CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **613/1988** (ECLI:IT:COST:1988:613)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **09/02/1988**; Decisione del **08/06/1988**
Deposito del **10/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **15/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11833**
Atti decisi:

N. 613

SENTENZA 8-10 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato il 26 aprile 1983, depositato in cancelleria il 3 maggio successivo ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 1983, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione del Consiglio regionale della Toscana n. 70 del 1° febbraio 1983 con la quale è stato nominato un collegio commissariale per la gestione dei servizi dell'U.S.L. n. 7 Val di Nievole;

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1988 il giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'Avvocato Paolo Barile per la Regione Toscana;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 26 aprile 1983 e depositato il 3 maggio 1983, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Toscana in relazione alla delibera del Consiglio regionale n. 70 del 1° febbraio 1983, con la quale è stato nominato un Consiglio Commissariale per la gestione dei servizi dell'U.S.L. n. 7 - "Val di Nievole".

Dopo che il T.A.R. della Toscana aveva annullato la delibera del 26 marzo 1981, con la quale l'assemblea dell'Associazione intercomunale della predetta U.S.L. aveva eletto il Comitato di gestione, e in pendenza della relativa impugnativa presso il Consiglio di Stato, il Consiglio regionale della Toscana ha provveduto, con l'atto qui impugnato, a nominare un "Collegio commissariale di gestione" al fine di assicurare l'attività di ordinaria amministrazione dell'U.S.L. e a fissare la scadenza dello stesso alla data della decisione del Consiglio di Stato sull'istanza di sospensiva ovvero alla data dell'elezione del nuovo Comitato di gestione e, comunque, non oltre tre mesi.

A sostegno dell'impugnazione, il ricorrente osserva che la Regione Toscana ha fatto uso, nella specie, di un potere relativo al controllo su organi degli enti locali, che non gli compete. Infatti l'art. 49 della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, nel demandare alle regioni il controllo sugli atti dell'U.S.L., conferma che quello sugli organi segue il regime previsto in relazione agli enti locali (art. 128 Cost.): è, cioè, riservato allo Stato, come ha già riconosciuto questa Corte nella sent. n. 164 del 1972. Questa conclusione, secondo l'Avvocatura dello Stato, traspare anche dall'art. 130 Cost., il quale, mentre riserva allo Stato la disciplina relativa all'organo regionale di controllo, nello stesso tempo limita la competenza di quest'ultimo al controllo sugli atti.

Né si può sostenere, sempre a detta del ricorrente, che la situazione venutasi a creare con la sentenza del T.A.R. per la Toscana sia equiparabile a quella regolata dall'art. 27 l.r. n. 63 del 1979, che prevede la gestione commissariale in caso di ritardo nel primo impianto dell'U.S.L. Quest'ultima, infatti, è una norma transitoria che ha esaurito il suo scopo con l'istituzione della predetta U.S.L. Tanto che, aggiunge l'Avvocatura, essa deve ritenersi superata a seguito del d.-l. n. 285 del 1980, e successive modifiche. In ogni caso, precisa il ricorrente, ove fosse interpretato nel senso voluto dalla Regione, l'art. 27 sarebbe illegittimo per contrasto con il combinato disposto formato dagli artt. 128 e 130 Cost., dal quale si deduce la riserva allo Stato del controllo sugli organi degli enti locali.

2. - Si è costituita la Regione Toscana con atto di deduzione depositato il 13 maggio 1983, con il quale, la resistente nel richiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato, si riserva di produrre memorie o documenti.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione Toscana ha presentato una memoria, con la quale, pur riconoscendo l'esistenza di una giurisprudenza costituzionale contraria, contesta il parallelismo, prospettato dal ricorrente, fra controlli sulle U.S.L. e controlli sugli enti locali, in quanto il legislatore statale ha riservato alle regioni la regolamentazione delle U.S.L. conferendo loro anche un potere sostitutivo in caso di inerzia delle stesse U.S.L. Secondo la resistente, anzi, il potere qui contestato ha una base nell'art. 11 del d.-l. n. 463 del 1983, che conferisce alle regioni la facoltà di nominare commissari in caso di inadempimento da parte delle U.S.L. La Regione, pertanto, auspica un mutamento di giurisprudenza in relazione all'art. 49 della legge n. 833 del 1978.

In ogni caso, conclude la resistente, la delibera impugnata ha lo scopo, almeno in parte, di consentire il compimento di atti dovuti: per questo aspetto, poiché rientra nel controllo su atti, sarebbe di sicura spettanza regionale.

