio* originaria non trova più rispondenza nell'ordinamento, e che quindi non appaiono più razionalmente riconducibili, quanto meno nella loro portata originaria, all'assetto in vigore.

9.– Le considerazioni finora svolte conducono a ritenere infondata la questione anche sotto il profilo, sollevato dal Tribunale di ..., degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Il remittente ritiene che l'assenza della incompatibilità fra la carica di Sindaco e l'ufficio di primario di divisione nel locale ospedale violi gli indicati principi costituzionali.

In realtà, da un lato, non si può dire che la funzione del sanitario, che ha essenzialmente compiti di direzione tecnica di servizi, e non di gestione dell'azienda, lo collochi istituzionalmente in una posizione di interferenza o conflitto potenziale con le funzioni di Sindaco del Comune, tale da rendere costituzionalmente necessaria la incompatibilità dal punto di vista dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione: specie se si tiene presente che la eleggibilità alle cariche rappresentative locali è contenuto di un diritto, che può essere compresso solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti, il cui apprezzamento richiede per lo più – anche se non sempre necessariamente – una interposizione del legislatore.

Dall'altro lato, il confronto che viene operato con la posizione del direttore generale e dei direttori amministrativo e sanitario della USL, per i quali sussiste la incompatibilità con tutte le cariche elettive locali, regionali e nazionali, evoca un *tertium comparationis* non idoneo, poiché non sussiste certo omogeneità di posizioni fra titolari degli uffici preposti alla gestione dell'azienda USL e dipendenti di questa con compiti tecnico-sanitari, come i primari; né è confrontabile, per portata e *ratio*, la incompatibilità sancita per i primi con le cariche elettive ad ogni livello e indipendentemente dal rapporto territoriale, con quella che il remittente vorrebbe reintrodurre rispetto alla sola carica di Sindaco del Comune, il cui territorio coincide con quello in cui opera l'azienda.

10.– Le conclusioni raggiunte in ordine alla disposizione abrogativa di cui all'art. 274, comma 1, lettera l, del d.lgs. n. 267 del 2000 valgono, evidentemente, anche in relazione agli artt. 63 e 66 dello stesso testo unico, impugnati dal Tribunale di ... nella parte in cui non prevedono la predetta causa di incompatibilità.

Omissis.