CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **228/1993** (ECLI:IT:COST:1993:228)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **30/03/1993**; Decisione del **23/04/1993**
Deposito del **07/05/1993**; Pubblicazione in G. U. **12/05/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19389 19390**
Atti decisi:

N. 228

SENTENZA 23 APRILE-7 MAGGIO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, 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, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano notificato il 30 ottobre 1992, depositato in Cancelleria il 3 novembre successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della lettera-avviso del Ministro del Tesoro in data 22 agosto 1992, prot. n. S.I./5497, recante "Verifica amministrativo-contabile alla Unità sanitaria locale n. 2 di Merano", ed iscritto al n. 38 del registro conflitti 1992;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 30 marzo 1993 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 30 ottobre 1992, la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della lettera-avviso del Ministro del Tesoro in data 22 agosto 1992, prot. n. S.I./5497, pervenuta il 1° settembre 1992, recante "Verifica amministrativo-contabile alla Unità sanitaria locale n. 2 di Merano", per violazione degli artt. 4, primo comma, n. 7; 9, primo comma, n. 10, e 16, primo comma, dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione, di cui al d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, al d.P.R. 16 marzo 1992, n. 267, ed all'art. 4 del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266.

La Provincia ricorrente espone che con l'atto impugnato il Ministro del Tesoro ha comunicato di aver disposto - ai sensi dell'art. 29 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, e dell'art. 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037 - l'esecuzione, da parte di un dirigente dei servizi ispettivi di finanza, di una verifica amministrativo-contabile presso l'Unità sanitaria locale n. 2 di Merano. Tale atto risulterebbe lesivo delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Provincia in relazione ai profili seguenti.

In primo luogo, la Provincia deduce che l'art. 4, n. 7, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla Regione la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri e che la stessa Regione ha trasferito tale competenza, per quanto riguarda la vigilanza, alla Provincia autonoma di Bolzano, con l'art. 15 della legge regionale 30 aprile 1980, n. 6.

Inoltre, la stessa Provincia autonoma ricorda di essere titolare della competenza concorrente in materia di igiene e sanità, ai sensi dell'art. 9, n. 10, dello Statuto regionale nonché della relativa potestà amministrativa, ai sensi dell'art. 16 dello stesso Statuto.

Infine, la ricorrente rileva che, in sede di definizione del c.d. "pacchetto" per il Trentino-Alto Adige, l'art. 1 del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 267, ha stabilito che alle Province autonome compete il potere legislativo ed amministrativo in materia di funzionamento e gestione delle istituzioni ed enti sanitari.

In attuazione delle suddette competenze, la Provincia autonoma di Bolzano ha effettivamente provveduto in merito alla vigilanza sugli enti sanitari ed ospedalieri istituendo, con l'art. 26 della legge provinciale 18 agosto 1988, n. 33, l'"Ufficio di economia sanitaria" al quale sono, tra l'altro, attribuite le funzioni di "controllo sull'impiego dei fondi e revisione dei fattori di costo" nonché "la rendicontazione allo Stato".

A fronte di tali competenze provinciali non spetterebbe, pertanto, al Ministro del Tesoro alcun potere diretto di vigilanza o di ispezione sulle singole Unità sanitarie, ma solo la verifica inerente alla rendicontazione complessiva effettuata da parte della Provincia autonoma. Del resto, anche il finanziamento statale non è erogato in via diretta alle singole Unità, ma affluisce - con i finanziamenti di origine provinciale - al fondo sanitario provinciale, istituito con l'art. 27 della citata legge provinciale n. 33 del 1988, che provvede alle assegnazioni alle singole strutture.

Inoltre, presso ogni Unità sanitaria è istituito il collegio dei revisori dei conti, con un componente designato dal Ministro del Tesoro. E la Provincia ricorrente ricorda che questa Corte - con la sent. n. 107 del 1987 - ha definito tale collegio dei revisori "mediatore" in materia finanziaria ed amministrativo-contabile tra le Unità sanitarie locali da una parte e le

Regioni e lo Stato dall'altra.

A completamento di questo quadro normativo, la Provincia cita, infine, la norma di attuazione di cui all'art. 4 del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, dove si dispone che, nelle materie di competenza della Regione o delle Province autonome, "la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello Statuto medesimo".

