CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **15/1999** (ECLI:IT:COST:1999:15)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **13/10/1998**; Decisione del **27/01/1999**
Deposito del **05/02/1999**; Pubblicazione in G. U. **10/02/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24419 24420**
Atti decisi:

N. 15

SENTENZA 27 GENNAIO-5 FEBBRAIO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, lettera a) del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), promosso con ordinanza emessa il 9 dicembre 1996 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto dall'Ordine provinciale dei medici chirurghi e odontoiatri di Milano contro il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed altro, pervenuta alla Corte costituzionale il 9 ottobre 1997, iscritta al n. 764 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Visti gli atti di costituzione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e odontoiatri di Milano e dell'ENPAM;

Udito nell'udienza pubblica del 13 ottobre 1998 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi gli avvocati Enrico Pennasilico per l'Ordine provinciale dei medici chirurghi e odontoiatri di Milano e Stefano Mastino del Rio per l'ENPAM.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso dall'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano per ottenere l'annullamento del decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale di approvazione dello statuto dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici (ENPAM), il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza emessa il 9 dicembre 1996 e pervenuta alla Corte costituzionale il 9 ottobre 1997, ha sollevato, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera a) del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, nella parte in cui, disponendo che lo statuto degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza trasformati in persone giuridiche private sia ispirato a criteri di trasparenza nei rapporti con gli iscritti e composizione degli organi collegiali, stabilisce che restano fermi i vigenti criteri di composizione degli organi stessi, così come previsti dagli attuali ordinamenti. Questa disposizione violerebbe gli artt. 76 e 77 della Costituzione, perché in contrasto con i criteri della delega conferita al Governo, che ha emanato la disposizione legislativa denunciata. Difatti la legge di delegazione non stabiliva alcuna limitazione per la composizione degli organi collegiali, ma prevedeva per gli enti privatizzati, che assumono forma di associazione o di fondazione, "garanzie di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile" (art. 1, comma 33, della legge 24 dicembre 1993, n. 537).

Lo statuto, deliberato dall'ENPAM ed approvato con il decreto sottoposto al giudizio del Tribunale amministrativo rimettente, non ha mantenuto gli organi previsti dal precedente ordinamento, ma ha introdotto un nuovo organo consultivo (il Consiglio nazionale dei presidenti degli ordini dei medici) ed ha modificato la composizione dell'organo deliberativo (il Consiglio generale, composto da consiglieri nominati per ciascuna Regione dai Presidenti degli ordini provinciali, da consiglieri eletti dal Consiglio nazionale dei presidenti degli ordini e da consiglieri eletti dagli iscritti), che sostituisce il precedente Consiglio nazionale, formato dai soli presidenti degli ordini provinciali.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ricorda che l'ENPAM ha prospettato una interpretazione della disposizione denunciata che darebbe ad essa un significato conforme al criterio di autonomia organizzativa dell'ente, stabilito dalla delega legislativa, ma ritiene di non poter seguire questa interpretazione, giacché l'obbligo di salvaguardare i criteri di composizione degli organi collegiali previsti dai precedenti ordinamenti escluderebbe il mutamento attuato con il nuovo statuto dell'ente.

2. - Si è costituito in giudizio l'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata infondata.

La disposizione legislativa denunciata non sarebbe in contrasto con i principi ed i criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione (art. 1, comma 33, della legge n. 537 del 1993). Il criterio dell'autonomia gestionale, organizzativa e contabile delle associazioni o fondazioni sarebbe stato espressamente recepito dalla norma che disciplina la gestione degli enti privatizzati (art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 509 del 1994); mentre l'esigenza di tenere fermi i criteri di composizione degli organi collegiali per un verso risponderebbe al

mantenimento delle funzioni e dell'attività di natura pubblicistica degli enti gestori di forme obbligatorie di assistenza e previdenza, per altro verso non inciderebbe sull'autonomia prevista dalla delega legislativa.

3. - Si è costituito in giudizio anche l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici, chiedendo che sia dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione denunciata.

