CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **161/1982** (ECLI:IT:COST:1982:161)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **ANDRIOLI**
Udienza Pubblica del **28/04/1982**; Decisione del **21/07/1982**
Deposito del **29/07/1982**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **11567 11568**
Atti decisi:

N. 161

SENTENZA 21 LUGLIO 1982

Deposito in cancelleria: 29 luglio 1982.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 213 del 4 agosto 1982.

Pres. ELIA - Rel. ANDRIOLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Prof. GIOVANNI CONSO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 40, u.c., dellalegge 12 febbraio 1968, n. 132 (enti ospedalieri e assistenza ospedaliera), dell'art. 33 del d.P.R. 29 marzo 1969, n. 130 (stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri) e dell'articolo 7, commi terzo e sesto, del d.l. 8

luglio 1974, n. 264 (norme per l'estinzione dei debiti degli enti mutualistici neiconfronti degli enti ospedalieri, il finanziamento della spesa ospedaliera e l'avvio della riforma sanitaria), conv. in legge 17 agosto 1974, n. 386 promossi con ordinanze emesse dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte in data 11 novembre 1975 (tre ordinanze), 18 febbraio 1976, 29 marzo 1977 (due ordinanze) e 11 dicembre 1979, dal Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria in data 17 giugno e 14 luglio 1977, dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia - sezione staccata di Brescia - in data 20 dicembre 1979 e 8 gennaio 1981 e con due ordinanze emesse dal Consiglio di Stato - sezione V giurisdizionale - in data 4 luglio 1980, iscritte ai numeri 439, 440, 441 e 442 del registro ordinanze 1976, ai nn. 44 e 45 del registro ordinanze 1978, ai nn. 114 e 115 del registro ordinanze 1979, ai nn. 459 e 580 del registro ordinanze 1980, al n. 602 del registro ordinanze 1981 ed ai nn. 1 e 46 del registro ordinanze 1982 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 225 del 1976, n. 87 del 1978, n. 102 del 1979, nn. 215 e 298 del 1980 e nn. 5 e 61 del 1982.

Visti gli atti di costituzione di Gandini Dario, di Capra Manzani Pietro ed altri, della Regione Piemonte, di Domenici Mario ed altri e di Montaini Carlo ed altro e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 1982 il Giudice relatore Virgilio Andrioli;

uditi l'avv. Domenico Sorace per Domenici Mario ed altri e per Montaini Carlo ed altro, l'avv. Alberto Predieri per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Franco Chiarotti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1.1. - Con ricorso, notificato il 21 gennaio 1975 alla Regione Piemonte e per mezzo del servizio postale all'Ente Ospedaliero Ospedale degli infermi di Biella, il prof. Dario Gandini chiese al T.A.R. Piemonte annullarsi la delibera adottata dal Consiglio di amministrazione dell'Ente in data 22 ottobre 1974 n. 923 ed avente ad oggetto il recepimento dell'accordo nazionale di lavoro FIARO/Sindacati del 23 giugno 1974, e lade libera del Comitato regionale di controllo in data 8 novembre 1974 con cui era stata annullata la delibera 923/1974 dell'Ente relativamente alle parti riguardanti gli istituti che trovano la loro disciplina nelle vigenti leggi in virtù dell'espressa riserva di cui agli artt. 40, 42 e 43 legge 12 febbraio 1968 n. 132, sulla premessa che a) l'accordo del 23 giugno 1974 non era stato sottoscritto tra gli altri dall'Associazione dei Primari ospedalieri, b) erano stati violati gli artt. 40 legge 12 febbraio 1968 n. 132, 33 u.c. d.P.R. 27 marzo 1969 n. 130 e 39 Cost. ed era stato perpetrato eccesso di potere per assoluta carenza di presupposti, contraddittorietà e irrazionalità.

L'adito T.A.R., dopo avere con sentenza interlocutoria 11 novembre 1975, depositata l'11 febbraio 1976, ritenuto ammissibile il ricorso del Gandini ed estromesso dal giudizio la Regione Piemonte, ha giudicato non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 39 commi 1 e 4 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 40 u.c. legge 12 febbraio 1968 n. 132 e 33 d.P.R. 29 marzo 1969 n. 130 (questione ritenuta rilevante con la interlocutoria) con ordinanza emessa l'11 novembre 1975, comunicata il 18 febbraio e notificata il 27 marzo 1976, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 225 del 25 agosto 1976 e iscritta al n. 439 R.O. 1976.

Ha osservato il T.A.R. che, pur non vincolando gli accordi sindacali i non iscritti alle associazioni che li hanno stipulati, gli artt. 40 legge 132/1968 e 33 d.P.R. 130/1969 hanno operato "un inserimento dell'accordo collettivo fra le associazioni sindacali e quelle rappresentanti degli enti ospedalieri quale sistema partecipazionale ai poteri organizzatori di diritto pubblico degli enti", che, peraltro, il prevalente orientamento giurisprudenziale del

