

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **211/1985** (ECLI:IT:COST:1985:211)

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

Presidente: **ROEHRSEN** - Redattore: - Relatore: **BORZELLINO**

Udienza Pubblica del **07/05/1985**; Decisione del **11/07/1985**

Deposito del **22/07/1985**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **11045 11046 11047**

Atti decisi:

N. 211

SENTENZA 11 LUGLIO 1985

Deposito in cancelleria: 22 luglio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 185 bis del 7 agosto 1985.

Pres. ROEHRSEN - Rel. BORZELLINO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, legge Regione Emilia-

Romagna 28 agosto 1973 n. 31 (Partecipazione alle adunanze dei componenti dell'organo regionale di controllo e loro indennità), in relazione all'art. 55 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, promosso con ordinanza emessa il 24 marzo 1977 dal TAR per l'Emilia-Romagna sui ricorsi riuniti proposti da Testa Claudio contro l'Ente Ospedaliero "Ospedali di Bologna" ed altri, iscritta al n. 474 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 340 dell'anno 1977.

Visti gli atti di costituzione della Regione Emilia- Romagna e di Testa Claudio;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 1985 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza emessa il 24 marzo 1977 (n. 474 Reg. ord. 1977) il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 28 agosto 1973 n. 31 (Partecipazione alle adunanze dei componenti dell'organo regionale di controllo e loro indennità), in relazione all'art. 130 della Costituzione "nella parte in cui consente la partecipazione alle riunioni degli Organi Regionali di Controllo sugli atti degli Enti Locali e degli Enti Ospedalieri (integrati ai sensi dell'art. 16 della l. 12 febbraio 1968, n. 132), dei membri supplenti quando alla riunione già partecipino i rispettivi membri effettivi".

L'ordinanza risulta emessa nel corso dei giudizi riuniti n. 849/75, n. 1338/75, n. 838/76 instaurati con distinti ricorsi da Testa Claudio contro l'Ente ospedaliero "Ospedali di Bologna" ed altri.

Emerge da essa che il ricorrente, aiuto incaricato della Divisione di Neurochirurgia dell'Ospedale Maggiore "G. A. Pizzardi-Bellaria" di Bologna, nel corso degli anni 1974-1976 è stato oggetto di numerose deliberazioni dell'Amministrazione ospedaliera, vertenti tutte, con svariate soluzioni, sulla esatta qualificazione giuridica del rapporto tra il Testa e l'Ente ospedaliero in relazione alla situazione di fatto venutasi a creare con la morte del primario della Divisione di Neurochirurgia e, sostiene il ricorrente, con la conseguente assunzione da parte del Testa di maggiori responsabilità all'interno della Divisione.

Il giudizio nel corso del quale l'ordinanza di rimessione è stata emessa verte sull'impugnazione da parte del Testa di quasi tutte le suddette deliberazioni dell'Amministrazione ospedaliera e dei rispettivi atti di controllo del Comitato regionale.

Tra i vari motivi di illegittimità dei provvedimenti impugnati veniva dedotto, nei ricorsi nn. 1338/75 e 838/76, il vizio di costituzione dell'organo di controllo risultando dagli atti la partecipazione alla riunione di un numero di persone superiore ai sei componenti, in assunta violazione degli artt. 55, terzo comma, della l. 10 febbraio 1953 n. 62 e 16 della l. 12 febbraio 1968 n. 132.

Il collegio rimettente, dall'esame di tale censura di carattere formale avente precedenza rispetto agli altri motivi fatti valere, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma di legge regionale di cui all'art. 1, comma secondo, l. reg. Emilia-Romagna 28 agosto 1973 n. 31, che consente la partecipazione alle riunioni dell'organo regionale di controllo sugli atti degli enti locali ed ospedalieri dei componenti supplenti anche in presenza dei rispettivi componenti effettivi, prevedendosi dalla legge (statale) 10 febbraio 1953 n. 62, art. 55, terzo comma, che "i supplenti intervengono alle sedute in caso di impedimento dei rispettivi membri effettivi".