4. - Nel corso della pubblica udienza, l'Avvocatura dello Stato, nel ribadire le proprie posizioni, ha contestato, in particolare, la tesi della Regione Toscana, per la quale si sarebbe in presenza di un'ipotesi di commissariamento ad acta. A suo avviso, anzi, non vi sarebbe dubbio che si tratti di una sostituzione in ufficio, come la supplenza o la reggenza, per il semplice fatto che il collegio commissariale è stato nominato per il compimento di tutti gli atti di ordinaria amministrazione necessari per il funzionamento dell'U.S.L.

Nella stessa occasione al Regione Toscana ha semplicemente ribadito le proprie argomentazioni.

Considerato in diritto

1. - La questione oggetto del presente giudizio per conflitto di attribuzione consiste nel decidere:

a) se spetta alla regione il potere di nominare un collegio commissariale per la gestione ordinaria dei servizi dell'U.S.L. a seguito dell'invalidazione da parte di un T.A.R. dell'elezione del Comitato di gestione (T.A.R. per la Toscana, sent. 24 dicembre 1982, n. 413);

b) se, di conseguenza, debba considerarsi legittima la delibera n. 70 del 1° febbraio 1983 adottata dal Consiglio regionale della Toscana, che ha provveduto, per l'appunto, a nominare un collegio commissariale di gestione dell'U.S.L. n. 7 - "Val di Nievole", fissandogli la scadenza alla data della decisione del Consiglio di Stato sull'istanza di sospensiva ovvero all'elezione di un nuovo Comitato di gestione o, comunque, non oltre tre mesi dalla nomina.

Anche se nelle more del presente giudizio la ricordata pronunzia del T.A.R. per la Toscana (sent. n. 413 del 1982), con la quale era stata annullata l'elezione del Comitato di gestione dell'U.S.L. n. 7 - "Val di Nievole", è stata riformata dalla sentenza 30 giugno 1984, n. 534, del Consiglio di Stato, sez. quinta, che ha, per contro, ritenuta valida l'elezione del predetto Comitato di gestione, non si può dubitare che tali vicende siano del tutto ininfluenti sulla decisione del conflitto di attribuzione sollevato dal ricorso di cui in epigrafe. A questa conclusione conduce l'evidente rilievo che la pronunzia giudiziale da ultimo menzionata non ha ovviamente toccato l'atto posto a base del presente conflitto, che, anzi, ha prodotto tutti i suoi effetti, permettendo così al Collegio commissariale in questione di operare per il raggiungimento dello scopo prefissato addirittura per un periodo eccedente la durata massima del proprio mandato (precisamente, per circa tre mesi e mezzo).

2. - Nel merito, il ricorso dello Stato va accolto, poiché non si può certo considerare come rientrante fra le attribuzioni regionali la nomina di un collegio commissariale per la gestione di un'unità sanitaria locale che si trovi nell'impossibilità temporanea di funzionare.

A base di tale decisione va posto il principio, costantemente affermato da questa Corte (v., specialmente, le sentt. nn. 164 del 1972 e 245 del 1984), per il quale, mentre i controlli sugli atti degli enti locali sono di pertinenza delle regioni, che li esercitano per il tramite degli appositi comitati regionali (art. 130 Cost., nonché artt. 55 e segg. della legge 10 febbraio 1953, n. 62), al contrario i controlli sugli organi degli stessi enti locali rientrano nelle competenze dello Stato, in quanto espressione dell'indefettibile momento di unitarietà proprio dell'ordinamento complessivo. E, poiché le unità sanitarie locali, quali "strutture operative" dei

comuni e delle comunità montane (ex artt. 13, primo e secondo comma, e 15, primo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833), sono assimilate e sottoposte, in base all'espressa previsione dell'art. 49, primo e secondo comma, della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, allo stesso regime dei corrispondenti controlli disposto per i comuni e le province, ne consegue che il principio regolativo appena menzionato trova applicazione anche al caso di specie (sent. n. 245 del 1984).

che la nomina del "Collegio commissariale per la gestione dei servizi dell'U.S.L. n. 7 - Val di Nievole", effettuata dal Consiglio regionale della Toscana con l'atto impugnato, debba esser considerata attività rientrante nell'ambito del controllo sugli organi, e non già in quello del controllo sugli atti, deriva da un duplice e concorrente rilievo.