Consiglio di Stato è nel senso che glia ccordi nazionali, cui gli enti ospedalieri si uniformano ai sensi delle citate disposizioni, non sono necessariamente quelli stipulati fra tutte le associazioni sindacali, ed è, di conseguenza, irrilevante l'appartenenza del dipendente ai sindacati stipulanti, di guisa che si realizza un fine unificatore del trattamento economico e normativo del personale ospedaliero "sotto certi limitati aspetti assimilabile a quello realizzato con la legge 14 luglio 1959, n. 741, concernente i contratti collettivi erga omnes". Ha proseguito il T.A.R. con rilevare che tale ricostruzione, che s'incentra nel concepire gli accordi come "momento procedimentale" su cui s'innesta la deliberazione dell'ente non del tutto priva di un'area di discrezionalità, più nona pparirebbe valida a seguito della normativa del 1974, il cui divieto di trattamenti migliorativi rispetto a quelli stabiliti dalla legge o dagli accordi nazionali - in una col divieto di far effettuare straordinari oltre i limiti stabiliti da tali accordi, e con la disposizione, secondo cui per i medici ospedalieri l'attività libero - professionale e per i servizi convenzionati è direttamente disciplinata dagli accordi nazionali - indurrebbe ad individuare in questi la fonte diretta di efficacia obbligatoria, non temperata da alcun margine di discrezionalità dell'ente ospedaliero. Siffatte argomentazioni hanno indotto il T.A.R.a dire le norme impugnate lesive dei principi posti dall'art. 39 Cost., sia per attribuire efficacia erga omnes a contratti stipulati da sindacati rappresentativi sol di parte della categoria (sul punto si è richiamata la sent. 57/1968 della Corte costituzionale), sia imponendo agli enti pubblici la recezione, senza preventivo controllo di merito, di tali contratti collettivi, in violazione del principio della libertà sindacale. Non ha il T.A.R. mancato di rilevare che una ipotetica recezione legislativa dei contratti collettivi di lavoro (presenti e futuri), che s'imporrebbero a guisa di norme cogenti di legge, contrasterebbe con la "separazione tra disciplina autoritativa (schema autoritativo) ed autonomia dei rapporti di lavoro (schema paritario)", e a sostegno ha richiamato le sentenze 106/1962,106/1963 e 156/1971 della Corte.

1.2. - Avanti la Corte si sono costituiti gli avv.ti Vitaliano Lorenzoni e Franco Levi giusta delega in margine all'atto di deduzioni depositato il 19 maggio 1976, con il quale, nell'interesse del prof. Dario Gandini, han richiamato la motivazione dell'ordinanza di rimessione concludendo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 40 u.c. legge 12 febbraio 1968 n. 132 e 33 d.P.R. 27 marzo 1969 n. 130 per contrasto con l'art. 25 comma 1 e 4 (rectius 39 commi 1 e 4) anche in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.; ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato il 30 giugno 1976, con cui l'Avvocatura generale dello Stato ha concluso per la dichiarazione d'infondatezza della questione osservando che il sistema originario, espresso dalle norme impugnate, rappresenterebbe un corretto punto di equilibrio fra le esigenze di uniformità dei trattamenti e di salvaguardia dell'autonomia delle amministrazioni, e che la legge 386/1974, privilegiando il primo dei terminidi raffronto, costituirebbe una scelta di merito legislativa nonsindacabile in sede di legittimità costituzionale.

2.1. - Sul ricorso, notificato ad istanza del prof. Piero Capra Marzani e di altri sette sanitari all'Ente Ospedaliero Santo Spirito di Casale Monferrato il 13 gennaio 1975 e alla Regione Piemonte il 9 gennaio 1975, il T.A.R. Piemonte ha reso sotto la data dell'11 novembre 1975 sentenza interlocutoria, depositata il 10 febbraio 1976, con la quale ha respinto la eccezione pregiudiziale d'inammissibilità del ricorso, ha estromesso la Regione Piemonte dal giudizio e dichiarato la rilevanza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 40 u.c. legge 132/1968 e 33 d.P.R. 130/1969 che con ordinanza deliberata sotto la stessa data (comunicata il 18 febbraio e notificata il 17 marzo 1976, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 225 del 25 agosto 1976 e iscritta al n. 441 R.O. 1976) - ha giudicato, in riferimento all'art. 39 commi 1 e 4 Cost., non manifestamente infondata. Le motivazioni della sentenza interlocutoria e della ordinanza sono ricalcate dalla sentenza interlocutoria e dalla ordinanza rese nel giudizio le cui vicende sono riassunte sub 1.1.

2.2. - Avanti la Corte si sono costituiti nell'interesse dei ricorrenti gli avv.ti Vitaliano Lorenzoni e Franco Levi in virtù di delega in margine all'atto di deduzioni depositato il 19 agosto 1976, e ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri con atto

depositato il 30 giugno 1976; i contenuti dei due atti sono mutuati dai paralleli atti versati nell'incidente iscritto al n. 439 R.O. 1976 (supra 1.2.).

3.1. - Con ricorso, notificato ad istanza del prof. Franco Martelli all'Ente Ospedaliero Ospedale Maggiore della Carità di Novara il 3 gennaio 1975 e alla Regione Piemonte e al Comitato regionale di controllo sugli atti degli enti ospedalieri il 2 gennaio 1975, il T.A.R. Piemonte ha reso sotto la data dell'11 novembre 1975 sentenza interlocutoria, depositata il 10 febbraio 1976, e ordinanza (comunicata il 18 febbraio 1976 e notificata il 27 marzo 1976, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 225 del 25 agosto 1976 e iscritta al n. 442 R.O. 1976), motivazione in diritto e dispositivo delle quali sono ripresi dalle corrispondenti parti delle sentenze interlocutorie e ordinanze rese sotto la stessa data dell'11 novembre 1975 (supra 1.1., 2.1.).