Il Tribunale amministrativo, confermando il rilievo del ricorrente circa la partecipazione alla seduta del 24 ottobre 1975 del Co.re.co. di un numero di componenti (effettivi e supplenti) superiore al numero di sei, fissato dal combinato disposto degli artt. 55 l. 62/1953 e 16 l. 132/1968, ha ritenuto che la norma di legge regionale, violando la normativa statale, non si limita a disciplinare (contrariamente a quanto appare dal titolo) "la partecipazione dei membri supplenti alla seduta del Comitato di Controllo ma sostanzialmente viene a modificare la composizione dell'Organo, se non quanto alla votazione, per la discussione degli argomenti all'ordine del giorno".

Trattandosi quindi di una "sostanziale innovazione" introdotta da una legge regionale in una materia che l'art. 130 della Costituzione, nello stabilire che il controllo sugli atti degli Enti locali è affidato ad un organo della Regione "costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica", riserva alla legislazione statale, il giudice rimettente ritiene sospetta di incostituzionalità, per contrasto con l'art. 130 Cost., la suddetta norma regionale (art. 1, secondo comma, l. reg. Emilia-Romagna 28 agosto 1973, n. 31), nella parte in cui consente appunto la partecipazione alle riunioni degli organi regionali di controllo sugli atti degli Enti locali dei componenti supplenti, quando già siano presenti alla riunione i rispettivi componenti effettivi.

2. - Davanti a questa Corte si è costituito il dott. Testa Claudio che si è associato ai dubbi di illegittimità costituzionale espressi dal giudice a quo.

La norma denunciata, oltre a modificare la composizione dell'organo così come disciplinata dal legislatore statale cui è riservato tale potere ex art. 130 Cost., non sarebbe idonea a garantire "l'esigenza primaria della certezza e della costanza della composizione dell'organo di controllo" non prevedendo da chi e in che modo dovrebbero accertarsi i casi (peraltro non specificati) per la convocazione dei membri supplenti.

3. - È inoltre intervenuta in giudizio la Regione Emilia-Romagna sostenendo, intanto, che la questione di costituzionalità sollevata sarebbe inammissibile in quanto prospettata fuori dalle ipotesi di cui sia all'art. 127 Cost. che all'art. 39 l. 11 marzo 1953 n. 87.

Nel merito la Regione ha osservato che non si sarebbe verificata "alcuna lesione alla sfera di competenze riservate allo Stato" avendo, la norma denunciata, previsto l'intervento, senza peraltro diritto al voto, dei componenti supplenti "allorquando gli stessi siano convocati (come nel caso che ci occupa) per l'esame di questioni procedurali o di ordine generale ovvero quando il numero o la complessità degli affari in discussione ne richiedano la partecipazione, a discrezione del Presidente dell'Organo".

Comunque, la norma denunciata non modificherebbe la composizione dell'organo di controllo così come prevista dalla legge (statale), in quanto la partecipazione alle sedute dei membri supplenti sarebbe prevista "sotto il profilo meramente e dichiaratamente consultivo, sia per un migliore approfondimento degli argomenti da trattare sia per parare qualsiasi eventualità imprevista che potesse comunque colpire i suoi membri effettivi".

Nessuna rivendicazione o usurpazione di materia riservata alla legislazione statale, quindi, da parte della norma impugnata.

Viene infine richiamata, quanto alla partecipazione in genere di membri supplenti ad adunanze collegiali, la circostanza relativa alla partecipazione alle suddette sedute, senza diritto di voto, dei referendari della Corte dei conti e del Consiglio di Stato, così come anche nelle "Adunanze Plenarie e Generali e del pari nelle Commissioni Speciali".

1. - L'art. 1, comma secondo, legge 28 agosto 1973, n. 31 della Regione Emilia-Romagna stabilisce che i membri supplenti del Comitato e delle Sezioni di controllo, di cui agli artt. 55 e 56 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, oltre che intervenire pleno jure alle sedute in caso di impedimento dei rispettivi componenti effettivi, sono convocati - senza diritto di voto - per l'esame di questioni procedurali o d'ordine generale, ovvero quando il numero o la complessità degli affari in discussione ne richiedano la partecipazione.

Secondo il giudice rimettente la disposizione contrasterebbe con l'art. 130 Cost., esplicitante che l'organo regionale di controllo è costituito, anche nelle sue forme decentrate, "nei modi stabiliti da legge della Repubblica", normazione ordinaria, quest'ultima, che - peraltro - non contempla, in positivo, ipotesi siffatte.

