

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **66/1967** (ECLI:IT:COST:1967:66)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **FRAGALI**

Udienza Pubblica del **06/12/1966**; Decisione del **01/06/1967**

Deposito del **09/06/1967**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **4624**

Atti decisi:

N. 66

SENTENZA 1 GIUGNO 1967

Deposito in cancelleria: 9 giugno 1967.

Pres. AMBROSINI - Rel. FRAGALI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI. Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente della Regione siciliana con ricorso notificato il 16 maggio 1966, depositato in cancelleria il 18 successivo ed iscritto al n. 11 del Registro ricorsi 1966, per conflitto di attribuzione tra la Regione siciliana e lo Stato, sorto a seguito del decreto

del Presidente della Repubblica 28 aprile 1964, con il quale si decideva un ricorso straordinario degli eredi del dott. Paolo Amato avverso il decreto 7 maggio 1962 del medico provinciale di Siracusa, che aveva bandito un concorso per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti in quella provincia.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 6 dicembre 1966 la relazione del Giudice Michele Fragali;

uditi gli avvocati Salvatore Villari e Vincenzo Gueli, per la Regione siciliana, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Il Presidente della Regione siciliana, in data 16 maggio 1966, ha promosso conflitto di attribuzione a seguito del decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1964, con il quale si decideva un ricorso straordinario degli eredi del dott. Paolo Amato avverso il decreto 7 maggio 1962 del medico provinciale di Siracusa, che aveva bandito un concorso per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti in quella provincia. La Regione ha fatto istanza perché venisse dichiarato che il decreto predetto aveva invaso la sfera di competenza costituzionalmente attribuitale dall'art. 23, quarto comma, dello Statuto regionale e perché il medesimo decreto venisse dichiarato illegittimo e conseguentemente annullato.

Essa osserva che il D.P.R. 9 agosto 1956, n. 1111, le ha trasferito le attribuzioni dell'Alto commissariato, ora Ministero per l'igiene e la sanità, nelle materie attinenti all'igiene, alla sanità pubblica e all'assistenza sanitaria, e che tra queste materie rientra quella delle farmacie. Gli organi locali sanitari sono stati posti così in una posizione d'obbligo rispetto all'autorità regionale, e quando perciò il medico provinciale agisce in funzione di organo regionale, il ricorso gerarchico avverso i suoi atti va proposto all'autorità regionale; a maggior ragione deve proporsi a tale autorità il ricorso straordinario, il quale, secondo la sentenza 16 dicembre 1960, n. 73, di questa Corte, implica esercizio di un potere che non inerisce a singoli settori dell'attività amministrativa né è esplicazione di supremazia e di controllo propri di specifici settori. Il bando di concorso per la provvista di una farmacia non attiene né ad un organo né ad un ufficio dello Stato, e la cura dell'interesse pubblico che vi è inerente è divenuta materia di pertinenza regionale; pertanto il decreto del medico provinciale a cui si riferiva il ricorso deciso dal Presidente della Repubblica deve essere considerato atto amministrativo regionale. Il decreto impugnato viola non solo lo Statuto siciliano, ma anche il principio del decentramento amministrativo sancito nell'art. 5 della Costituzione, alle cui esigenze risponde l'attribuzione al Presidente regionale del potere di decidere i ricorsi straordinari, che sono ricorsi amministrativi. Già il Ministero della sanità aveva riconosciuto la competenza della Regione in materia, non dando corso ad un ricorso proposto contro un decreto del medico provinciale di Palermo che aveva autorizzato l'apertura in via provvisoria di una farmacia; in tale occasione il Consiglio di giustizia amministrativa aveva affermato la competenza del Presidente della Regione, che invece il Consiglio di Stato ha disconosciuto a proposito del ricorso deciso con il decreto impugnato.

2. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri comparso nel giudizio, con deduzioni depositate il 4 giugno 1966, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso. Ha sostenuto che il Presidente della Regione presumibilmente ebbe notizia del provvedimento impugnato prima ancora della data del 21 marzo 1966 da lui indicata nel gravame: almeno la conoscenza dovrebbe riportarsi al 4 marzo 1966, data in cui il Presidente della Regione richiese copia integrale del decreto e del parere del Consiglio di Stato, epperò da tale data a quella del 16 maggio 1966, in cui il ricorso è stato notificato, sarebbe decorso il termine di sessanta giorni prescritto dall'art. 39, secondo

comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87. Non importa che la copia del provvedimento e quella del parere venne trasmessa alla Regione il 13 marzo 1966 perché, ai fini della decorrenza di quel termine, non sembra che sia indispensabile la conoscenza integrale del provvedimento, la quale non avrebbe potuto influire sulla individuazione delle norme costituzionali che si assumono violate; tanto più che l'oggetto del ricorso era ben noto al Presidente della Regione, già investito di analogo gravame avverso lo stesso provvedimento esaminato dal Presidente della Repubblica.