3.2. - Gli atti di costituzione dei ricorrenti e di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri non differiscono dai corrispondenti atti versati negli incidenti iscritti ai nn. 439 e 441 R.O. 1976 se non nelle generalità delle parti private costituitesi avanti questa Corte (supra 1.2., 2.2.).

4.1. - Sul ricorso, notificato ad istanza del prof. Giovanni Abelli e di altri dieci sanitari all'Ente Ospedaliero Ospedale Civile S. Croce di Cuneo il 25 gennaio 1975 e alla Regione Piemonte e al Comitato regionale di controllo sugli atti degli enti ospedalieri il 29 gennaio 1975, il T.A.R. Piemonte ha reso sotto la data del 18 febbraio 1976 ordinanza (comunicata il 23 e notificata il 27 successivi, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 225 del 25 agosto 1976 e iscritta al n. 440 R.O. 1976), motivazione in diritto e dispositivo della quale non differiscono dalle corrispondenti parti delle ordinanze deliberate l'11 novembre 1975 (supra 1.1., 2.1., 3.1.).

4.2. - Avanti la Corte nessuna delle parti si è costituita; ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato il 5 luglio 1976, il cui contenuto non diverge dagli atti d'intervento versati negli altri incidenti (supra 1.2., 2.2., 3.2.).

5.1. - Sul ricorso, notificato ad istanza di Furino Pasquale e di altri quattro sanitari all'Ente Ospedaliero Ospedale Amedeo di Savoia, alla Regione Piemonte e al Comitato regionale di controllo sugli enti ospedalieri il 7 novembre 1975, il T.A.R. Piemonte ha reso sotto la data del 29 marzo 1977 ordinanza (pervenuta alla Corte il 12 gennaio 1978; comunicata il 14 giugno 1977 e notificata il 2 novembre 1977, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 87 del 29 marzo 1978 e iscritta al n. 44 R.O. 1978), con la quale ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 40 u.c. legge 132/1968 e 7 comma 3 d.l. 264/1974 conv. in legge 386/1974 in riferimento all'art. 39 commi 1 e 4 Cost., riproducendo la sostanza della motivazione in diritto dalle sue quattro precedenti ordinanze (supra 1.1.; 2.1.; 3.1.; 4.1.).

5.2. - Avanti la Corte nessuna delle parti si è costituita; ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministricon atto depositato il 5 luglio 1977, il cui contenuto corrisponde ai precedenti atti d'intervento (supra 1.2.; 2.2.; 3.2.; 4.2).

6.1. - Sul ricorso, notificato ad istanza di Ezio Magnano e di altri quattro sanitari all'Ente Ospedaliero Ospedale Dermatologico S. Lazzaro di Torino, alla Regione Piemonte e Comitato regionale di controllo sugli atti degli enti ospedalieri il 9 luglio 1976, il T.A.R. Piemonte ha reso sotto la data del 29 marzo 1977 l'ordinanza (pervenuta alla Corte il 12 gennaio 1978; comunicata il 7 giugno 1977 e notificata il 2 novembre 1977, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 87 del 29 marzo 1978 e iscritta al n. 45 R.O. 1978) riproducendo motivazione in diritto e dispositivo della ordinanza resa sotto la stessa data (supra 5.1.).

6.2. - Avanti la Corte nessuna delle parti si è costituita; ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato il 30 giugno 1977, il cui contenuto è mutuato dai precedenti atti di intervento (supra 1.2.; 2.2.; 3.2.; 4.2.; 5.2.).

7.1. - Sul ricorso, notificato ad istanza di Delio Carboni alla Regione Umbria il 20 novembre 1976 e all'Ente Ospedaliero Ospedale Generale di Zona "S. Maria della Stella" di Orvieto e al Comitato di controllo sugli atti degli enti locali il successivo 22, il T.A.R. Umbria ha reso sotto la data del 17 giugno 1977 l'ordinanza (pervenuta alla Corte l'8 febbraio 1979; comunicata il 31 marzo 1978 e notificata il 10 gennaio 1979, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 102 dell'11 marzo 1979 e iscritta al n. 115 R.O. 1979), con la quale ha giudicato rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 39 comma 4 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 comma 6 d.l. 8 luglio 1974 n. 264, poi convertito nella legge 17 agosto 1974 n. 385. Premesso che il ricorso alla stregua della vigente normativa sarebbe si dovuto respingere in quanto l'organo di controllo aveva giustamente rilevato che l'attribuzione del maggior livello, cui il ricorrente assumeva di aver diritto, era stata disposta sulla base di una intesa regionale derogativa in melius rispetto all'accordo nazionale, della quale l'art. 7 comma 6 d.l. 264/1974 comminava la nullità, ha reputato tale normativa contrastante con l'art. 39 Cost. in quanto dà in sostanza vita ad un congegno di produzione normativa che potrebbe operare erga omnes solo in presenza della disciplina legislativa della registrazione dei sindacati e della costituzione dell'organismo unitario previsto dalla Carta costituzionale.