L'ENPAM è compreso tra gli enti di diritto pubblico, gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, trasformati in enti con personalità giuridica di diritto privato (art. 1 del decreto legislativo n. 509 del 1994), avendo assunto la forma della fondazione. L'ente sostiene che l'obbligo di mantenere ferma, in sede di trasformazione, la composizione degli organi collegiali non sarebbe previsto dalla legge di delegazione, che anzi stabiliva tra i principi e criteri direttivi della delega quello dell'autonomia organizzativa. Tale autonomia comprenderebbe i rapporti interni all'ente e riguarderebbe anche i criteri di composizione dei suoi organi collegiali. Imporre, invece, il mantenimento dei vigenti criteri di composizione di tali organi non solo sarebbe in contraddizione con l'autonomia organizzativa dell'ente, ma impedirebbe che questa si possa anche successivamente esplicare, escludendo la modifica degli organi che risultassero non più adeguati per perseguire gli obiettivi dell'ente nella sua configurazione di organismo privato.

L'ENPAM ritiene che, se pure mancasse la indicazione di criteri e principi direttivi per la disciplina della composizione degli organi collegiali, non si potrebbe ritenere che sia stata conferita una delega in bianco su questo punto, giacché la trasformazione degli enti gestori della previdenza in enti privati implica che a questi sia consentito di determinare la propria organizzazione per meglio soddisfare l'interesse degli iscritti.

4. - In prossimità dell'udienza l'ENPAM ha depositato una memoria per ribadire e precisare le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, sottolineando che i dubbi di legittimità costituzionale verrebbero meno se la norma denunciata fosse interpretata nel senso che il vigente criterio di composizione degli organi collegiali sia riferito alla conservazione degli organi preesistenti, ma non ai loro poteri e competenze.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale investe l'art. 1, comma 4, lettera a) del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), il quale stabilisce che restano fermi i vigenti criteri di composizione degli organi collegiali, così come previsti dagli attuali ordinamenti, degli enti previdenziali che, non usufruendo di finanziamenti pubblici, sono trasformati in associazioni o fondazioni con personalità giuridica di diritto privato.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ritiene che questa disposizione possa essere in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione, non rispondendo ai principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione (art. 1, comma 33, della legge 24 dicembre 1993, n. 537). Difatti questa, disciplinando l'organizzazione della pubblica amministrazione nel contesto di interventi correttivi di finanza pubblica, prevede che siano riordinati o soppressi gli enti pubblici di previdenza e assistenza (art. 1, comma 32), escludendo dalla operazione di fusione e di incorporazione quegli enti che non usufruiscono di finanziamenti pubblici, i quali, ferme restando le finalità istitutive e l'obbligatoria iscrizione e contribuzione, vengono privatizzati, assumendo la forma dell'associazione o della fondazione, "con garanzie di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile" (art. 1, comma 33, numero 4).

Ad avviso del giudice rimettente, mantenere i criteri di composizione degli organi collegiali degli enti previdenziali privatizzati sarebbe in contrasto con il riconoscimento e la garanzia della loro autonomia organizzativa.

2. - La questione di legittimità costituzionale non è fondata.

2.1. - Nell'esaminare il vizio di eccesso di delega e valutare se la norma emanata dal legislatore delegato ecceda i margini di discrezionalità che i principi ed i criteri direttivi imposti dal legislatore delegante consentono, occorre procedere ad una duplice operazione ermeneutica. Per un verso devono essere interpretate le norme che determinano i principi e criteri direttivi, tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega (tra le molte, sentenza n. 531 del 1995). Per altro verso devono essere interpretate le disposizioni che sono state emanate dal Governo in attuazione della delega, tenendo presente che i principi stabiliti dal legislatore delegante costituiscono non solo il fondamento ed il limite delle norme delegate, ma anche un criterio interpretativo delle stesse: esse vanno lette, fin tanto che ciò sia possibile, nel significato compatibile con i principi della delega (da ultimo, sentenza n. 418 del 1996).