2. - All'ammissibilità della controversia si oppone, intanto, in radice la Regione interessata con l'affermare che la legge di cui si discute non è stata a suo tempo impugnata in via principale, secondo il procedimento dell'art. 127, ultimo comma.

Ma la tesi non ha pregio. È bastevole ricordare, a tale proposito, che la competenza della Corte a conoscere della ' questione di legittimità ' delle leggi regionali in via principale deve intendersi quale specificazione di quella generale prevista dall'art. 134 (sentenza 27 febbraio 1957, n. 38); pertanto, il non essere stato promosso dal Governo della Repubblica il prescritto procedimento non comporta alcuna preclusione per richieste di verifica, in via incidentale, ad opera di qualunque giudice (ordinanza 12 febbraio 1976, n. 38).

Al puntuale esame di merito rimane assolutamente estranea, altresì, l'oggettiva circostanza - così sempre in adverso la Regione - del non essere stato attivato, all'incontro, un ipotetico conflitto di attribuzione, ai sensi dell'art. 39, legge 11 marzo 1953 n. 87.

3.1 - La questione, tuttavia, non è fondata.

Per vero, la costituzione e la relativa composizione dell'organo (o degli organi) di controllo di cui trattasi sono riservate alla legge statale. Ciò consegue alla letterale evidenza del precetto racchiuso nell'art. 130 ed è postulato - nella sua valida più riposta essenza - dalla esigenza di uniformità nell'attuazione del controllo, specie se generale di legittimità, realizzabile mediante una identità di costituzione delle strutture, cui sia poi demandato esercitarlo.

Il che risponde ad un interesse, generale appunto, tipica essendo, nello Stato di diritto, la connotazione unitaria del controllo, che si oggettivizza nell'osservanza di quel principio di legalità, di cui il controllo medesimo è una delle sintomatiche manifestazioni e che costituisce una costante dell'ordinamento pur nell'avvertito pluralismo delle molteplici specifiche situazioni.

3.2 - Peraltro, in adempimento del diverso, ma connesso strumentale principio del buon andamento dell'organo, chiamato indubbiamente ad esplicitare relazioni esterne, sussistono, caratterizzate da più flessibili ma non per questo meno necessarie esigenze di funzionalità, una serie di strutturazioni e di relazioni organizzatorie interne, le quali non possono non essere ricondotte, poiché di opportuno adattamento in loco, alla specifica competenza regionale di regolamentazione, nel quadro dei riferimenti agli artt. 117, primo comma, e 123 Cost..

Così circoscritti e delineati gli scopi di logica complementarità che assistono le proiezioni organizzatorie dell'organo de quo, resta bastevolmente ovvio considerare come non sussista alcun antitetico o ripetitivo parallelismo con l'attività, diretta ed esterna giova ripetere, del controllo, alla quale la Corte ha già avuto modo di porgere attenzione (tra le altre, sentenza n. 40 del 24 febbraio 1972), ma su cui sarebbe qui, perciò, praeter rem loqui.

4. - Orbene, quanto sopra enunciato sul piano dei principi si è puntualmente verificato con la fattispecie normativa che interessa; ed in ossequio a questa, nel caso concreto dedotto, giusta verbale della relativa seduta (24 ottobre 1975 n. 139) in atti di causa.

La convocazione dei supplenti è stata contemplata, infatti, dalla norma senza incidenza sul quorum strutturale dei votanti, e perciò senza confliggenza con l'intervento propriamente tecnico, con voto cioè, previsto sempre in capo ai supplenti dalla legge 10 febbraio 1953 n. 62 per il caso di impedimento dei singoli membri effettivi. E tutto ciò nel ragionato senso di una opportuna regola di conoscenza da parte dell'intero collegio di controllo - per gli indirizzi da trarne - degli affari specie i più complessi, prospettati e, presumibilmente, in consimili termini prospettabili in futuro.

Tanto, poi, è in aderenza con una non infrequente prassi, intesa ai fini che si sono esaminati, e che si ritrova, talvolta, in apposite normazioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge Regione Emilia-Romagna 28 agosto 1973, n. 31 (Partecipazione alle adunanze dei componenti dell'organo regionale di controllo e loro indennità), sollevata, in relazione all'art. 130 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 luglio 1985.

F.to: GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO.

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.