7.2. - Avanti la Corte nessuna delle parti si è costituita; ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato il 6 marzo 1979, con il quale l'Avvocatura generale dello Stato, in aggiunta alle argomentazioni esposte in precedenti atti di intervento, ha osservato che la proposizione del T.A.R. - che la norma impugnata devolverebbe il trattamento economico del personale ospedaliero all'accordo nazionale stipulato tra le contrapposte associazioni sindacali - sarebbe inesatta se intesa nel senso che non occorrerebbe la deliberazione della singola Amministrazione soggetta ai controlli di legge, laddove deve la norma interpretarsi nel quadro del sistema normativo che disciplina la materia.

8.1. - Identici sono la motivazione in diritto e il dispositivo della ordinanza resa sotto la stessa data del 14 luglio 1977 (pervenuta alla Corte l'8 febbraio 1979; comunicata il 31 marzo 1978 e notificata il 10 gennaio 1979, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 102 dell'11 aprile 1979 e iscritta al n. 114 R.O. 1979), con la quale il T.A.R. Umbria ha provveduto sul ricorso notificato, ad istanza di Natalino Migliorati, alla Regione Umbria e al Comitato di controllo sugli atti degli enti locali l'11 novembre 1976 e all'Ente Ospedaliero Ospedale Generale di Zona di Umbertide il successivo 15.

8.2. - Identico nel contenuto all'atto d'intervento versato nell'incidente iscritto al n. 115 R.O. 1979 (supra 7.2.) è l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri depositato il 6 marzo 1979.

9.1. - Provvedendo sul ricorso, notificato, su istanza di Giuseppe Bianchi, direttore amministrativo in servizio presso l'Ospedale Generale di Zona "S. Spirito" di Nizza Monferrato, alla Regione Piemonte e al Comitato di controllo sugli atti degli enti locali il 28 febbraio 1977, il T.A.R. Piemonte, con ordinanza emessa l'11 dicembre 1979 (comunicata il 20 febbraio 1980 e notificata il 22 successivo, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 215 del 6 agosto 1980 e iscritta aln. 459 R.O. 1980), ha giudicato rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 39, 1 e 4 comma Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 40 u.c. legge 12 febbraio 1968 n. 132, 33 d.P.R. 29 aprile 1969 n. 130 e 7 comma 3 legge 17 agosto 1974 n. 386 integrando la motivazione svolta in precedenti ordinanze (supra 1.1.; 2.1.; 3.1.; 4.1.; 5.1.) con rilievi sostanziantisi in ciò che gli artt. 35 e 38 dell'accordo nazionale 23 giugno 1974 fissano trattamenti economici differenziati per il direttore sanitario e per quello amministrativo e che, pertanto, l'equiparazione di questo a quello, nella specie deliberata dalla Amministrazione ospedaliera, contraddice all'art. 7 legge 386/1974, il quale non circoscrive la propria portata precettiva alle sole indennità aggiuntive rispetto allo stipendio - base, ma vieta la corresponsione, sotto qualsiasi forma, di trattamenti migliorativi rispetto a quelli previsti negli accordi sindacali.

9.2. - Avanti la Corte si è costituito per la Regione Piemonte l'avv. Alberto Predieri giusta delega in margine alla memoria depositata il 7 maggio 1980, e ha chiesto dichiararsi irrilevante e, comunque, manifestamente infondata la proposta questione: irrilevante perché 1) la normativa impugnata è stata superata dalla legge 23 dicembre 1978 n. 833 (istitutiva del s.s.n.), il cui art. 47 statuisce che "il Governo è delegato ad emanare, entro il 30 giugno 1979, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con i Ministri della Sanità e del Lavoro e della Previdenza Sociale, previa consultazione delle associazioni sindacali delle categorie interessate, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, per disciplinare, salvo quanto previsto dall'ottavo comma del presente articolo, lo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali" (comma 3), che "il trattamento economico egli istituti normativi di carattere economico del rapporto di impiego di tutto il personale sono disciplinati mediante accordo nazionale unico, di durata triennale, stipulato tra il Governo, le Regioni e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale delle categorie interessate" (comma 8) e che "l'accordo nazionale di cui al comma precedente è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. I competenti organi locali adottano entro trenta giorni dalla pubblicazione del suddetto decreto i necessari e dovuti atti deliberativi" (comma 9); II) con d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761 si è disciplinato lo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali nonché il trattamento economico del medesimo con l'art. 30, che prevede la delegazione del Governo, delle Regioni e dell'ANCI per la stipula dell'accordo nazionale unico con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale delle categorie interessate; comunque infondata perché I) l'art. 39 si riferisce ai contratti collettivi capaci di assumere, come tali, efficacia obbligatoria, ma risulterebbe estraneo all'ambito del pubblico impiego regolato non da modelli contrattuali ma da atti unilaterali, II) il rinvio legislativo, formale o recettizio, ad un accordo sindacale può legittimamente regolare, unilateralmente, un rapporto di pubblico impiego, III) la partecipazione sindacale alla produzione di norme relative al pubblico impiego è fenomeno diverso dalla contrattazione collettiva prevista dall'art. 39, IV) pertanto il T.A.R., sempre ad avviso della Regione, ha erroneamente ignorato l'accennata distinzione, tenuta, per contro, presente dalla giurisprudenza del Consigliodi Stato (Sez. VI; dec. 16 dicembre 1977 n. 1134), V) la legge 70/1976 sul personale degli enti parastatali confermerebbe la considerazione del fenomeno delineata dalla Regione, la quale conclude ravvisando nell'accordo con i direttori sanitari un limite e non una norma per il trattamento dei direttori amministrativi, la cui mancata partecipazione all'accordo sarebbe irrilevante per essere la disciplina agganciata ad un elemento extracontrattuale al di fuori della logica dell'art. 39.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato l'8 aprile 1980 riproducendo argomentazioni esposte e conclusioni formulate in precedenti incidenti (supra 1.2.; 2.2.; 3.2.; 4.2.; 5.2.; 6.2.; 7.2.; 8.2.).

