

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **220/2003** (ECLI:IT:COST:2003:220)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **ONIDA**

Udienza Pubblica del **08/04/2003**; Decisione del **04/06/2003**

Deposito del **24/06/2003**; Pubblicazione in G. U. **02/07/2003**

Norme impugnate:

Massime: **27801 27802 27803 27804 27805 27806 27807**

Atti decisi:

N. 220

SENTENZA 4 - 24 GIUGNO 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 63, 66, 274, comma 1, lettera *l*, e 275 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promossi con ordinanze del 16 novembre 2002 dal Tribunale di Forlì e del 20 novembre 2002 dal Tribunale di Macerata, iscritte ai nn. 12 e 33 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 4 e 7, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione di Giancarlo Biserna ed altro, di Franco Rusticali, di Roberto Gaetani e di Erminio Marinelli nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2003 il Giudice relatore Valerio Onida;

uditi gli avvocati Antonio Zavoli e Paolo Santoro per Giancarlo Biserna ed altro, Guido Calvi per Franco Rusticali, Roberto Gaetani per se medesimo, Ubaldo Perfetti e Ranieri Felici per Erminio Marinelli nonché l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato il 7 agosto 2001 due elettori del Comune di Forlì promuovevano azione popolare per la decadenza dalla carica di sindaco, conseguita nelle elezioni del giugno 1999, di Franco Rusticali, per incompatibilità con la qualità di dipendente - e segnatamente di primario ospedaliero - dell'Azienda USL di quella città, a norma degli artt. 3 e 8, numero 2, della legge 23 aprile 1981, n. 154, vigente all'epoca della consultazione elettorale.

L'adito Tribunale di Forlì, rilevato anzitutto che le disposizioni disciplinanti la dedotta causa di incompatibilità erano in vigore all'epoca delle elezioni (giugno 1999) ma non al momento della introduzione del giudizio (agosto 2001), essendo stata abrogata la legge n. 154 del 1981 dall'art. 274, comma 1, lettera *l*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale negli articoli da 60 a 67, contenenti la disciplina delle situazioni di ineleggibilità e di incompatibilità, non prevede la causa d'incompatibilità richiamata dagli attori popolari, si poneva il problema della disciplina applicabile. Ed in proposito osservava che alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, costituente ormai diritto vivente, il decorso del decimo giorno successivo alla proposizione del ricorso elettorale "definisce e cristallizza la fattispecie", escludendo, di conseguenza, sia la possibilità per l'eletto di rimuovere oltre quel termine la causa di incompatibilità, sia la rilevanza di altre, sopravvenute, cause legittimanti, dovendosi, per converso, considerare rilevanti le situazioni legittimanti intervenute dopo l'elezione, ma anteriormente alla domanda giudiziale, come, nel caso di specie, la disposizione, abrogativa della precedente disciplina, contenuta nell'art. 274 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Sulla base di tale premessa interpretativa, con ordinanza del 20 dicembre 2001 (r.o. n. 108 del 2002) sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 274, comma 1, lettera *l*, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nella parte in cui, abrogando la legge n. 154 del 1981, non fa salva l'incompatibilità prevista dall'art. 8, numero 2, quanto alla funzione di primario di divisione nella locale unità sanitaria, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega, nonché in riferimento agli artt. 97 e 3 della Costituzione; "corrispondentemente e per gli stessi motivi" denunciava altresì gli artt. 63 e 66 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità della carica di sindaco con la funzione di primario di divisione nella locale unità sanitaria.

Con l'ordinanza n. 398 del 2002 questa Corte dichiarava la questione manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza. Osservava infatti come l'ordinanza di rimessione riferisse che il Sindaco eletto, resistendo alla domanda diretta a farne pronunciare la decadenza per incompatibilità, aveva eccepito fra l'altro l'inammissibilità dell'azione popolare per il mancato rispetto del termine perentorio di cui all'art. 82 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (ai cui sensi il ricorso contro le deliberazioni del consiglio comunale in materia di eleggibilità deve essere proposto entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data finale di pubblicazione, ovvero dalla data di notificazione, quando sia necessaria, della deliberazione impugnata), richiamato dall'art. 70, comma 3, del testo unico approvato con d.lgs. n. 267 del 2000 (che, nel disciplinare l'azione giudiziale popolare per la dichiarazione di decadenza degli amministratori locali, dispone che per tali giudizi si osservano le norme di procedura e i termini stabiliti dal citato art. 82 del d.P.R. n. 570 del 1960). E rilevava che, nondimeno, il

remittente aveva ommesso qualsiasi motivazione in ordine alle ragioni che lo avevano indotto a non pronunciarsi su detta eccezione, logicamente preliminare, sollevando, invece, una questione di legittimità costituzionale rilevante solo ai fini della decisione di merito ad esso richiesta.