Innanzitutto, la stessa premessa della delibera da cui ha origine il presente conflitto pone in evidenza l'incontestabile collegamento della nomina del predetto Collegio commissariale con una decisione giurisprudenziale, come quella del T.A.R. per la Toscana precedentemente ricordata, che, avendo annullato l'elezione del Comitato di gestione della U.S.L. n. 7, ha direttamente colpito quest'ultimo organo, dichiarandone illegittima la sua stessa formazione, e non già il compimento di singoli atti. Di modo che il presupposto della nomina del Collegio commissariale qui in contestazione è dato, non certo dall'inerzia o dal ritardo del Comitato di gestione nel compiere determinati atti, ma dal fatto che esso era disciolto e pertanto, come si legge testualmente nella stessa delibera di nomina, non era "in grado di espletare alcuna funzione di amministrazione ordinaria o straordinaria".

In secondo luogo, va osservato che la delibera impugnata, in piena coerenza con il presupposto da cui muove, non ha previsto un'ipotesi di commissariamento ad acta, come sostiene invece la difesa della Regione, ma ha dato vita, piuttosto, a una forma di sostituzione in ufficio, la quale risulta chiaramente dalle attribuzioni che la delibera medesima ha inteso conferire al predetto Collegio commissariale, consistenti nei "poteri di ordinaria amministrazione propri degli organi dell'unità sanitaria locale" (se pure con la puntuale ed espressa esclusione di alcuni di essi).

Da tutto ciò deriva che l'attribuzione qui in contestazione rientra nell'ambito dei controlli sugli organi e, in particolare, nell'ambito dei poteri di sostituzione in ufficio spettanti allo Stato in base all'art. 19, quinto comma (ultima parte), del T.U.L.C.P. 3 marzo 1934, n. 383, che attribuisce al prefetto il potere di nominare commissari per reggere le amministrazioni degli enti locali - e quindi anche gli organi di gestione delle "strutture operative" di questi ultimi - per il periodo di tempo strettamente necessario in cui non siano in grado, per qualsiasi ragione, di funzionare.

3. - Contro tale conclusione non possono valere gli argomenti addotti dalla Regione resistente.

In primo luogo, non può certo dirsi che il potere qui in contestazione abbia una specifica base nell'art. 11 del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, il quale, a detta della Regione, romperebbe il parallelismo fra il regime dei controlli sugli enti locali e quello sui controlli delle unità sanitarie locali, conferendo alle regioni un generale potere sostitutivo in caso di inerzia o di ingiustificato ritardo delle stesse U.S.L. nell'adempimento delle proprie funzioni. In realtà, la legge invocata dalla Regione - peraltro antecedente alla ricordata sentenza di questa Corte n. 245 del 1984 e da questa già presa in considerazione - non contiene alcuna modifica o deroga al principio posto a base della presente decisione, in quanto, all'art. 11, prevede un generale potere di controllo sostitutivo delle regioni nei confronti delle U.S.L. in relazione ad atti che debbono esser compiuti perché discendenti da obblighi normativamente imposti o da direttive adottate nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento. In altre parole, nel circoscrivere il potere ivi previsto al controllo sugli atti, la norma invocata dalla resistente, anziché derogare al principio posto a

base della presente decisione, ne costituisce un'ulteriore puntuale conferma.

Allo stesso modo, non può essere correttamente invocata, come copertura legislativa della delibera impugnata, la norma contenuta nell'art. 27, quinto comma, della legge regionale 19 dicembre 1979, n. 63, come invece ha fatto il Consiglio regionale della Toscana. Pur assumendo, per mera ipotesi, la conformità a Costituzione di una norma che prevede l'istituzione da parte del Consiglio regionale di un collegio commissariale per la gestione dei servizi dell'U.S.L. nel caso che non risultino nominati, alla data del 31 dicembre 1979, i comitati di gestione, sta di fatto che si è qui in presenza di una norma transitoria, dettata per la prima attuazione delle U.S.L., che comunque si riferisce a un'ipotesi diversa da quella in contestazione e che, per la sua propria natura, non è suscettibile di applicazione analogica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spettava alla Regione Toscana provvedere alla normativa di un collegio commissariale per la gestione dei servizi dell'U.S.L. n. 7 - Val di Nievole e, di conseguenza, annulla la delibera del Consiglio regionale della Toscana n. 70 del 1° febbraio 1983.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il relatore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.