10.1. - Provvedendo sul ricorso, notificato, su istanza di Pasquale Vilardi, agli Spedali Civili di Brescia il 12 luglio 1979 e alla Regione Lombardia e al Comitato regionale di controllo della Regione il successivo 18, il T.A.R. Lombardia - Sezione staccata di Brescia - con ordinanza (definita nella intestazione p. 1: sentenza) deliberata il 20 dicembre 1979 e pubblicata il 7 luglio 1980 (pervenuta alla Corte il 18 agosto 1980; comunicata il 23 maggio e notificata il 29 maggio dello stesso anno, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 298 del 29 ottobre 1980 e iscritta al n. 580 R.O. 1980), ha giudicato non manifestamente infondata in riferimento all'art. 39 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 d.l. 8 luglio 1974 n. 264, svolgendo motivazione ricalcata sui motivi addotti dal T.A.R. Umbria nelle ordinanze 17 giugno e 14 luglio 1977 (supra 7.1.; 8.1.).

10.2. - Avanti la Corte nessuna delle parti si è costituitane' ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.

11.1. - Dalla ordinanza iscritta al n. 580 R.O. 1980 (supra 10.1.) differisce l'ordinanza,

deliberata dallo stesso T.A.R. Lombardia - Sezione staccata di Brescia - l'8 gennaio 1981 (e pubblicata il successivo 12 maggio; notificata ecomunicata il 9 giugno dello stesso anno, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 5 del 6 gennaio 1982 e iscritta al n. 602 R.O. 1981) sul ricorso, notificato, ad istanza di Maria Bertoloni e di altre dieci assistenti sanitari e visitatrici, il 6 marzo 1980 all'Ente Ospedaliero "Spedali Civili" di Brescia, sol in ciò che la disposizione impugnata è stata più puntualmente indicata nell'art. 7 comma 3 a) d.l. 8 luglio 1974 n. 264, conv. in legge 17 agosto 1974 n. 386, e, ai fini della rilevanza, che l'applicabilità di detta disposizione non è nella specie esclusa dal fatto che venga rivendicato un livello retributivo notevolmente superiore perché la ripetuta disposizione è comprensiva anche del divieto agli enti ospedalieri di attribuire ai propri dipendenti livelli retributivi superiori a quelli in sede pattizia concordati.

11.2. - Avanti la Corte nessuna delle parti si è costituitane' ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.

12.1 - Provvedendo sui ricorsi proposti da Antonio Sereni, Mario Domenici e Generoso De Gennaro avverso sentenze 570 a 572/1976 del T.A.R. Toscana, il Consiglio di Stato, Sez. V con ordinanza 4 luglio 1980 (pervenuta alla Corte l'8 gennaio 1982; notificata il 9 dicembre e comunicata il 16 dicembre 1981, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 61 del 3 marzo 1982 e iscritta al n. 1 R.O. 1982) ha giudicato rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 70, 76, 77, 97 e 113 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3 della legge 17 agosto 1974 n. 386. Ad avviso del giudice a quo, l'equilibrio, anteriore alla disposizione impugnata, tra la provenienza dalle categorie interessate della regolamentazione del rapporto e la sfera di autonomia da riservarsi alla pubblica Amministrazione per il raggiungimento dei propri specifici fini, sarebbe venuto meno a seguito della entrata in vigore della disposizione impugnata, la quale avrebbe compresso, fino ad annullarlo, ogni spazio del potere regolamentare dell'Amministrazione circa il contenuto economico del rapporto: di qui la violazione del combinato disposto degli artt. 70,76 e 77 Cost. provocata da ciò che le delibere di recepimento si risolverebbero in una mera presa di atto delle risultanze di una trattativa, la quale, poi, non potrebbe vincolare se non i partecipi. Ne rimarrebbero offesi anche gli artt. 97 e 113 Cost.: l'uno perché la vincolatività deriverebbe da fonte normativa atipica come gli accordi sindacali; l'altro perché, data l'inapplicabilità dell'art. 39, non potrebbe attribuirsi se non natura privatistica all'attività delle rappresentanze degli enti ospedalieri, inidonea a produrre in capo ai dipendenti interessi legittimi né diritti soggettivi.

12.2. - Avanti la Corte si sono costituiti per il De Gennaro, il Domenici e il Sereni gli avv.ti Domenico Sorace e Paolo Spada giusta delega in margine alla memoria, depositata il 23 marzo 1982, in cui han concluso per la dichiarazione di fondatezza della questione anche in riferimento all'art. 39 Cost., sulla base di argomentazioni ampiamente sviluppate nella memoria depositata il 15 aprile 1982.

Ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato il 22 dicembre 1981, con il quale l'Avvocatura generale dello Stato, richiamata la precedente giurisprudenza del Consiglio di Stato (dec. 16 dicembre 1977 n. 11 34), ha negato fondamento alla prospettata questione perché 1) il contrasto con i principi di tipicità delle fonti normative e di legalità dell'organizzazione amministrativa non sussisterebbe e ciò per il complesso motivo che la limitazione della potestà regolamentare degli enti ospedalieri deriva non dagli accordi sindacali ma dalla legge che vi fa rinvio, e comunque opererebbe soltanto nel massimo (ma non nel minimo) né gli enti sono privati del potere - dovere di verificare la legittimità dell'accordo in relazione all'art. 36 Cost., II) infine, non sarebbe violato l'art. 113 Cost. perché con le delibere di recepimento possono gli enti ospedalieri derogare in peius le clausole formulate nelle trattative con le associazioni sindacali.

13.1. - Identica questione ha sollevato il Consiglio di Stato, Sez. V, investito degli appelli proposti da Carlo Montaini e Oreste Mazzola avverso le sentenze 238 e 239/1977 del T.A.R.

Toscana poi riuniti, con ordinanza 4 luglio 1980 (pervenuta alla Corte il 28 gennaio 1982; notificata il 10 gennaio 1981 e comunicata l'11 gennaio 1982, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 61 del 3 marzo 1982 e iscritta al n. 46 R.O. 1982), che riproduce la motivazione in diritto della ordinanza di pari data.

13.2. - Avanti la Corte si sono costituiti per il Mazzolae il Montaini gli avv.ti Domenico Sorace e Paolo Spada giusta delega in margine alla memoria depositata il 15 aprile 1982, nella quale hanno esposto i motivi di fondatezza della proposta questione; l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri è comune all'incidente iscritto al n. 1 R.O. 1982.

14.1. - Nella memoria depositata il 13 aprile 1982, comune agli incidenti iscritti ai nn. 1 e 46 R.O. 1982, la difesa dei cinque ricorrenti al T.A.R. Toscana si è in particolare soffermata su ciò che 1) non è possibile, senza violare ad un tempo gli artt. 97 e 36 Cost., rendere indipendente la disciplina della "qualità e quantità del lavoro", che coinvolge l'organizzazione della struttura, dalla disciplina della retribuzione, Il) sussiste contrasto tra gli artt. 7 d.l. 264/1974 e 97 Cost. perché ne riesce in radice esclusa qualsiasi potestà normativa pubblica nella materia, III) riesce violato l'art. 113 Cost. dal ridurre il ripetuto art. 7 la potestà dell'amministrazione alla emanazione di atti di adempimento, IV) è infine da reputare costituzionalmente scorretto che norme ordinarie operino un rinvio formale non previsto dalla Costituzione e, per di più, ad una fonte non considerata dalla Costituzione.

14.2. - Comune agli undici incidenti, in cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha spiegato intervento, è la memoria, depositata il 13 aprile 1982, con la quale l'Avvocatura generale dello Stato, dopo aver opposto alla eccezione d'irrilevanza sollevata dalla Regione Piemonte che i rapporti, che han fornito occasione agli incidenti, non possono non essere disciplinati dalle norme del tempo e non da disposizioni sopravvenute, ha osservato che corretta è la interpretazione delle disposizioni impugnate prospettata (non dai T.A.R. seppur con sfumature varie, sibbene) dal Consiglio di Stato, per la quale gli accordi sindacali sono non fonte autonoma di normazione ma presupposti del potere regolamentare delle Amministrazioni ospedaliere (amministrazioni - si aggiunga - vincolate quanto ai massimi non quanto ai minimi), comunque legittimate - in non diversa guisa dei destinatari cui è aperta la via delle azioni in giudizio - a controllarne la legittimità alla stregua dell'art. 36 Cost..

15. - Alla udienza pubblica del 28 aprile 1982, nella quale il giudice Andrioli ha svolto unica relazione, gli avv.ti Sorace e Predieri e l'avv. dello Stato Chiarotti hanno ampiamente illustrato le argomentazioni esposte negli scritti.

Considerato in diritto:

16.1. - Nelle motivazioni delle ordinanze dei T.A.R. Piemonte, Umbria e Lombardia (Sezione staccata di Brescia) costituiscono la nota tenuta i commi 2 - divenuto 3 a seguito della inserzione di altro comma tra il 1 e il 2 comma del d.l. in sede di conversione - ("è fatto divieto agli enti ospedalieri: a) di corrispondere al personale dipendente compensi, proventi, indennità (addizionali; parola aggiunta in sede di conversione), a qualsiasi titolo, in eccedenza a quelli previsti da disposizioni di legge o dagli accordi nazionali stipulati ai sensi dell'articolo 40 della legge 12 febbraio 1968 n. 132; b) di fare effettuare al personale dipendente prestazioni di lavoro straordinario oltre i limiti massimi previsti dagli accordi nazionali stipulati ai sensi dell'artcolo 40 della legge 12 febbraio 1968 n. 132") e 6 - divenuto 7 a seguito della già constatata inserzione di altro comma tra il 1 e il 2 comma - ("sono nulli gli accordi normativi ed economici a livello locale, provinciale e regionale in contrasto con le disposizioni del presente articolo, o che riconoscano parametri retributivi superiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali") dell'art. 7 del d.l. 8 luglio 1974 n. 264 (norme per l'estinzione dei debiti

degli enti mutualistici nei confronti degli enti ospedalieri, il finanziamento della spesa ospedaliera e l'avvio della riforma sanitaria), conv., con modificazioni, nella legge 17 agosto 1974 n. 386.