Con successiva ordinanza del 16 novembre 2002, pervenuta a questa Corte l'8 gennaio 2003 (r.o. n. 12 del 2003), il Tribunale di Forlì, nel corso del medesimo giudizio, ha nuovamente sollevato la questione.

Anzitutto il remittente disattende l'eccezione, sollevata dalla parte resistente, di improcedibilità del ricorso, con conseguente estinzione del giudizio, per l'asserita inesistenza della notifica del ricorso in riassunzione e del decreto di fissazione dell'udienza, derivante dall'essere stato quest'ultimo notificato in copia semplice non autenticata dal cancelliere. Al riguardo, il giudice *a quo* osserva, tra l'altro, che, quand'anche si volesse ritenere inesistente la notifica del decreto in copia, tale vizio, che comunque non si comunicerebbe alla riassunzione, perfezionatasi con il tempestivo deposito del ricorso, è comunque sanato *ex nunc* dalla costituzione del resistente, avvenuta nella specie prima della scadenza del termine per la riassunzione del giudizio.

In secondo luogo, il remittente esplicita i motivi in base ai quali ritiene non condivisibile l'eccezione di inammissibilità dell'atto introduttivo per tardività, osservando che l'azione popolare autonoma proponibile direttamente al tribunale civile non soggiace ad alcun termine di decadenza, a differenza dell'impugnazione della delibera del Consiglio comunale, da proporsi nel termine di trenta giorni a norma dell'art. 82 del d.P.R. n. 570 del 1960. Il richiamo, contenuto nell'art. 70 del d.lgs. n. 267 del 2000, che disciplina l'azione popolare, all'applicazione delle norme di procedura e dei termini stabiliti dall'art. 82 del d.P.R. n. 570 del 1960, infatti, sarebbe riferito ai termini che scandiscono lo svolgimento del giudizio una volta promosso con l'esercizio dell'azione popolare, non comportando l'assoggettamento di quest'ultima al termine di decadenza espressamente previsto dal detto art. 82 solo per l'impugnativa della delibera. Se, infatti, anche l'azione popolare autonoma dovesse essere esercitata nel termine di trenta giorni dalla delibera di convalida degli eletti (che, ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. n. 267 del 2000, viene obbligatoriamente adottata ancorché non provocata da alcun reclamo), sarebbe vanificata l'alternatività fra i due rimedi previsti dall'art. 9-bis del d.P.R. n. 570 del 1960, oggi trasfuso negli artt. 69 e 70 del testo unico del 2000.

Quanto al merito della questione di legittimità costituzionale, in ordine al lamentato eccesso di delega, il giudice *a quo* osserva che l'art. 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142), ha conferito al Governo la delega per l'adozione, con decreto legislativo, di un testo unico "nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento" degli enti locali, indicando in particolare, fra le leggi cui il legislatore delegato avrebbe dovuto avere riguardo, la legge n. 154 del 1981. Il potere normativo delegato, essendo testualmente limitato ad una funzione di unificazione e di coordinamento di norme vigenti, anche se inteso non come attività di mera compilazione, non potrebbe estendersi sino all'innovazione sostanziale e all'abrogazione di norme esistenti, operazione istituzionalmente sottoposta alla decisione del Parlamento e comunque estranea alla funzione di sistemazione e comodità applicativa del testo unico. Nella fattispecie concreta, ad avviso del remittente, l'abrogazione dell'art. 8 della legge n. 154 del 1981 non sarebbe rispondente ad alcuna esigenza di coordinamento e di coerenza dell'assetto normativo nella materia. In particolare, l'abrogazione della incompatibilità fra la carica di sindaco e la funzione di primario ospedaliero, anche se fosse ricompresa nel potere normativo delegato al Governo, colliderebbe con i principi di imparzialità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, né si giustificerebbe sotto il profilo dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, rispetto alla previsione di altre cause di incompatibilità legate alle nuove figure dirigenziali sanitarie. Infatti, prosegue il giudice *a quo*, alla stregua degli

argomenti sviluppati dalla Corte di cassazione (da ultimo, con la sentenza n. 16205 del 2000), pur dopo la ristrutturazione delle USL operata dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), che ha comportato un arretramento dei poteri gestori del comune nei confronti delle ASL operanti nel suo territorio, sarebbero tuttora sussistenti funzioni di controllo e di indirizzo dell'ente locale nei confronti delle nuove aziende, e non sarebbero quindi venute meno le ragioni ispiratrici dell'art. 8 della legge n. 154 del 1981, "permanendo nel quadro di disciplina dello stesso d.lgs. n. 502 del 1992 come anche meglio definito dal successivo d.lgs. n. 229 del 1999, un ruolo rilevante del sindaco (da solo o nel più ampio contesto della conferenza dei sindaci) nella formazione del programma, nell'indirizzo sanitario e nel controllo contabile della ASL, evidenziante un'immanente possibilità di conflitto di interessi tra sindaco e componente della struttura sanitaria".

