# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **386/1991** (ECLI:IT:COST:1991:386)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **09/07/1991**; Decisione del **09/10/1991**
Deposito del **17/10/1991**; Pubblicazione in G. U. **23/10/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17630 17631 17632 17633 17634**
Atti decisi:

N. 386

## SENTENZA 9-17 OTTOBRE 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35 (Norme sulla gestione transitoria delle unità sanitarie locali), convertito in legge 4 aprile 1991, n. 111, promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e Trento, notificati il 4 maggio 1991, depositati in cancelleria il 10 e 13 maggio successivi ed iscritti ai nn. 21 e 22 del registro ricorsi 1991;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 1991 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano, Valerio Onida per la Provincia di Trento e l'avv. dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. - La Provincia autonoma di Bolzano, con atto notificato il 4 maggio 1991, ha proposto ricorso in via principale, impugnando l'art. 1 del d.l. 6 febbraio 1991, n. 35, come convertito nella l. 4 aprile 1991, n. 111.

Nel ricorso si espone che i commi 3, 4, 5, 7, 8 e 10 del detto articolo 1 prevedono la disciplina di due nuovi organi delle Uu.ss.ll.: il comitato dei garanti e l'amministratore straordinario, destinati a sostituire gli organi attuali. La disciplina statale regola specificamente le modalità di nomina e di elezione di tali nuovi organi, individuandone le relative funzioni.

Secondo la Provincia, tale normativa si pone in contrasto con l'art. 4, comma primo, n. 7; 9, comma primo, n. 10 e 16, comma primo, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (e relative norme di attuazione), i quali attribuiscono alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri e conferiscono alle province autonome una potestà legislativa concorrente in materia d'igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera.

Nel ricorso si deduce, altresì, che il secondo comma del suddetto art. 1 del d.l. n. 35 del 1991 detta una nuova normativa sui controlli di legittimità e di merito sugli atti degli organi delle Unità sanitarie locali, in contrasto con la previsione dell'art. 54, comma primo, nn. 5 e 6 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che riserva alle province ogni competenza in materia.

Si rileva, infine, che i commi settimo e ottavo dell'art. 1 del d.l. n. 35 del 1991, prevedono l'attribuzione di poteri sostitutivi al Commissario del governo ed al Ministro della sanità, in violazione degli artt. 87 e 88 dello Statuto. Tali poteri, infatti, sarebbero esercitati senza la necessaria, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e senza l'antecedente messa in mora della provincia, in violazione del principio di leale cooperazione.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che il primo motivo del ricorso sia dichiarato inammissibile e gli altri due infondati.

Quanto alla prima censura si deduce che la provincia non è legittimata a ricorrere in luogo della Regione Trentino-Alto Adige per proporre una asserita violazione dell'art. 4, primo comma, n. 7 dello Statuto, poiché esso concerne competenze regionali e non provinciali.

Quanto al secondo motivo del ricorso, si afferma che la provincia invoca unicamente (e genericamente) il parametro offerto dall'art. 54, nn. 5 e 6 dello Statuto, senza indicare specificamente per quali ragioni tale parametro sarebbe violato dalla disposizione impugnata.

Sul terzo motivo d'impugnazione si osserva che i commi 7 e 8 dell'art. 1 del d.l. n. 35 del 1991 disciplinano tre distinti procedimenti; il primo riguarda la formazione dell'elenco regionale o provinciale degli aspiranti alla carica di amministratore straordinario delle Uu.ss.ll. della regione o provincia; il secondo la nomina dell'amministratore straordinario di ciascuna U.S.L.; il terzo la revoca (e sostituzione) di detto amministratore straordinario.

La formazione dell'elenco è compito del Presidente della Giunta regionale o provinciale,

che deve procedervi prima del 31 maggio 1991. In caso di omissione vi provvede, in via sostitutiva il commissario del Governo.

Il procedimento di nomina dell'amministratore straordinario è articolato in una "proposta", ad opera dei garanti, di almeno una terna e in una "deliberazione" della Giunta anzidetta. Se la nomina non avviene entro il 15 giugno 1991, provvede in via sostitutiva il commissario del Governo.

