CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **43/1992** (ECLI:IT:COST:1992:43)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **17/12/1991**; Decisione del **22/01/1992**
Deposito del **05/02/1992**; Pubblicazione in G. U. **12/02/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18032**
Atti decisi:

N. 43

SENTENZA 22 GENNAIO-5 FEBBRAIO 1992

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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Regione Toscana notificati il 4 e 18 luglio 1991, depositati in Cancelleria il 22 e 31 luglio 1991, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del provvedimento del Commissario del governo prot. 4.14.14/5-907/91 del 26 giugno 1991 con cui, ai sensi e per gli effetti del decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35 conv. in legge n. 111 del 1991, i dott.ri Renato De Carlo ed Enrico Giolli sono stati nominati, rispettivamente, amministratori straordinari delle Uu.ss.ll. n. 32 Amiata e n. 11 Mugello Val di Sieve ed iscritti rispettivamente ai nn. 35 e 36 del registro conflitti 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 dicembre 1991 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorsi notificati, rispettivamente, il 4 ed il 18 luglio 1991, la Regione Toscana ha impugnato due provvedimenti del Commissario del governo - in data 26 giugno 1991 - di nomina di amministratori straordinari di unità sanitarie locali ai sensi del d.-l. 6 febbraio 1991, n. 35, conv. nella legge 4 aprile 1991, n. 111.

Nei ricorsi si espone che l'ora detto Commissario aveva provveduto a tali nomine in quanto quelle effettuate dalla Giunta regionale erano state annullate dalla Commissione di controllo sull'amministrazione regionale. Secondo la regione, i provvedimenti, così adottati, avrebbero violato le competenze regionali in materia di assistenza sanitaria, nonché i princìpi generali in materia di controlli sostitutivi sugli atti amministrativi regionali.

Si deduce al riguardo che l'art. 1 del d.-l. n. 35 del 1991 prevedeva che la nomina degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali dovesse avvenire, entro un termine perentorio (il 15 giugno 1991), da parte delle regioni e che, in caso di mancata nomina entro tal termine, dovesse provvedervi il Commissario del governo.

Rileva inoltre il ricorso che alla mancata nomina - espressamente prevista dall'art. 1 cit. - non può essere equiparato l'annullamento della nomina tempestivamente effettuata, con la conseguenza che gli atti impugnati sarebbero illegittimi, essendo stati emanati al di fuori dall' ipotesi in relazione alla quale il potere sostitutivo è stato attribuito al Commissario del governo.

La difesa della regione sostiene che la norma attributiva di detto potere non è suscettibile di applicazione analogica, tenuto conto del carattere eccezionale della potestà sostitutiva attribuita a organi dello Stato in materia di competenze regionali costituzionalmente garantite.

Ricordata la giurisprudenza di questa Corte al riguardo, la regione afferma che le condizioni di legittimità inerenti all'attribuzione di tali poteri sostitutivi debbono essere tenute presenti nell'interpretazione delle norme che li prevedono.

In particolare sottolinea che, secondo i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, detti poteri sono correlati a comportamenti omissivi, dai quali è concettualmente e giuridicamente differenziata l'ipotesi in cui l'atto che la regione doveva emanare sia stato tempestivamente emanato, ma sia stato poi annullato in sede di controllo. Inoltre, una interpretazione che equiparasse le due situazioni, porrebbe la norma in contrasto con l'art. 97 Cost., poiché l'intervento sostitutivo del Commissario del governo conseguirebbe ad un atto di annullamento disposto da un organo (la Commissione di controllo) del quale il Commissario del governo è presidente, con una commistione di ruoli contraria al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Nel ricorso si sottolinea, infine, che i poteri sostitutivi debbono essere esercitati nel rispetto del principio di "leale cooperazione", mentre ciò nel caso di specie non è avvenuto, poiché il Commissario del governo, senza alcuna intesa con la regione, ha esercitato i poteri sostitutivi nello stesso giorno in cui sono stati annullati i provvedimenti regionali di nomina. In proposito la regione deduce che l'art. 1 del d.-l. n. 35 del 1991 - interpretato in conformità dei principi costituzionali - deve ritenersi imponga modalità di collaborazione con la regione, da esplicarsi nella forma dell'intesa, le quali non potevano essere legittimamente eluse.

2. - Dinanzi a questa Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, col

patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, deducendo che col conflitto la regione, nella sostanza, contesta - sia pure sotto il profilo interpretativo - la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma ottavo, del d.-l. n. 35 del 1991, così come convertito dalla legge 4 aprile 1991, n. 111. La questione sarebbe, pertanto, inammissibile.

Nel merito l'Avvocatura generale dello Stato rileva che nel caso di specie non si è trattato di applicazione analogica dell'art. 1, comma ottavo, suddetto, poiché l'annullamento dell'atto di nomina comporta la mancanza della nomina entro il termine assegnato alla regione.