Nel merito il Presidente del Consiglio rileva che il Consiglio di Stato aveva ritenuto la competenza del Presidente della Repubblica considerando l'atto impugnato esclusivamente sotto il profilo oggettivo, nel presupposto che gli atti regionali contro i quali è esperibile il ricorso al Presidente della Regione fossero quelli definitivi nei quali concorra il duplice requisito, di riguardare materia compresa nella competenza della Regione, e di essere emanati da un organo della stessa. Il Consiglio di Stato però successivamente riteneva che, ai fini del ricorso al Presidente della Regione, intervenute le norme di attuazione dello Statuto, atti amministrativi regionali dovessero ritenersi anche quelli posti in essere da organi dello Stato nell'esercizio di funzioni di competenza regionale; il Consiglio di Stato precisava pure che la materia del servizio farmaceutico non può considerarsi compresa fra le attribuzioni riservate allo Stato a norma del secondo comma dell'art. 1 del D.P.R. 9 agosto 1956, n. 1111, per il riflesso che l'interesse pubblico alla cui tutela è ispirata la disciplina della suddetta materia è un interesse localizzato, come risulta dal fatto che la maggior parte dei provvedimenti che l'organo periferico può adottare in merito sono definitivi. In relazione a ciò l'amministrazione statale non dava più corso agli altri gravami, gerarchici e straordinari, pendenti in materia di servizio farmaceutico; e sembra perciò che sia cessata l'attualità del conflitto. Comunque il Presidente del Consiglio ha dichiarato di rimettersi alla giustizia della Corte.

3. - Nella memoria depositata il 21 novembre 1966, il Presidente della Regione ha rilevato che l'assessore competente, in ottemperanza a richiesta fatta dal Consiglio di giustizia amministrativa addì 8 maggio 1963, richiedeva notizie in merito al ricorso presentato al Presidente della Repubblica, e il Ministero, con nota 21 aprile 1964, precisava che il ricorso non era stato ancora deciso; il Consiglio di giustizia amministrativa, con parere 6 ottobre 1964, ribadiva la necessità dell'acquisizione preventiva dell'esito del gravame proposto al Presidente della Repubblica; il Ministero in data 11 dicembre 1964 confermava che attendeva ancora che il Consiglio di Stato si pronunziasse per il suo parere, ma il 17 gennaio 1966 informava l'assessore che il ricorso in questione non risultava depositato presso il Ministero. Il Ministero aggiungeva che l'impugnativa contro un primo decreto del Prefetto di Siracusa del 30 settembre 1948, con il quale era stato per la prima volta bandito il concorso per una sede farmaceutica, appariva superato a seguito della decisione del successivo ricorso che era stato proposto nel 1962 in via parallela al Capo dello Stato avverso il provvedimento del medico provinciale che, nelle more della decisione del primo ricorso, aveva rimesso a concorso la stessa sede. Il Presidente della Regione il 4 marzo 1966 si affrettava a chiedere al Ministero il provvedimento presidenziale: in ordine al primo ricorso, tenuto conto della data del decreto prefettizio che esso impugnava, non poteva farsi questione di competenza regionale, ma egli aveva interesse di conoscerne l'esito perché doveva decidere sul ricorso del 1962, al quale il ricorrente non avrebbe avuto interesse ove fosse stato accolto il primo. Il conflitto non era sollevabile rispetto ad attività processuali intermedie né rispetto al comportamento dell'amministrazione statale anteriore all'atto formale, perché le une e le altre avrebbero assunto carattere preventivo; l'atto lesivo fu noto al Presidente della Regione solo nel giorno in cui ricevette la copia trasmessa dal Ministero. Anteriormente egli ignorava quale fosse il tipo, la natura o l'oggetto della decisione adottata, e in quale data essa fosse stata presa, tanto più dato l'ambiguo e contraddittorio comportamento dell'amministrazione. Avrebbe reso possibile il ricorso soltanto una decisione comportante l'assunzione della competenza regionale da parte dello Stato e doveva prendersi notizia del motivo per il quale il Presidente della Repubblica si riteneva legittimato ad emanarlo: se fosse stata dichiarata l'inammissibilità del ricorso per incompetenza, il conflitto non avrebbe potuto sorgere.