Vero è I) che il comma 2 (poi 3) è sospettato di illegittimità nella sua interezza soltanto nel dispositivo delle due ordinanze 29 marzo 1977 e della ordinanza 11 dicembre 1979 del T.A.R. Piemonte, II) che nel dispositivo della ordinanza 8 gennaio 1981 della Sezione staccata di Brescia del T.A.R. Lombardia si esibisce la sola lett. a) del comma 2 (poi 3) mentre la stessa Sezione nel dispositivo della ordinanza 20 dicembre 1979 denuncia l'intero art. 7, e III) che il comma 6 (poi 7) figura nel dispositivo delle due ordinanze 14 luglio 1979 del T.A.R. Umbria, ma non meno conforme al vero si è che nelle tre ordinanze rese sotto le date dell'11 novembre 1975 (nn. 439, 441 e 442 R.O. 1976) e del 18 febbraio 1976 (n. 440 R.O. 1976) il T.A.R. Piemonte ha omesso di indicare soltanto nei dispositivi l'art. 7 d.l. 264/1974 perché la disposizione è ben presente nella motivazione, peraltro comune ai quattro provvedimenti, nella quale si legge che la normativa originata dagli artt. 40 u.c. legge 132/1968 e 33 d.P.R. 130/1969, che "già apriva il varco a più di un dubbio di legittimità costituzionale", "non può essere ulteriormente sostenuta una volta entrato in vigore il d.l. 8 luglio 1974 n. 264 e la legge di conversione 17 agosto 1974 n. 386" per la ragione che "la legge 17 agosto 1974 n. 386, innovando alla disposizione dell'art. 7, 4 e 5 comma del d.l. 8 luglio 1974 n. 264, giunge a disporre che per i medici ospedalieri l'attività libero - professionale e per servizi convenzionati sia disciplinata direttamente dagli accordi nazionali, stipulati a norma dell'art. 40 della legge 12 febbraio 1968 n. 132, così eliminando ogni residuo eventuale dubbio in ordine alla sopravvivenza di un margine di discrezionalità da parte degli Enti, in sede di recepimento degli accordi, tanto da paralizzarne lo stesso potere discrezionale per la concessione di un trattamento economico più favorevole con ciò superando i limiti stessi dell'efficacia obbligatoria del contratto collettivo di diritto privato, cui si riferisce l'art. 39, ult. comma della Costituzione". Talché i T.A.R. Umbria e Lombardia (Sezione staccata di Brescia) altro non han fatto che evidenziare, nella motivazione, quegli argomenti che avevano indotto il T.A.R. Piemonte a vibrare con il d.l. 264/1974 e con la legge 386/1974 il colpo di grazia agli artt. 40 u.c. legge 132/1968 e 33 d.P.R. 130/1969 e a sospingere la normativa del 1974 alla ribalta del dispositivo: in tale ampliatio preceduti i due T.A.R. dallo stesso T.A.R. Piemonte nelle due ordinanze 29 marzo 1977 la cui motivazione pur non dissente nella sostanza da quella comune alle ordinanze 11 novembre 1975 e 18 febbraio 1976. Né interessa che in alcuni dei dispositivi passati in rassegna l'art. 7 comma 3 d.l. 386/1974 si affianchi all'art. 40 u.c. legge 132/1968 (T.A.R. Piemonte 29 marzo 1977 il quale richiama l'art. 7 comma 3 della legge 17 agosto 1974 n. 386 di conversione del decreto legge) nonché all'art. 33 d.P.R. 130/1969 (T.A.R. Piemonte 11 dicembre 1979) o rappresenti l'unico obiettivo di impugnazione (T.A.R. Lombardia) e che il T.A.R. Umbria si limiti ad impugnare il comma 6 dell'art. 7.

Pertanto, anche a tacer di ciò che nove sulle undici ordinanze hanno assunto a parametri di legittimità i commi 1 e 4 dell'art. 39 Cost. (il T.A.R. Umbria denuncia la violazione del solo comma 4), la relazione tra gli undici incidenti si appalesa di identità obiettiva più che di connessione onde se ne impone la riunione e la decisione con unica sentenza.

16.2. - Il comma 3 dell'art. 7 è l'unica norma impugnata, con le conformi ordinanze 4 luglio 1978, dal Consiglio di Stato, Sez. V, che radicalmente diverge dai T.A.R. Piemonte, Umbria e Lombardia per ravvisare i precetti costituzionali, che giudica violati, negli artt. 70, 76, 77, 97 e 113 della Carta.

Sebbene la decisione non possa non avere contenuto ben diverso, ben si giustifica, in una con la riunione dei due incidenti agli altri sollevati dai T.A.R., la sua collocazione in unico documento.