Nell'ambito dei confini stabiliti dalla delega, è da riconoscere al legislatore delegato un potere di scelta fra le alternative ad esso offerte (sentenze n. 456 e n. 198 del 1998; sentenze n. 335 e n. 141 del 1993; sentenza n. 4 del 1992).

2.2. - La privatizzazione degli enti pubblici di previdenza e assistenza è inserita nel contesto del complessivo riordinamento o della soppressione di enti previdenziali, in corrispondenza ad una direttiva più generale volta ad eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nell'ambito della pubblica amministrazione. Alla razionalizzazione organizzativa ed alle fusioni ed incorporazioni, che tale direttiva implica, si sottraggono gli enti che, non usufruendo di alcun sostegno finanziario pubblico, intendono mantenere la loro specificità ed autonomia, assumendo la forma dell'associazione o della fondazione.

La privatizzazione, prevista dal legislatore delegante, è caratterizzata da elementi sia di continuità che di innovazione. La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 248 del 1997) ha già riconosciuto che la trasformazione lascia immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza, secondo le finalità istitutive di ciascun ente, così giustificando l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione. Si modificano, invece, gli strumenti di gestione e la qualificazione dell'ente, che si trasforma ed assume la personalità di diritto privato.

Il legislatore delegante non ha posto alcuno specifico vincolo quanto alle regole di composizione degli organi collegiali degli enti in questa fase di transizione e trasformazione, sicché il legislatore delegato è rimasto libero di determinare la disciplina che ritenga meglio rispondente alla finalità di assicurare continuità nell'organizzazione e nel funzionamento degli enti; tanto più che, nel silenzio del legislatore delegante, i criteri possono essere desunti dalla disciplina preesistente, se essa non sia incompatibile con la struttura dell'associazione o della fondazione.

La garanzia dell'autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile degli enti privatizzati, che costituisce un principio direttivo della delega, non attiene tanto alla struttura dell'ente quanto piuttosto all'esercizio delle sue funzioni. In tal senso il legislatore delegato ha recepito la formulazione della norma delegante inserendo tale garanzia nella disposizione che disciplina la gestione degli enti privatizzati (art. 2 del decreto legislativo n. 509 del 1994). Ma anche se, considerando isolatamente i singoli segmenti della formula normativa adottata dal legislatore, si intendesse l'autonomia organizzativa come elemento del tutto distinto dalla organizzazione della gestione amministrativa e contabile, riferita quindi alla struttura dell'ente ed alla composizione dei suoi organi, essa non implicherebbe un'assoluta libertà di configurare

le strutture dell'ente e non escluderebbe l'eventuale indicazione di limiti entro i quali l'autonomia debba essere esercitata.

2.3. - Interpretando la disposizione legislativa delegata, è da rilevare che essa mantiene fermi i "criteri" della disciplina in precedenza vigenti per la composizione degli organi collegiali; criteri che vengono così assunti come base e principio della nuova disciplina statutaria di tali organi. Il dovere di dettare regole che rispettino i medesimi criteri non implica il divieto di qualsiasi mutamento di disciplina né impone di cristallizzare in modo assoluto gli organi collegiali, potendo essere apportate dallo statuto modifiche alla loro composizione che si ispirino ai "criteri" preesistenti, rimanendo nell'ambito da essi circoscritto.

Inoltre questa disciplina riguarda lo statuto che deve essere adottato dai competenti organi degli enti contestualmente alla deliberazione di trasformazione dell'ente in associazione o fondazione. Non tocca quindi successive vicende della vita dell'ente, il cui statuto può essere nel tempo modificato, come è previsto dallo stesso decreto legislativo n. 509 del 1994 (art. 3, comma 2, lettera a).

3. - Resta del tutto estraneo alla valutazione della legittimità costituzionale della norma denunciata l'esame dell'articolazione degli organi collegiali quale è determinata dallo statuto dell'ENPAM, rimanendo affidato all'apprezzamento del giudice comune il giudizio sulla rispondenza della disciplina statutaria ai "criteri", e quindi ai principi, previsti dagli ordinamenti preesistenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera a), del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 5 febbraio 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.