CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **50/1991** (ECLI:IT:COST:1991:50)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **08/01/1991**; Decisione del **28/01/1991**
Deposito del **06/02/1991**; Pubblicazione in G. U. **13/02/1991**
Norme impugnate:
Massime: **16919 16920**
Atti decisi:

N. 50

SENTENZA 28 GENNAIO-6 FEBBRAIO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36, secondo comma, della legge della Regione Campania 9 giugno 1980, n. 57 (Norme per la costituzione e il funzionamento delle Unità sanitarie locali in attuazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833), promosso con ordinanza emessa l'8 febbraio 1990 dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Sezione di Salerno sul ricorso proposto da Caggiano Plinio ed altri contro il Prefetto pro-tempore della Provincia di Salerno ed altri, iscritta al n. 444 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visti gli atti di costituzione della Regione Campania e del Prefetto di Salerno e del Commissario Prefettizio presso la U.S.L. 53;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Prefetto di Salerno ed altro e l'Avvocato Sergio Ferrari per la Regione Campania;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso per l'annullamento del decreto del Prefetto di Salerno 13 agosto 1987, n. 13.9.1126/6AB, con il quale è stata disposta la sospensione dell'Assemblea e del Comitato di gestione dell'Unità sanitaria locale n. 53 a seguito della mancata approvazione dei bilanci, nonché la nomina di un commissario per la gestione provvisoria, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Sezione di Salerno ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, 118 e 130 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, secondo comma, della legge della Regione Campania 9 giugno 1980, n. 57, nella parte in cui affida alla Giunta regionale il controllo sugli organi delle Unità sanitarie locali.

Il giudice a quo - premesso che la disposizione impugnata non è stata abrogata dall'art. 11 del decreto-legge 30 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, toccando quest'ultimo una materia diversa dal controllo sugli organi e, precisamente, un potere di generale sostituzione in relazione ad atti dovuti e ricordato che il Governo della Repubblica non ha a suo tempo impugnato l'art. 36 soltanto perché era intercorsa un'intesa con la Regione Campania per la modifica dello stesso (modifica poi non avvenuta) - osserva che la disposizione contestata contrasterebbe con l'art. 117 della Costituzione, come attuato dall'art. 49 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Quest'ultimo articolo, il quale prevede che il controllo sugli atti delle Unità sanitarie locali sia compiuto dai Comitati regionali di controllo, non può essere eluso dalle leggi delle regioni a statuto ordinario, dal momento che costituisce un principio fondamentale della materia, oltre a far parte di una legge ritenuta da questa Corte di riforma economico-sociale.

Sempre secondo il giudice a quo, l'art. 36 della legge campana contrasterebbe anche con gli artt. 118 e 130 della Costituzione: con il primo, per il fatto che i controlli sugli enti locali non rientrano in alcuna materia di competenza regionale, compresa la competenza statutaria di cui all'art. 123 della Costituzione; con il secondo, per il fatto che si pone in contrasto con il sistema dei controlli sugli enti locali e con la riserva di legge statale ivi prevista, la quale si estende persino alla determinazione della composizione dell'organo di controllo.

In definitiva, conclude il giudice a quo, poiché la competenza dei Comitati regionali di controllo è limitata al sindacato della legittimità degli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali e poiché il potere di dichiarare la decadenza di un organo di un ente locale è espressione di un potere politico costituzionalmente affidato alla competenza esclusiva dello Stato, sembra proprio che l'art. 36, secondo comma, sia contrario a Costituzione.

2. - Si sono costituiti in giudizio il Prefetto di Salerno ed il Commissario prefettizio chiedendo, innanzitutto, l'inammissibilità della questione sollevata, dal momento che quest'ultima sarebbe stata abrogata dall'art. 11 del decreto - legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, che ha ribadito la fondamentale distinzione tra controllo sugli atti, di competenza regionale, e controllo sugli organi, di spettanza statale.

Anche se così non fosse, continua la difesa, in considerazione del fatto che la legge regionale non può far venir meno il principio stabilito dall'art. 49 della legge n. 833 del 1978, dovrebbe ritenersi che "sugli organi delle Unità sanitarie locali sussiste una competenza concorrente tra Stato e regione, nel senso che quest'ultima non può decidere lo scioglimento,

mentre al primo rimane oltre al potere di scioglimento, anche quello cautelare di sospensione", non attribuito alla regione da alcuna disposizione.

In subordine, comunque, la difesa del Prefetto e del Commissario prefettizio chiede l'accoglimento della questione, trattandosi di un caso identico a quelli decisi in precedenti sentenze di questa Corte e non potendosi dubitare che la norma la quale attribuisce allo Stato il controllo sugli organi delle Unità sanitarie locali costituisca un principio fondamentale.

3. - Si è costituita in giudizio anche la Regione Campania per chiedere che la questione sia dichiarata non fondata.

Pur precisando di non ignorare le precedenti pronunzie di questa Corte in materia e premettendo che tra i vari livelli istituzionali impegnati nella sanità la legge n. 833 del 1978 ha voluto forme di collaborazione, la Regione Campania afferma che il controllo sugli atti sembrerebbe esser consentito alle regioni nella sua forma più ampia, in quanto strumento per l'attuazione dei propri poteri di indirizzo e di programmazione, in armonia con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione che esige il controllo sulla gestione e di efficienza.