17.1. - La eccezione d'irrilevanza, basata dalla Regione Piemonte sull'art. 47 legge 23 dicembre 1978 n. 833 (istitutiva del servizio sanitario nazionale) nell'incidente iscritto aln. 459

R.O. 1980 (supra n. 9.2.), non merita accoglimento perche il d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761, con il quale, inforza della delega consentita con l'or menzionato art. 47, si è disciplinato lo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali, difetta di efficacia retroattiva e, pertanto, non coinvolge i rapporti anteriori alla sua entrata in vigore, che formano oggetto dei giudizi su cui il Consiglio di Stato ha reso le due ordinanze di rimessione.

17.2. - Nel merito la questione, nella quale è assunto a parametro l'art. 39, è infondata sia perché il legislatore ordinario non ha dato attuazione al comma 4 dell'art. 39 (né rientra nei poteri di questa Corte scrutinare l'opportunità o meno della inottemperanza), e, pertanto, non si è data vita a quella "registrazione" nella quale si risolve la legittimazione dei sindacati a stipulare, con gli ulteriori requisiti richiesti dal comma 4, contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce, sia perché nulla ha la meccanica dell'art. 39 da vedere con il procedimento di elaborazione degli atti previsti nelle disposizioni impugnate. Né in tal guisa individuata la funzione dei sindacati nelle normative del '68, del '69 e del '74 si vede in qual modo ne riesca offesa la libertà sindacale garantita dal 1 comma dell'art. 39.

Meritano quindi conferma le ragioni in materia esposte daquesta Corte nelle sent. 106/1962 e 54/1974.

18.1. - Che l'art. 39 non sia il parametro adatto a sindacare la conformità delle normative impugnate ai dettami costituzionali, è stato inteso dal Consiglio di Stato il quale ha assunto a termini di raffronto della legittimità dell'art. 7 comma 2 d.l. 18 luglio 1974 n. 264 (divenuto 3 con la legge 17 agosto 1974 n. 386 di conversione) gli artt. 70, 76, 77,97 e 113 Cost..

Di tali norme ritiene la Corte per fermo che valga a giudicare illegittima la denunciata disposizione l'art. 97 per il primo comma del quale il buon andamento e l'imparzialita'dell'amministrazione impongono l'organizzazione dei pubblici Uffici secondo disposizioni di legge. Invero l'art. 7, con irrogare con il comma 2 agli enti ospedalieri divieto di corrispondere ai dipendenti compensi di qualsiasi natura in eccedenza a quelli previsti (non solo da disposizioni di legge, ma anche) da accordi nazionali di cui alla legge 12 febbraio 1968 n. 132, e con fulminare, con il 6 comma (divenuto 7), dal quale il 2 comma non può essere dissociato, di nullità gli accordi normativi a livello locale, provinciale e regionale in contrasto con le disposizioni dello stesso art. 7, o che riconoscano parametri retributivi superiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali, attribuisce agli accordi nazionali anche futuri, per i quali non sono delineate sufficienti garanzie quanto ai tempi e alle modalità di formazione, con la esclusione di qualsiasi norma avente forza di legge, l'autorità di atti idonei a porre nel nulla vuoi clausole di contratti individuali vuoi accordi a livello locale, provinciale e regionale, che concedono ai dipendenti migliori trattamenti retributivi. Illegittimità tanto più grave per quanto si consideri il rapporto, di recente fermato da questa Corte con sent. 68/1980, tra l'articolo 97 e l'art. 36 al rispetto del quale, a conferma della sent. 124/1968, si è riconosciuta l'influenza sull'andamento dell'Amministrazione pubblica.

L'art. 7 riconosce alla contrattazione collettiva nazionale e soltanto alla contrattazione collettiva nazionale senza limiti di tempo né prescrizioni procedimentali autorità per la quale l'art. 97 comma 1 esige il rispetto della riserva di legge.

18.2. - La or resa statuizione esime la Corte dal verificare la idoneità degli artt. 70, 76, 77 e 113 - pur invocati dal Consiglio di Stato - a dimostrare il buon fondamento dei proposti incidenti.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i procedimenti iscritti ai nn. 439 a 442 R.O. 1976, 44 e 45 R.O. 1978, 114 e 115 R.O. 1979, 459 e 580 R.O. 1980, 602 R.O. 1981, 1 e 46 R.O. 1982,

a) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 40 u.c. della legge 12 febbraio 1968 n. 132 (enti ospedalieri e assistenza ospedaliera), 33 d.P.R. 27 marzo 1969 n. 130 (stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri) e 7 commi 2 e 6 del decreto legge 8 luglio 1974 n. 264 (norme per l'estinzione dei debiti degli enti mutualistici nei confronti degli enti ospedalieri, il finanziamento della spesa ospedaliera e l'avvio della riforma sanitaria) conv.con modificazioni nella legge 17 agosto 1974 n. 386, sollevata, in riferimento all'art. 39 commi 1 e 4 Cost., dai T.A.R. Piemonte, Umbria e Lombardia (Sezione staccata di Brescia) con le ordinanze indicate in motivazione;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 comma 2 decreto legge 8 luglio 1974 n. 264 (divenuto 3 con la legge 17 agosto 1974 n. 386 di conversione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 1982.

F.to LEOPOLDO ELIA - ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - GIOVANNI CONSO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.