Nel merito il Presidente della Regione nega che il provvedimento impugnato si legittimi sulla base del parere del Consiglio di Stato che aveva ritenuto la competenza del Presidente della Repubblica. Rileva che il fatto che il Ministero della sanità non diede seguito ai ricorsi successivi a quello di cui si contende non costituisce comportamento concludente e quindi idoneo a produrre gli effetti della ripartizione costituzionale della competenza fra Stato e Regione, come sarebbero stati l'emanazione di un atto dichiarativo dell'incompetenza o il rinvio per competenza alla autorità regionale; osserva che non vale nemmeno che il Ministero informò gli uffici locali del mutamento di indirizzo del Consiglio di Stato. L'attualità del conflitto permane fino a quando il provvedimento è in vita e la circolare ministeriale con cui venne comunicato agli uffici periferici il mutamento di indirizzo del Consiglio di Stato non può sostituirsi alla sentenza della Corte costituzionale che dichiara la competenza e annulla l'atto.

4. - All'udienza del 6 dicembre 1966 i difensori delle parti hanno confermato le tesi sostenute negli scritti difensivi.

Considerato in diritto:

1. - Infondatamente si sostiene che il ricorso della Regione siciliana sia stato notificato dopo il decorso del termine prescritto dall'art. 39, secondo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87.

La presidenza del Consiglio trasmise alla Regione l'atto impugnato soltanto il 13 marzo 1966. Ne aveva avuto richiesta con nota del 4 marzo 1966, sottoscritta dal direttore dell'ufficio legislativo della Regione; ma a tale ufficio, che pure ha funzioni in materia di ricorsi straordinari ed è organo della presidenza regionale (art. 7 della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28), possono riconoscersi semplicemente poteri istruttori e consultivi, la cui esplicazione non assicura che l'atto impugnato era già a conoscenza del presidente quando la richiesta fu avanzata. E ciò a parte che la sola conoscenza dell'esistenza dell'atto e non anche del suo contenuto e del parere del Consiglio di Stato su cui si fonda non può denotare quella piena cognizione che rende operativo il decorso del termine prescritto per l'impugnazione.

In tale situazione si deve ritenere che il termine ebbe inizio dopo il 22 marzo 1966, data in cui la copia del decreto impugnato pervenne all'ufficio legislativo predetto; in modo da far ravvisare tempestiva la proposizione del ricorso, che è stato notificato il 16 maggio 1966.

2. - Nel merito la presidenza del Consiglio ha fatto proprio il parere del Consiglio di Stato 30 settembre 1965, n. 724, che ha riconosciuto di competenza regionale la materia dei concorsi per il conferimento di sedi farmaceutiche, in difformità da altro parere precedente. Tale comportamento però non fa cessare la materia del contendere, come la stessa presidenza sostiene, perché la competenza della Corte costituzionale in tema di conflitto di attribuzione è anche di annullamento, e non risulta che il decreto impugnato sia stato revocato o annullato da altro successivo. È pacifico che la presidenza del Consiglio informò la Regione del nuovo indirizzo del Consiglio di Stato e, in conseguenza, non diede più corso ad altri gravami ad essa indirizzati in materia; ma tali fatti non sono produttivi degli stessi effetti della sentenza di questa Corte, il cui potere deve esercitarsi fino a quando l'atto lesivo rimane in vita.

Pertanto deve essere dichiarato che spettano alla Regione le attribuzioni nella materia controversa. La quale concerne soltanto il servizio farmaceutico, anche se la Regione ha chiesto una pronuncia su tutta la materia d'igiene, sanità e assistenza sanitaria, oggetto dell'art. 1, comma primo, prima parte, del D.P.R. 9 agosto 1956, n. 1111, non necessariamente implicata dal decreto impugnato. La Corte ritiene fondata l'opinione espressa nel secondo parere del Consiglio di Stato, secondo il quale l'interesse pubblico alla cui tutela è ispirata la disciplina di quella materia è del tutto localizzato, tanto vero che la maggior parte dei

provvedimenti che l'organo periferico può adottare in merito sono definitivi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta al Presidente della Regione siciliana la competenza a decidere i ricorsi proposti in via straordinaria in materia di servizio farmaceutico ai sensi dell'art. 1, comma primo, prima parte, del D.P.R. 9 agosto 1956, n. 1111;

annulla il D.P.R. 28 aprile 1964, che decise il ricorso straordinario degli eredi del dott. Paolo Amato avverso il decreto 7 maggio 1962 del medico provinciale di Siracusa, che aveva bandito un concorso per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti in quella provincia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 giugno 1967.

GASPARE AMBROSINI - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI.

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.