Conclude, pertanto, chiedendo che il ricorso sia comunque rigettato.

Con memoria depositata il 4 dicembre 1991, la Regione Toscana ha dedotto che, dopo la proposizione dei ricorsi e il deposito dell'atto di costituzione da parte dell'Avvocatura dello Stato, questa Corte - con sentenza n. 386 del 1991 - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi settimo e ottavo, del d.-l. 6 febbraio 1991, n. 35, nel testo di cui alla legge di conversione, nelle parti in cui attribuiscono al Commissario del governo i poteri sostitutivi ivi previsti. Ha insistito, pertanto, nelle proprie precedenti conclusioni, sostenendo che in base alla citata sentenza deve ritenersi ormai privo di ogni fondamento il potere sostitutivo esercitato con gli atti impugnati.

Considerato in diritto

1. - I ricorsi hanno per oggetto l'impugnativa di due provvedimenti di analogo contenuto e sono stati proposti deducendo profili d'illegittimità in tutto simili. I relativi giudizi vanno pertanto riuniti per essere definiti con un'unica sentenza.

2. - Questa Corte è chiamata a decidere se i provvedimenti di nomina, da parte del Commissario del governo presso la Regione toscana, di due amministratori straordinari di unità sanitarie locali - nell'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 1 del d.-l. n. 35 del 1991, nel testo di cui alla legge di conversione 4 aprile 1991, n. 111 - a seguito dell'annullamento delle nomine effettuate dalla regione, violino le competenze regionali, in materia di assistenza sanitaria, nonché i principi generali in tema di controlli sostitutivi sugli atti amministrativi regionali, in quanto: a) sarebbero stati emanati al di fuori della previsione dell'art. 1 del d.-l. n. 35 del 1991 cit., che si riferisce all'ipotesi di mancata nomina, entro il termine previsto, dei commissari straordinari da parte della regione e tale norma non è applicabile nell'ipotesi di annullamento di nomine tempestivamente effettuate; b) sarebbero stati comunque emanati senza alcuna forma d'intesa con la regione; c) sarebbero, in ogni modo, illegittimi, per la sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 del d.-l. n. 35 del 1991 nel testo di cui alla legge di conversione, nella parte in cui attribuiva al Commissario del governo i poteri sostitutivi previsti ai commi settimo e ottavo.

3. - I ricorsi vanno accolti in relazione a tale ultimo, assorbente profilo.

Invero, in ordine alla nomina dei commissari straordinari delle unità sanitarie locali, l'art. 1, comma ottavo, del d.-l. 6 febbraio 1991, n. 35, nel testo di cui alla legge di conversione 4 aprile 1991, n. 111, aveva disposto che gli amministratori straordinari dovessero essere scelti, entro il 15 giugno 1991, tra i soggetti indicati dal comitato di garanti, che all'uopo doveva proporre almeno una terna di nominativi individuati nell'elenco di cui al precedente comma settimo. Nel caso che, per indisponibilità dei soggetti indicati nella terna o per altri motivi, non fosse possibile effettuare la scelta dell'amministratore straordinario nell'ambito della designazione del comitato di garanti, la giunta della regione o della provincia autonoma era tenuta a deliberare la nomina, con provvedimento motivato, scegliendo nominativi compresi

nel predetto elenco. Qualora il comitato di garanti non formulasse la proposta entro il termine suindicato, alla nomina doveva provvedersi, designando un soggetto inserito nel menzionato elenco, prescindendo dalla proposta. In caso di mancata nomina da parte delle regioni o delle province autonome entro il termine, ad essa doveva procedere il Commissario del governo.

Poiché nelle materie di competenza regionale, poteri sostitutivi possono essere attribuiti solo ad organi di governo - e tali non sono i Commissari governativi presso le regioni a statuto ordinario - questa Corte, con la sentenza n. 386 del 17 ottobre 1991, ha dichiarato l'illegittimità del suddetto art. 1, comma ottavo, del d.-l. n. 35 del 1991, come modificato dalla legge di conversione n. 111 del 1991.

In conseguenza di tale declaratoria d'illegittimità costituzionale, i Commissari del governo non sono più titolari del potere sostitutivo, di cui è questione. Viene, dunque, a mancare il fondamento (con la possibilità di ulteriore adozione) di atti, come quelli in questione.

Gli impugnati provvedimenti di nomina degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali - adottati dal Commissario del governo presso la Regione toscana, in sostituzione degli organi regionali - sono pertanto illegittimi e vanno annullati, per essere stati emanati da autorità sprovvista di potere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i ricorsi, dichiara che non spetta al Commissario del Governo presso la Regione Toscana di nominare i commissari straordinari delle unità sanitarie locali, in sostituzione degli organi regionali e pertanto annulla i provvedimenti del Commissario del governo presso detta regione, indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 febbraio 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

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.