Nel nuovo sistema introdotto dal d.lgs. n. 502 del 1992 - il riferimento è, in particolare agli artt. 3, comma 14, 3-bis, 3-ter - ed in base agli artt. 180 e 181 della legge della Regione Emilia Romagna 21 aprile 1999, n. 3, sono infatti previsti pregnanti poteri di controllo del Sindaco e della Conferenza dei sindaci, oggi Conferenza sanitaria territoriale, sull'operato dell'azienda USL e del direttore generale, il quale a sua volta decide sulle responsabilità del dirigente di struttura complessa, cioè del primario.

Né, infine, l'esame dei lavori preparatori della legge delega n. 265 del 1999 e del decreto legislativo n. 267 del 2000 offrirebbe elementi o spunti di valutazione in ordine alle ragioni giustificatrici della abrogazione in discorso.

Corrispondentemente e per gli stessi motivi, il giudice *a quo* ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 63 e 66 del decreto legislativo n. 267 del 2000, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità della carica di sindaco con la funzione di primario di divisione nella locale Unità sanitaria.

2. - Si sono costituiti i due elettori del Comune di Forlì attori popolari nel giudizio *a quo*, chiedendo, in via principale, di "rigettare" la questione "per inammissibilità, irrilevanza o infondatezza"; in subordine, di dichiarare costituzionalmente illegittimo il d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui si ritenga abbia abrogato l'art. 8 della legge n. 154 del 1981, per contrasto con la legge di delega, in violazione dell'art. 76 della Costituzione.

L'inammissibilità della questione viene eccepita in relazione al presupposto dal quale muove il remittente, e cioè che sia applicabile la disciplina in materia di incompatibilità vigente al momento della proposizione dell'azione giudiziale, e non quella in vigore all'epoca delle elezioni. Ad avviso della parte, il giudice *a quo* avrebbe così negato il principio *tempus regit actum*, affermando invece "che le leggi siano sempre retroattive (tale aberrazione viene chiamata "diritto vivente") e quindi le leggi successive regolino i fatti precedenti anche se maturati e definitivamente realizzati e compiuti in tempi precedenti". A conforto del rilievo, la parte richiama numerosi precedenti di questa Corte e della Corte di cassazione, nonché di giudici amministrativi e contabili, sul principio di irretroattività della legge e sul principio *tempus regit actum* in materia processuale, anche penale. In ordine alla "incompatibilità-decadenza", osserva, in particolare, che essa sarebbe sorta, nella fattispecie, all'atto della proclamazione dell'eletto, maturando definitivamente nel giugno del 1999, e che la sentenza che si pronunciasse in merito avrebbe natura dichiarativa con effetti *ex tunc*, sicché la disciplina applicabile sarebbe la legge n. 154 del 1981 in vigore nel 1999, epoca dell'elezione, e non il testo unico dell'agosto 2000 sopravvenuto, ancorché un anno prima dell'introduzione del giudizio elettorale.

Qualora, invece, si dovesse ritenere superabile il principio *tempus regit actum*, e così applicabile la disciplina del d.lgs. n. 267 del 2000, in via subordinata chiede che tale decreto sia dichiarato costituzionalmente illegittimo, per eccesso di delega, per aver abrogato la

disposizione di cui all'art. 8 della legge n. 154 del 1981.

3. - Si è altresì costituito Franco Rusticali, Sindaco eletto del Comune di Forlì, resistente nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o, comunque, manifestamente infondata.

Dopo avere eccepito vizi nell'instaurazione del contraddittorio nella riassunzione del giudizio dopo la pronuncia di questa Corte, ed avere insistito nell'eccezione di tardività della proposizione dell'azione popolare, in ordine alla quale il remittente non avrebbe correttamente motivato con l'ordinanza in esame, la parte illustra i motivi in forza dei quali le questioni sollevate sarebbero infondate.