4. - Nel corso della pubblica udienza, mentre l'Avvocatura dello Stato, costituitasi per conto del Prefetto di Salerno e del Commissario prefettizio, ha ristretto le proprie richieste solamente a quella dell'accoglimento della questione di costituzionalità sollevata, la difesa della Regione Campania, invece, ha osservato che nel frattempo la disposizione impugnata sarebbe stata abrogata dall'art. 49 della legge 8 giugno 1990, n. 142, contenente la normativa-quadro sulle autonomie locali.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania Sezione di Salerno, nel corso di un giudizio avverso un decreto di sospensione degli organi di un'Unità sanitaria locale per mancata approvazione dei bilanci, ha sollevato - in riferimento agli artt. 117, 118 e 130 della Costituzione, come attuati dall'art. 49 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale), questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, secondo comma, della legge della Regione Campania 9 giugno 1980, n. 57 (Norme per la costituzione e il funzionamento delle Unità sanitarie locali in attuazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833), il quale prevede che "in caso di impossibilità di costituzione o ricostituzione degli organi dell'Unità sanitaria locale, o di gravi inadempienze funzionali, il Presidente della Giunta regionale (...) dispone lo scioglimento degli organi dell'Unità sanitaria locale e nomina un Commissario per assicurare la regolarità dei servizi e della gestione sino all'insediamento di nuovi organi, che dovrà avvenire entro sei mesi". Secondo il giudice a quo la disposizione impugnata contraddirrebbe il sistema dei controlli sugli enti locali previsto dall'art. 130 della Costituzione e, in particolare, il principio della riserva di legge statale, nonché il principio, deducibile anche dalle altre norme - parametro invocate, per il quale non rientra nelle competenze delle regioni la disciplina delle forme di controllo sugli organi delle Unità sanitarie locali.

2. - La questione è fondata.

Occorre premettere che, diversamente da quanto supposto dalle difese di alcune parti del giudizio a quo, l'art. 36, secondo comma, della legge regionale impugnata non può ritenersi abrogato, ai sensi dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, in seguito all'entrata in vigore dell'art. 49 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali),

ovvero dell'art. 11 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638.

Con riferimento alle nuove disposizioni sui controlli degli enti locali poste dall'art. 49 della legge quadro sulle autonomie locali, è del tutto evidente che manca uno degli elementi essenziali perché possa soltanto ipotizzarsi l'evenienza di un fenomeno abrogativo, e cioè il sopravvenire di una nuova norma diretta a regolare in modo diverso e incompatibile con la precedente disciplina la stessa materia regolata da una norma preesistente. In effetti, l'art. 49 della legge n. 142 del 1990 non ha prodotto alcuna innovazione nel vigente ordinamento normativo, ma si è limitato a confermare in modo esplicito un principio già deducibile, come ha più volte affermato questa Corte (v., da ultimo, sent. n. 613 del 1988), dall'art. 49, primo e secondo comma, della legge n. 833 del 1978. Quest'ultimo, infatti, stabilendo che il controllo sugli atti delle Unità sanitarie locali è esercitato dai Comitati regionali di controllo previsti dall'art. 55 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (con l'integrazione nel collegio di un esperto in materia sanitaria e, per effetto dell'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181, di un rappresentante del Ministero del Tesoro), assicura agli atti delle Unità sanitarie locali lo stesso regime dei controlli già disposto per gli atti dei Comuni e delle Province. Ed è esattamente questo stesso principio, assunto come parametro nel giudizio in corso, che è stato testualmente riprodotto nell'art. 49 della legge n. 142 del 1990, laddove si dispone che "salvo diverse disposizioni recate dalle leggi vigenti, alle unità sanitarie locali (...) si applicano le norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i comuni e le province".

Ancor meno, poi, si può parlare di abrogazione in riferimento al ricordato art. 11, decimo comma, del decreto-legge n. 463 del 1983, il quale, nell'apportare modifiche all'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181, dispone che in caso di inerzia o di ingiustificato ritardo delle Unità sanitarie locali nell'adozione dei provvedimenti di controllo della spesa farmaceutica e sanitaria previsti dalla legge 7 agosto 1982, n. 526, nonché in ogni altro caso di ingiustificata inottemperanza da parte delle stesse in relazione ad obblighi imposti da atti normativi e da disposizioni regionali derivanti da atti di indirizzo e coordinamento, le regioni, previa diffida, "adottano i provvedimenti omessi o comunque necessari anche mediante l'invio di appositi commissari". È evidente, infatti, che l'articolo ora citato regola una materia del tutto diversa da quella disciplinata dalla norma che si pretende abrogata, dal momento che prevede un generale potere di controllo sostitutivo attribuito alle regioni relativamente ad atti omessi dalle Unità sanitarie locali in corrispondenza a obblighi a queste imposti.

Per quel che concerne il merito della questione di costituzionalità sollevata, è affermazione costante di questa Corte che, a norma dell'art. 130 della Costituzione, come attuato dall'art. 49, primo e secondo comma, della legge n. 833 del 1978, "mentre i controlli sugli atti degli enti locali sono di pertinenza delle regioni, che li esercitano per il tramite degli appositi comitati regionali (...), 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" (v., così, sent. n. 613 del 1988, nonché già sentt. nn. 164 del 1972 e 245 del 1984). Da tale principio - che in relazione al potere di scioglimento degli organi rappresentantivi comunali e provinciali a seguito della mancata approvazione dei bilanci è stato riconfermato dall'art. 39 della legge n. 142 del 1990 - discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, secondo comma, della legge campana oggetto di questo giudizio, dal momento che quest'ultimo affida al Presidente della Giunta regionale un potere di controllo sugli organi delle Unità sanitarie locali.

Resta assorbito ogni altro profilo di costituzionalità sollevato dal giudice a quo.

PER QUESTI MOTIVI

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 36, secondo comma, della legge della Regione Campania 9 giugno 1980, n. 57 (Norme per la costituzione e il funzionamento delle Unità sanitarie locali in attuazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 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.