Il procedimento di revoca e la conseguente sostituzione sono articolati in una deliberazione della Giunta regionale o provinciale e - conforme a questa - in un decreto del Presidente di essa. "In caso di inerzia", e "previo invito ai predetti organi ad adottare le misure indicate", provvede in via sostitutiva il Ministro della sanità.

Nell'atto di costituzione, pur contestandosi la fondatezza del ricorso anche per quanto attiene ai primi due procedimenti, ci si riserva ogni deduzione al riguardo ad una successiva memoria.

Quanto al terzo procedimento, si osserva che il Ministro della sanità è organo del Governo e il suo intervento "sostitutivo" è emanato previo invito agli organi regionali e provinciali a provvedere. Si contesta, comunque, che detto atto concreti l'esercizio di una funzione di controllo sostitutivo, essendo emanato nell'esercizio di poteri di supplenza.

3. - La provincia autonoma di Trento, a sua volta, con ricorso notificato parimenti il 4 maggio 1991, ha promosso in via principale giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7 e 8, del d.l. 6 febbraio 1991, n. 35, come convertito nella l. 4 aprile 1991, n. 111.

Nel ricorso si lamenta che le due ipotesi di "sostituzione" degli organi statali a quelli regionali, ivi previste, violino l'art. 9, n. 10, l'art. 55 e l'art. 87 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, ledendo l'autonomia provinciale.

Si osserva al riguardo che, secondo i principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di sostituzione di organi statali a quelli regionali, il relativo potere deve avere una base legale, deve essere strumentale all'adempimento di obblighi o al perseguimento di interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale, deve essere esercitato da un'autorità di governo, deve essere assistito da garanzie ispirate al principio della "leale cooperazione" e, infine, deve riguardare attività sottoposte a termini perentori o la cui mancanza metterebbe in serio pericolo la cura di interessi affidati alla responsabilità dello Stato.

Con tali princi'pi, secondo la Provincia di Trento, contrasterebbe innanzitutto il potere sostitutivo attribuito al Commissario del governo, in quanto esso non è autorità di governo ai sensi dell'art. 92 Cost.; il suo potere non è vincolato ad adempimenti procedurali e, in particolare, alla messa in mora dell'organo sostituito; l'attività regionale nei cui confronti è prevista la sostituzione non è tale da comportare omissione suscettibile di serio pericolo per l'esercizio di funzioni fondamentali o per il perseguimento di interessi essenziali affidati alla responsabilità dello Stato e tutelati a livello costituzionale.

Parimenti illegittima sarebbe la previsione secondo la quale il Ministro della sanità è chiamato a provvedere in via sostitutiva (previo invito agli organi regionali ad adottare le relative misure), alla revoca e alla sostituzione degli amministratori straordinari nei casi in cui ricorrano gravi motivi o la gestione presenti una situazione di grave disavanzo o, infine, trattandosi di violazione di legge o di principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione.

Infatti tale potere sostitutivo si correla al mancato svolgimento di attività discrezionali nell'an, posto che i relativi presupposti sono indicati dalla legge in modo generico ed elastico; il

relativo potere non è esercitato da un organo di Governo; mancano adeguate garanzie procedimentali.

4. - Si è costituito dinanzi a questa Corte il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate per le stesse ragioni indicate nell'atto di costituzione, relativo al ricorso proposto dalla Provincia di Bolzano.

5. - Successivamente le parti hanno depositato memorie, insistendo nelle rispettive richieste e argomenti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche dedotto che la materia del contendere sarebbe parzialmente cessata quanto alle questioni concernenti i poteri sostitutivi del Commissario dello Stato rispetto alla formazione degli elenchi e alla nomina degli amministratori straordinari nella Provincia di Trento, essendo queste avvenute, da parte della Giunta provinciale, rispettivamente in data 30 maggio e 21 giugno 1991.