La prima questione, avente ad oggetto le disposizioni del testo unico n. 267 del 2000 che da un lato hanno abrogato la legge n. 154 del 1981, e dall'altro non hanno contemplato la causa di incompatibilità da esso già prevista all'art. 8, n. 2, sarebbe infondata, in quanto già al momento del conferimento della delega legislativa, racchiusa nell'art. 31 della legge n. 265 del 1999, in forza della riforma del servizio sanitario nazionale introdotta dal d.lgs. n. 502 del 1992, tale causa di incompatibilità sarebbe già stata cancellata dall'ordinamento giuridico vigente, sicché nessuna violazione dell'art. 76 della Costituzione avrebbe commesso il legislatore delegato, che si sarebbe limitato a recepire l'effettivo quadro normativo a quel momento esistente. L'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981, coevo alla riforma sanitaria del 1978 - che aveva soppresso l'autonomia dei singoli ospedali, istituendo le unità sanitarie locali, le quali, "pur provviste di soggettività giuridica", erano tuttavia incardinate nell'ente comunale - aveva disposto che "i dipendenti delle USL nonché i professionisti con esse convenzionate non potessero ricoprire" le cariche di "sindaco o assessore del comune il cui territorio coincide con il territorio" dell'USL "da cui dipendono o lo ricomprende o con cui sono convenzionati". Ma con la successiva riforma dell'ordinamento sanitario, ad opera del citato d.lgs. n. 502 del 1992, e poi anche del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, era venuto meno l'incardinamento del soggetto sanitario - ora trasformato in azienda, con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale - nell'ambito del comune, essendo state poste le nuove aziende nell'ambito e sotto il controllo della Regione. Caduto quindi il presupposto logico dell'insorgere di situazioni di potenziale conflitto di interessi in ragione dell'esercizio del potere latamente gestorio di quella medesima USL da parte del Comune, la causa di incompatibilità in esame - costituente, come tutte le limitazioni dell'elettorato passivo, eccezione rispetto alla regola posta dall'art. 51 della Costituzione - non sarebbe stata più attuale, essendo stata di fatto abrogata dalla norma che tale rapporto di dipendenza aveva scisso. A ciò si aggiunga che, essendo stato regolato il rapporto di lavoro dei dipendenti del Servizio sanitario nazionale, dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (artt. 1 e 26), anche il regime di incompatibilità del personale USL rientrerebbe nella disciplina dell'art. 58 dello stesso decreto (cfr. il richiamo, operato dal comma 1, all'art. 4, comma 7, della legge delega 30 dicembre 1991, n. 412).

In ordine al primo profilo della seconda questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto la mancata previsione, tra le figure ritenute incompatibili con la carica elettorale nel comune, di quella del primario ospedaliero, non sarebbe dato ravvisare, secondo la parte, nessuna violazione dell'art. 3 della Costituzione. La distinzione, operata dal t.u. del 2000, del livello latamente politico-gestorio nell'ambito del mondo sanitario [art. 66: direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere], da quello più propriamente tecnico professionale, avrebbe costituito da parte del legislatore un'operazione di per sé logica, sfuggente ad ogni possibile censura, essendo state individuate le cause ostative dell'elettorato passivo - nel rispetto del principio fissato dall'art. 51 della Costituzione, che le vuole confinate nei limiti più ristretti possibili - solo nei confronti delle figure sanitarie che partecipano al livello politico delle aziende USL, tra le quali non sarebbe compreso il primario ospedaliero, cui spettano compiti ed attribuzioni di ordine tecnico professionale che non toccano la politica sanitaria dell'azienda. In presenza, quindi, di situazioni totalmente diverse, non sarebbe ravvisabile alcuna disparità di trattamento.

Quanto all'altro profilo della seconda questione, nel quale si lamentano le interferenze con l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, in violazione dell'art. 97 della Costituzione, per le funzioni di controllo e di indirizzo del comune nei confronti delle nuove ASL, che evidenzerebbero una "immanente possibilità di conflitto di interessi tra sindaco e componente della struttura sanitaria", sarebbe anch'esso inammissibile ovvero infondato.

Il sindaco, infatti, osserva la difesa della parte, non eserciterebbe alcun potere di controllo e di gestione della politica sanitaria tale da porlo in situazione di conflitto con la attività professionale, svolta nella specie, di primario ospedaliero. Nel caso in esame, il deducente afferma di essere stato, in ragione del suo mandato elettivo, componente *ex lege* della sola Conferenza sanitaria territoriale - mentre la conferenza dei sindaci di cui fa parola l'ordinanza di rimessione risulterebbe essere stata da tempo soppressa -, che svolge funzione consultiva in materia sanitaria. Ma al riguardo l'art. 67 del d.lgs. n. 267 del 2000 ha espressamente previsto che "non costituiscono cause di ineleggibilità o di incompatibilità gli incarichi e le funzioni conferiti ad amministratori del comune ... e previsti da norma di legge, statuto o regolamento in ragione del mandato elettivo".

La possibilità dell'interferenza fra la carica elettiva e la materia sanitaria in genere, quindi, sarebbe già stata valutata dal legislatore, che per le figure diverse da quelle cui compete una responsabilità politica delle aziende sanitarie (figure oggetto di separata disciplina) avrebbe ritenuto non superata la soglia limite della condizione ostativa, compiendo una valutazione ampiamente discrezionale, della cui logicità non è lecito dubitare.

Infine, la difesa del Rusticali rileva che, in concreto, una volta eletto Sindaco, egli si è spogliato di ogni competenza in materia sanitaria rilasciando ampia ed irrevocabile delega - prodotta nel giudizio *a quo* - ad altro assessore, rinunciando a qualsiasi facoltà di controllo del suo operato e di intervento. Anche sotto tale profilo eccipe l'inammissibilità della questione sollevata, in quanto l'autorità remittente non ha motivato, in punto di rilevanza, sulla "compatibilità costituzionale del complesso normativo denunciato come illegittimo anche alla stregua di un'astensione dell'interessato attuata in via preventiva ed in maniera radicale ed estrema, totale e incondizionata, irrevocabile ed illimitata". Né, conclude, il giudice *a quo* avrebbe specificato i singoli poteri gestori che in materia sanitaria farebbero capo al sindaco, "con duplice riferimento alla norma attributiva del potere di intervento, ritenuto potenzialmente confliggente con il suo stato tecnico-professionale di primario della divisione di cardiologia, da un lato, e con le norme regolamentari disciplinanti il concreto esercizio di siffatto potere, d'altro lato", di talché la situazione di potenziale conflitto asseritamente sussistente non sarebbe più di una affermazione generica e apodittica.

4. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Quanto al lamentato eccesso di delega, in relazione all'art. 31 della legge n. 265 del 1999, nell'invito del legislatore delegante a raccogliere e coordinare in un testo unico le vigenti disposizioni in materia di enti locali, l'espressa indicazione della legge n. 154 del 1981 segnalerebbe la necessità di una sua revisione e di opportune modifiche.

In particolare, in ordine alla incompatibilità fra la carica di sindaco e la funzione di primario delle USL, il testo unico del 2000, abrogando esplicitamente la disposizione della legge n. 154 del 1981, non avrebbe fatto altro che prendere atto dell'evoluzione del quadro normativo, rispondendo in pieno all'esigenza di rimuovere dall'ordinamento norme non più attuali e virtualmente superate. Le ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità di figure dell'ordinamento sanitario previste dagli artt. 60, 63 e 67 del d.lgs. n. 267 del 2000, concernenti il direttore generale, amministrativo e sanitario delle USL, erano, infatti, già contemplate dall'art. 3, comma 9, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, anch'esso abrogato

dall'art. 274 (lettera x) del d.lgs. n. 267 del 1990, ma in vigore all'epoca della conclusione del procedimento elettorale (giugno 1999). La riforma del 1992 aveva conferito alle ASL un nuovo assetto organizzativo, territoriale e di vertice, disciplinando le relative figure e le connesse responsabilità. Il successivo d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, di razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, aveva recato importanti integrazioni a quella riforma, ridisegnando i compiti e le attribuzioni delle relative posizioni apicali. In particolare, con l'art. 3-bis, introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992, si era ribadito che il rapporto di lavoro del personale del Servizio restava regolato dal d.lgs. n. 29 del 1993 (artt. 1 e 26), con la conseguenza che anche il regime delle incompatibilità del rimanente personale delle USL rientra nella disciplina dell'art. 58 di quest'ultimo decreto, il cui comma 1 richiama l'art. 4, comma 7, della legge delega 30 dicembre 1991, n. 412, in tema di specifiche incompatibilità per il Servizio sanitario nazionale. Ad avviso della difesa erariale, da ciò discenderebbe che la norma sulla incompatibilità tra la carica di sindaco e la qualità di dipendente della USL, vale a dire il soppresso art. 8 della legge n. 154 del 1981, prima ancora della sua espressa abrogazione ad opera dell'art. 274 del testo unico del 2000, aveva già esaurito totalmente la propria efficacia ed era stata resa inoperante, quanto meno dalla entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993.

L'intervento richiesto, deduce poi l'Avvocatura, sarebbe di tipo manipolativo-additivo. Ma questa Corte ha costantemente affermato di non potere sindacare le scelte che competono al legislatore, a meno che le stesse non siano palesemente irragionevoli. Nella specie, non si tratterebbe neppure di colmare un vuoto, ma di creare artificiosamente una nuova norma, che estenda l'ambito applicativo della incompatibilità al primario ospedaliero.

5. - In prossimità dell'udienza pubblica ha depositato memoria Franco Rusticali, convenuto nel giudizio *a quo*, che ha insistito nelle difese già svolte.

6. - Nel corso del giudizio promosso da Roberto Gaetani, elettore del Comune di Civitanova Marche, per la disapplicazione della delibera consiliare relativa alla convalida della nomina a Sindaco di quel Comune di Erminio Marinelli, per incompatibilità di quest'ultimo in quanto medico di base convenzionato con la ASL comprendente il territorio di Civitanova Marche, il Tribunale di Macerata, con ordinanza emessa il 20 novembre 2002, e pervenuta il 23 gennaio 2003 (r.o. n. 33 del 2003), ha sollevato, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale - in parte analoga a quella *sub* 1 - degli artt. 274, comma 1, lettera *l*, e 275 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in relazione alla delega di cui all'art. 31 della legge 3 settembre 1999, n. 265.