*Considerato in diritto*

1. - La Provincia di Bolzano contesta preliminarmente la legittimità costituzionale dei commi 3, 4, 5, 7, 8 e 10 dell'art. 1 del d.l. 6 febbraio 1991, n. 35, come convertito nella l. 4 aprile 1991, n. 111: tali norme prevedono l'istituzione di nuovi organi delle Uu.ss.ll., il comitato di garanti e l'amministratore straordinario, destinati a sostituire uffici previsti dalla precedente normativa. Esse dettano al riguardo una disciplina che, secondo la provincia, è in contrasto con l'art. 4, comma primo, nn. 7 e 9, comma primo, nn. 10 e 16, comma primo, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige (e relative norme di attuazione). Queste norme attribuiscono alla regione potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri e conferiscono alle province autonome una potestà legislativa concorrente in materia d'igiene e sanità, ivi comprese l'assistenza sanitaria e ospedaliera.

La Provincia di Bolzano contesta, a sua volta, la legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 1 del suddetto decreto-legge, in quanto pone una disciplina del controllo sugli atti degli organi delle Uu.ss.ll., in contrasto con l'art. 54, comma primo, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, che riserva alle province ogni competenza in materia. Denuncia, poi, l'illegittimità costituzionale dei commi settimo e ottavo dell'art. 1 suddetto, prevedendo essi l'attribuzione di poteri sostitutivi al Commissario del governo ed al ministro della sanità, in contrasto con gli artt. 87 e 88 dello Statuto. Tali poteri, infatti, sarebbero stati attribuiti senza che fosse garantita l'osservanza del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, attraverso una preventiva messa in mora della provincia (e senza la previa deliberazione del Consiglio dei ministri).

Questione analoga è stata sollevata pure dalla Provincia di Trento, la quale ha dedotto che l'attività regionale, nei cui confronti è previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi, non è tale che, se omessa, determinerebbe pericolo per il perseguimento di interessi affidati alla cura dello Stato e tutelati a livello costituzionale. Inoltre l'intervento di sostituzione del ministro sarebbe previsto in relazione ad attività discrezionali e non vincolate.

2. - I giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza, essendo le questioni proposte analoghe.

3. - La prima questione è infondata.

Come questa Corte ha già statuito (sentenze nn. 107 del 1987, 274 e 610 del 1988), le

norme che modificano gli assetti organizzativi fondamentali della riforma sanitaria del 1978, hanno - al pari di questa - carattere di norme di grande riforma, essendo dirette a soddisfare, secondo criteri innovativi, interessi primari di rilievo costituzionale, i quali esigono una disciplina unitaria in tutto il territorio nazionale. Né alla detta qualificazione osta il carattere transitorio della normativa, di cui è questione, destinata ad operare in attesa di una più radicale e definitiva sistemazione, dato che le riforme economico-sociali non sempre si realizzano attraverso un unico intervento legislativo, ma spesso sono attuate con una sequenza di interventi normativi diretti a definire anche le esigenze sopravvenute nella materia.

Le norme contenute nei commi 3, 4, 5, 7, 8 e 10 dell'art. 1 del d.l. n. 35 del 1991, così come modificati dalla legge di conversione n. 111 del 1991, istituiscono e regolano l'elezione e le competenze dei due nuovi organi delle unità sanitarie locali (il comitato dei garanti e l'amministratore straordinario). Come tali, anch'esse hanno natura di norme di grande riforma, connettendosi all'istituzione e all'organizzazione di soggetti operanti nel complesso normativo innovatore, costituito dal servizio sanitario nazionale. Cosicché la potestà dello Stato e il suo esercizio non incontrano limiti né nella competenza esclusiva, né in quella concorrente delle regioni e province autonome ma operano, al contrario, come limite di esse.

Ne consegue l'infondatezza della questione proposta, senza che sia necessario soffermarsi ad indagare sul tipo di potestà legislativa, su cui la legislazione statale abbia inciso.

4. - Parimenti infondata è la seconda questione, con la quale si lamenta la lesione dell'art. 54, comma primo, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, per avere l'art. 1, comma secondo, del d.l. n. 35 del 1991 disposto in materia di disciplina dei controlli sugli atti delle unità sanitarie locali.

L'art. 54, comma primo, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla giunta provinciale "la vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, con "la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi in base alla legge". Tale attribuzione riguarda i controlli sugli organi e non può confliggere con la disposizione impugnata, che attiene al controllo sugli atti delle unità sanitarie locali.