Per il medico convenzionato con il servizio sanitario, osserva il remittente, l'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981 prevedeva l'incompatibilità, riguardante "i dipendenti delle unità sanitarie locali nonché i professionisti con esse convenzionati", con la carica di sindaco del Comune il cui territorio coincide con il territorio dell'USL con cui sono convenzionati, ovvero, come nell'ipotesi di specie, di Comune con più di 30.000 abitanti che concorre a costituire l'unità sanitaria locale con cui sono convenzionati.

L'art. 274, comma 1, lettera *l*, del testo unico del 2000, che ha disposto l'abrogazione dell'intera legge n. 154 del 1981, per quel che attiene all'art. 8 di quest'ultima legge avrebbe violato la delega conferita all'art. 31 della legge n. 265 del 1999.

Al Governo, infatti, essa aveva conferito il potere di adottare un testo unico nel quale fossero "riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti" in materia di enti locali. Anche a voler intendere tale compito in senso non formale, ma comportante un intervento sul contenuto delle norme preesistenti per renderle consone ai principi generali ed al diritto vivente, esso troverebbe un limite nella funzione del testo unico, che, secondo il parere reso dal Consiglio di Stato in proposito, è di "facilitare l'applicazione delle leggi preesistenti, evitando duplicazioni, prendendo atto di abrogazioni anche tacite, valorizzando univoche soluzioni interpretative divenute diritto vivente senza innovare alla loro sostanza".

Nella specie, ad avviso del remittente, l'abrogazione dell'art. 8 della legge n. 154 del 1981 non risponderebbe ad alcuno dei detti criteri: la sua permanenza non comporterebbe duplicazioni; la norma non potrebbe ritenersi tacitamente abrogata a seguito del nuovo assetto del Servizio sanitario nazionale, ovvero per la previsione di nuove, aggiuntive ipotesi di incompatibilità previste con il d.lgs. n. 502 del 1992. Neppure si sarebbe formato diritto vivente che sostenga essere la norma venuta meno in funzione della recisione del rapporto tra i Comuni e le ASL divenute enti pubblici autonomi sotto il controllo della Regione, rinvenendosi invece pronunce di segno opposto, ovvero auspicanti un intervento legislativo per adeguare le incompatibilità al nuovo assetto istituzionale.

Ad avviso del giudice *a quo*, il censurato intervento abrogativo, di per sé non incompatibile con la potestà del Governo delegato di emanare testi unici aventi efficacia normativa o innovativa, avrebbe "nella specie ecceduto i limiti della delega, non risultando necessitato dalla finalità di coordinamento della legislazione vigente".

7. - Si è costituito in giudizio Roberto Gaetani, attore popolare nel procedimento *a quo*, sostenendo la fondatezza della questione sollevata.

Richiamati ed illustrati gli argomenti dell'ordinanza di remissione, la parte osserva in particolare che la *ratio* dell'incompatibilità in esame andrebbe ravvisata non solo nel conflitto di interessi potenziale, derivante dal rapporto Comuni - ASL, ma altresì nell'art. 97 della Costituzione, che impone di assicurare il buon andamento dell'amministrazione.

Nel caso specifico, infatti, al compenso mensile (di circa 14 milioni di lire) percepito dal medico convenzionato a fronte di un forte impegno, comprendente l'obbligo di reperibilità e assistenza continua, si aggiungerebbe, per l'onere di fare il sindaco in una città di oltre 30.000 abitanti, l'ulteriore compenso mensile di lire 7 milioni, laddove "la convenzione sottoscritta preclude al medesimo di svolgere incarichi non occasionali" con altre amministrazioni pubbliche.

Un ulteriore conflitto di interessi, infine, sarebbe ravvisabile tra il sindaco e il dirigente dell'ASL, dovendo la Conferenza dei sindaci valutarne l'operato ai fini della riconferma dell'incarico, mentre al dirigente dell'ASL spetta il compito di valutare l'operato del sindaco medico, specie in ordine al rispetto dell'orario di lavoro.

8. - Si è costituito il Sindaco eletto Erminio Marinelli, che ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Anzitutto, ad avviso della parte, il remittente non avrebbe adeguatamente motivato in ordine alla rilevanza, non avendo spiegato perché, in caso di fondatezza della questione, la domanda proposta nel giudizio *a quo* sarebbe accolta.

Ulteriore motivo di inammissibilità sarebbe la natura additiva della pronuncia postulata.

La questione sarebbe poi infondata, perché le norme di delega, nell'autorizzare il Governo a "riunire e coordinare le disposizioni legislative vigenti", avrebbero inteso fosse espunto, e perciò abrogato, ciò che non è più attuale e compatibile con lo stadio evolutivo della materia. Il modello di testo unico cui il giudice remittente si riferirebbe è quello cosiddetto compilativo, costituente in realtà una *rara avis* (viene richiamata la legge delega costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, art. 66), mentre per definizione, secondo la migliore dottrina, il testo unico dovrebbe possedere carattere innovativo, e quindi efficacia normativa equiordinata, perché ritoccare i testi legislativi è sempre opera di legislazione, soprattutto quando al Governo è attribuito un compito di coordinamento.

9. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata ed allegando, in proposito, l'atto di intervento nel giudizio

incidentale introdotto dal Tribunale di Forlì (r.o. n. 12 del 2003).

10. - In prossimità dell'udienza di discussione ha depositato memoria Erminio Marinelli, Sindaco di Civitanova Marche e convenuto nel giudizio *a quo*, il quale, sottolineando le differenze tra la questione sollevata dal Tribunale di Macerata e quella, sollevata dal Tribunale di Forlì, la cui discussione è fissata per la medesima udienza (identità solo parziale delle disposizioni impugnate, dei parametri costituzionali, e del rapporto dell'eletto con l'ASL - rispettivamente libero-professionale e di dipendenza), ha chiesto che questa Corte, nell'esame della presente questione non estenda il *thema decidendum*.

Sottolinea poi aspetti di contraddittorietà della motivazione dell'ordinanza di rimessione, osservando, infine, che la questione sarebbe, in realtà, diretta a censurare l'esercizio della discrezionalità del legislatore, richiedendo alla Corte un intervento additivo.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Forlì (r.o. n. 12 del 2003) e il Tribunale di Macerata (r.o. n. 33 del 2003), nel corso di due giudizi promossi con azione popolare per far dichiarare la decadenza del Sindaco, rispettivamente dei Comuni di Forlì e di Civitanova Marche, per incompatibilità, nel primo caso, con l'ufficio di dirigente medico di primo livello (ex primario) nel locale Ospedale, nel secondo caso con la funzione di medico di base convenzionato con la Azienda sanitaria locale nel cui territorio è compreso il Comune, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 274, comma 1, lettera *l*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui, abrogando la legge 23 aprile 1981, n. 154 (salve le sole disposizioni ivi previste per i consiglieri regionali), ha fatto venir meno la causa di incompatibilità già prevista dall'art. 8, n. 2, della medesima legge n. 154 del 1981 fra la carica di Sindaco del Comune il cui territorio coincide con quello dell'unità sanitaria locale, o di Sindaco di Comune con popolazione superiore a 30.000 abitanti che concorre a costituire l'unità sanitaria locale, e la qualità di dipendente dell'unità sanitaria locale medesima o di professionista con essa convenzionato.

Il Tribunale di Forlì formula la censura con riguardo alla parte della norma che non fa salva l'incompatibilità "almeno quanto alla funzione di primario di divisione nella locale unità sanitaria"; ed estende la questione altresì agli artt. 63 e 66 del d.lgs. n. 267 del 2000 nella parte in cui gli stessi, disciplinando, rispettivamente, le incompatibilità con la carica di Sindaco e le incompatibilità con la carica di Sindaco di uffici delle aziende sanitarie ed ospedaliere, non prevedono l'incompatibilità della carica di Sindaco con la funzione di primario di divisione nella locale unità sanitaria.

Il Tribunale di Macerata censura invece l'art. 274, comma 1, lettera *l*, del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (nella parte in cui comporta l'abrogazione dell'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981), nonché l'art. 275 dello stesso testo unico, contenente la "norma finale" in base alla quale, salvo che sia diversamente disposto e fuori dei casi di abrogazione per incompatibilità, il riferimento fatto da altre norme a disposizioni espressamente abrogate dal testo unico si intende alle corrispondenti disposizioni del testo unico medesimo.

Entrambi i giudici remittenti sollevano la questione in riferimento all'art. 76 (nonché all'art. 77, per quanto riguarda il Tribunale di Macerata) della Costituzione, ritenendo che la disposta abrogazione della norma sulla predetta causa di incompatibilità sia viziata da eccesso di delega, in quanto non consentita dai limiti della delega conferita al Governo con l'art. 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, per l'adozione di "un testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province" (comma 1), avendo riguardo, fra le altre, alla legge n. 154 del 1981 (comma 3,

lettera e). In siffatta delega di coordinamento non potrebbe infatti ritenersi compresa la facoltà di innovare abrogando norme esistenti, e in ogni caso l'abrogazione contestata non sarebbe necessitata dalle finalità di coordinamento, o non risponderebbe a nessuna esigenza di coordinamento e di coerenza dell'assetto normativo.