5. - Parzialmente fondate sono, invece, le questioni relative ai commi settimo e ottavo dell'art. 1 del d.l. n. 35 del 1991, come modificato dalla legge n. 111 del 1991, sollevate dalle Province di Trento e Bolzano.

Al riguardo va premesso che l'avvenuta formazione degli elenchi e la nomina dei commissari straordinari da parte della provincia di Trento, non ha fatto cessare la materia del contendere: non può, infatti, escludersi, per il futuro, l'eventualità d'integrazione degli elenchi e di nuove nomine, a seguito della cessazione dall'ufficio dei commissari straordinari già nominati, cosicché i poteri sostitutivi, che ora si contestano, possono essere ancora operanti.

Nel merito va osservato che il comma settimo del suddetto art. 1 stabilisce, ai fini della nomina dell'amministratore straordinario delle unità sanitarie locali, che il Presidente della giunta regionale o provinciale forma l'elenco degli aspiranti a tale ufficio e nomina una commissione di esperti per la verifica dei requisiti degli aspiranti. Di essi, entro un termine prestabilito, il comitato dei garanti propone una terna, nell'ambito della quale la giunta nomina l'amministratore straordinario. È previsto che, ove l'elenco degli aspiranti non sia tempestivamente formato dall'organo competente, "decorsi inutilmente i termini, vi provvede, nei cinque giorni successivi, il Commissario del governo". Parimenti, in caso di mancata nomina del commissario straordinario da parte della giunta regionale o provinciale entro il termine stabilito, vi provvede lo stesso Commissario del governo.

Le Province di Trento e di Bolzano lamentano che i suddetti poteri sostituitivi siano stati

affidati a tale organo.

Questa Corte ha più volte affermato (sentenze nn. 37 e 49 del 1991; n. 85 del 1990; nn. 101, 338, 460 del 1989; n. 177 del 1988) che i poteri di controllo sostitutivo hanno carattere eccezionale e, quando si riferiscono ad attività amministrative di competenza regionale, possono essere devoluti dalla legge allo Stato soltanto in relazione all'adempimento di obblighi attinenti a interessi di rilievo costituzionale, circa i quali l'attività dell'amministrazione regionale sia vincolata. Detti poteri, nei confronti delle regioni e province autonome, possono essere esercitati solo da un'autorità di governo e il loro esercizio deve essere subordinato al rispetto di garanzie sostanziali e procedimentali. Con sentenza n. 177 del 1988 questa Corte ha poi affermato, in linea generale, che il commissario del governo, non è legittimato alla titolarità di tali poteri, dato che non è identificabile con alcuno degli organi che l'art. 92 Cost. definisce come organo di governo. La mancanza di legittimazione è ancora più evidente nei confronti delle Province di Trento e di Bolzano, tenuto conto che l'art. 87 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige contiene i poteri del Commissario del governo alla vigilanza "sull'esercizio da parte delle province e degli altri enti pubblici locali delle funzioni ad essi delegate dallo Stato", con facoltà di comunicazione "degli eventuali rilievi al Presidente della giunta provinciale".

Ne deriva la illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi settimo e ottavo, del d.l. n. 35 del 1991, così come convertito nella l. n. 111 del 1991, nelle parti in cui, in tali commi, sono attribuiti al Commissario del governo poteri di controllo sostitutivo che eccedono la delimitazione statutaria ora detta.

6. - Infondata è, invece, la questione relativa all'attribuzione al Ministro della sanità (art. 1 del d.l. n. 35 del 1991, comma ottavo) di poteri sostitutivi in ordine alla revoca e alla sostituzione dell'amministratore straordinario.

L'ultima parte dell'ottavo comma dell'art. 1 del d.l. n. 35 del 1991 (come modificato dalla legge di conversione) nei casi in cui ricorrano gravi motivi o la gestione presenti una situazione di grave disavanzo, ovvero in caso di violazione di leggi o di principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione, dispone che il Presidente della giunta della regione o della provincia autonoma, su conforme delibera della rispettiva giunta, provvede alla revoca ed alla conseguente sostituzione dell'amministratore straordinario. In caso d'inerzia da parte della regione o delle province autonome, previo invito ai predetti organi ad adottare le misure suddette, "provvede in via sostitutiva il Ministro della sanità".