Il solo Tribunale di Forlì lamenta altresì la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, osservando che l'abrogazione della incompatibilità fra la carica di Sindaco e la funzione di primario ospedaliero, "anche se ricompresa nel potere normativo delegato al Governo", urta contro i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione e non si giustifica sotto il profilo dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, per quanto concerne la qualità di primario ospedaliero, in relazione alle cause di incompatibilità previste invece per le nuove figure dirigenziali sanitarie (direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende sanitarie). Ciò in quanto, pur dopo la riforma delle unità sanitarie locali, operata con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e poi integrata con il d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, che ha comportato un "arretramento dei poteri gestori" dei Comuni nei confronti delle aziende sanitarie operanti sul loro territorio, permarrebbero funzioni di controllo e di indirizzo dei Comuni nei confronti di tali aziende, e un ruolo rilevante del Sindaco, da solo o nel più ampio contesto della conferenza dei sindaci, nella formazione del programma, nell'indirizzo sanitario e nel controllo contabile della azienda, con una conseguente "immanente possibilità di conflitto di interessi tra Sindaco e componente della struttura sanitaria".

2.- Le due ordinanze di rimessione sollevano questioni parzialmente uguali, ed è quindi opportuno riunire i giudizi perché siano definiti con unica pronunzia.

3.- Devono in primo luogo disattendersi le eccezioni di inammissibilità che le parti private, da diverse ed opposte prospettazioni, avanzano nei riguardi della questione sollevata dal Tribunale di Forlì.

La parte ricorrente nel giudizio *a quo* lamenta che il Tribunale abbia ritenuto applicabile alla specie la disciplina risultante dal testo unico del 2000, anziché quella vigente all'epoca della elezione del Sindaco, avvenuta nel 1999, quando cioè era ancora in vigore l'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981, che sanciva l'incompatibilità con la carica di Sindaco per i dipendenti della unità sanitaria locale: onde la questione sollevata sul testo unico sarebbe priva di rilevanza.

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.

4.- A sua volta la parte privata resistente nel giudizio *a quo* eccepisce la inammissibilità della questione per difetto di motivazione della rilevanza, in quanto il remittente avrebbe erroneamente e artificiosamente motivato la reiezione di due eccezioni preliminari che lo stesso resistente aveva avanzato nel giudizio principale, concernenti rispettivamente la tardività del ricorso introduttivo e la nullità della notifica dell'atto di riassunzione, dopo la sospensione intervenuta in pendenza del primo giudizio di costituzionalità, conclusosi con l'ordinanza n. 398 del 2002 di questa Corte.

Anche queste eccezioni non possono essere condivise. Mentre la totale assenza di ogni pronuncia del giudice *a quo* sulla eccezione (logicamente preliminare) di tardività del ricorso, di cui pure lo stesso giudice dava atto, ha giustificato la dichiarazione di inammissibilità, per difetto di motivazione sulla rilevanza, della questione proposta la prima volta dal Tribunale di Forlì (ord. n. 398 del 2002), ora, in presenza di una motivazione espressa, con la quale il remittente ha respinto dette eccezioni preliminari, non spetta a questa Corte valutare la correttezza delle relative statuizioni del giudice, trattandosi di questioni che attengono strettamente al giudizio principale.

5.- Parimenti non sono fondate le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dalla parte privata resistente nel giudizio principale davanti al Tribunale di Macerata.

La motivazione della rilevanza è sufficiente, né sarebbe logico chiedere che il giudice *a quo* argomenti circa l'influenza che avrebbe sull'esito della causa l'eventuale accoglimento della questione sollevata, concernendo questa proprio la legittimità costituzionale della norma che ha fatto venir meno, per abrogazione, la causa di incompatibilità di cui si discute nel giudizio.

La censura mossa non attiene poi affatto al merito politico della norma denunciata, ma alla sua ipotizzata incostituzionalità per eccesso di delega, e dunque per violazione dell'art. 76 della Costituzione. Né può rilevare l'iniziale errore (poi corretto) del ricorrente nell'indicazione della legge di delega, avendo comunque l'ordinanza di remessione - che unicamente definisce la questione rimessa a questa Corte - esattamente individuato la disposizione che ha conferito la delega.

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 Macerata) 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 fondamentalmente 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 riprodurne 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 Forlì, 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 Forlì nella parte in cui non prevedono la predetta causa di incompatibilità.

11.- Deve invece essere dichiarata inammissibile la questione sollevata dal Tribunale di Macerata in ordine all'art. 275 del testo unico di cui al d.lgs. n.267 del 2000: l'impugnazione, che non è sorretta da alcuna specifica motivazione, concerne una disposizione la cui unica portata è quella di sostituire alle norme abrogate quelle corrispondenti del testo unico, ai fini dei richiami ad esse che siano contenuti in altre disposizioni normative.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

a) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 274, comma 1, lettera l, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevate rispettivamente, in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione, dal Tribunale di Forlì e, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, dal Tribunale di Macerata con le ordinanze indicate in epigrafe;

b) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 63 e 66 del predetto d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione, dal Tribunale di Forlì con l'ordinanza in epigrafe;

c) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 del predetto d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, dal Tribunale di Macerata con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Valerio ONIDA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2003.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.