Secondo quanto questa Corte ha avuto modo più volte di affermare a proposito di analoghe potestà conferite a ministri (sentenze n. 37 del 1991, nn. 101 e 338 del 1989), si tratta di un potere surrogatorio attribuito dalla legge ad un organo di governo, in relazione ad interessi di rilievo costituzionale; esso riguarda attività, il cui mancato tempestivo esercizio compromette tali qualificati interessi. È inoltre espressamente previsto che l'esercizio del potere sostitutivo sia preceduto dall'invito agli organi regionali e provinciali a procedere agli adempimenti in questione, i quali, in presenza dei presupposti di legge, non sono discrezionali ma vincolati. Si tratta, dunque, di un'attività dovuta, la cui omissione concreta gli elementi che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, legittimano l'esercizio del potere sostitutivo.

7. - È del pari infondata la censura finale, inerente alle modalità di attuazione del potere sostitutivo. La censura si basa sul rilievo che non è previsto che l'esercizio del potere sia preceduto dalla deliberazione del Consiglio dei ministri.

È da osservare, innanzitutto, che non si rinviene nella l. n. 400 del 1988 - alla quale è stato fatto specifico riferimento - una norma che prescriva nei casi, come quello di specie, l'anzidetta deliberazione. È prevista, invece, nell'art. 2, n. 3, lett. f) della legge stessa la deliberazione del Consiglio dei ministri per le proposte di sostituzione delle amministrazioni regionali inadempienti "in caso di persistente inattività degli organi nell'esercizio delle funzioni

delegate". Si tratta di situazione del tutto differenziata da quella che interessa, sia per l'oggetto che per la specificità e la qualità della normativa. L'art. 2, n. 3, lett. f) si riferisce a potestà sostitutiva di carattere generale, a seguito dell'inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, con conseguente "ritorno" all'organo dello Stato titolare della potestà. Nel caso, di cui è ricorso, si tratta, invece, di potestà sostitutiva del Ministro per la sanità - art. 1, spec. nn. 7 e 8, l. n. 35 del 1991 -, nell'adozione dei provvedimenti di "nomina-revoca" e "conseguente sostituzione" del commissario, in caso di inerzia delle regioni o delle province autonome.

Si tratta di una fattispecie sostitutiva del tutto particolare, correlata ad azioni da svolgere entro termini prefissati o "previo invito" a compierle, aventi la finalità di realizzare norme di grande riforma. L'inerzia degli organi regionali o provinciali incide sull'attuazione della nuova normativa posta dalla l. n. 35 cit., che è intesa a soddisfare esigenze unitarie. La previsione dell'intervento sostitutivo del Ministro per la sanità appare non irrazionale, ponendosi esso come l'organo governativo, specifico, cui compete la proposta, l'avvio e la responsabilità attuativa della riforma.

In questo quadro di adempimenti devoluti in via primaria alla regione e alle province autonome non si profilano (considerati anche il meccanismo tecnico e l'esigenza amministrativa e finanziaria, cui gli adempimenti stessi sono diretti) margini per l'intervento del Consiglio dei ministri, oltre tutto non previsto né dalla l. n. 400 del 1988 né, nella specifica materia, dalla l. n. 35 del 1991.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi settimo e ottavo, del decreto- legge 6 febbraio 1991, n. 35 (Norme sulla gestione transitoria delle unità sanitarie locali), come convertito nella l. 4 aprile 1991, n. 111, nelle parti in cui attribuiscono al Commissario del governo i poteri sostitutivi, ivi previsti;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma ottavo, ultimo periodo, del decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35, come convertito dalla l. 4 aprile 1991, n. 111, sollevate con il ricorso indicato in epigrafe dalle Province di Trento e Bolzano in riferimento agli artt. 87 e 88 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi secondo, terzo, quarto, quinto, settimo ottavo e decimo del decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35, come convertito nella l. 4 aprile 1991, n. 111, sollevate con il ricorso indicato in epigrafe dalla Provincia di Bolzano, in riferimento agli artt. 4, comma primo, n. 7; 9, comma primo, n. 10; 16, comma primo; 54, comma primo, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 9 ottobre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il relatore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 17 ottobre 1991.

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.*