In nessun caso, quindi, secondo la ricorrente, potrebbe ritenersi sussistente un potere generale di ispezione e di vigilanza da parte del Ministro del Tesoro in grado di prevalere sulla normativa speciale - oltre tutto successiva alle disposizioni richiamate nella lettera impugnata - propria dell'ordinamento del Trentino-Alto Adige e delle Province autonome.

La ricorrente chiede, pertanto, l'annullamento dell'atto impugnato, previa la sua eventuale sospensione.

2. - Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato che, in prossimità dell'udienza, ha presentato una memoria per sostenere l'infondatezza del ricorso.

L'Avvocatura afferma che il potere ispettivo di cui alla letteraavviso oggetto di impugnazione avrebbe un contenuto di carattere generale e si rivolgerebbe a qualsiasi ufficio o servizio che abbia gestione finanziaria o attribuzioni contabili, tali da interessare in modo diretto o indiretto la finanza dello Stato, così differenziandosi dal potere di vigilanza e ispezione di carattere interno proprio delle singole Amministrazioni.

Tale potere ispettivo riguarderebbe, quindi, la finanza di tutto il settore pubblico allargato, ivi comprese le gestioni delle Unità sanitarie locali e potrebbe essere esercitato dal Ministero del Tesoro autonomamente ed indipendentemente dagli ulteriori accertamenti che altri organi - statali, regionali o comunali - possono esercitare sulle stesse gestioni. Né ciò determinerebbe sovrapposizioni o indebite ingerenze, stante il diverso fondamento e la diversa finalità che caratterizzerebbero il suddetto potere ispettivo.

Per le stesse ragioni questo potere statale, rappresentativo di un superiore interesse nazionale al buon funzionamento ed al coordinamento della finanza pubblica allargata, non cederebbe a fronte della competenza primaria della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri, competenza trasferita alla Provincia ricorrente per quanto riguarda la vigilanza. Tale competenza atterrebbe, infatti, alla vigilanza di carattere interno, volta all'accertamento della legittimità e del merito dei singoli atti amministrativi di gestione, a fini repressivi ovvero sostitutivi, mentre il potere ispettivo statale di cui si discute - da esercitarsi secondo modalità di attuazione determinate dal suo stesso titolare - atterrebbe ad una funzione di riscontro generale di corretta gestione della spesa pubblica.

Analogamente, lo stesso potere ispettivo statale non potrebbe ritenersi assorbito dalla presenza di un revisore designato dal Ministro del Tesoro nel collegio dei revisori dei conti delle Unità sanitarie, che costituirebbe una forma necessaria, ma non esclusiva del potere statale di controllo nei confronti di tali organismi.

L'Avvocatura rileva, infine, che il potere ispettivo in contestazione è stato di fatto già esercitato, dal momento che la visita annunciata con l'impugnata lettera-avviso (e poi sospesa con telex del 5 settembre 1992), è stata attuata in data 17 ottobre 1992.

3. - Anche la Provincia ricorrente ha depositato una memoria nella quale vengono ribadite e illustrate le ragioni del ricorso.

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzioni, con domanda di sospensione, nei confronti della lettera-avviso del Ministro del Tesoro del 22 agosto 1992, prot. S.I./5497, recante "verifica amministrativo-contabile alla Unità sanitaria locale n. 2 di Merano", in quanto ritenuta lesiva delle competenze spettanti alla stessa Provincia ai sensi degli artt. 4, primo comma, n. 7; 9, primo comma, n. 10, e 16, primo comma, dello Statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) nonché delle relative norme di attuazione, con riferimento particolare all'art, 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (come modificato dall'art. 1 del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 267) ed all'art. 4 del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266.

2. - Il ricorso è fondato.

Ai sensi dell'art. 4, n. 7, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, spetta alla Regione Trentino-Alto Adige la competenza primaria in tema di "ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri". La nuova disciplina attuativa dello Statuto speciale, adottata con il d.P.R. 16 marzo 1992, n. 267, ha, a sua volta, all'art. 1, specificato tale competenza, avendo conferito alla Regione Trentino-Alto Adige il potere di disciplinare "il modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari" ed alle Province autonome di Trento e Bolzano "le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari". Ma già in precedenza, la Regione, con l'art. 15 della legge regionale 30 aprile 1980, n. 6, aveva attribuito il controllo sugli atti e sugli organi delle Unità sanitarie locali alla Giunta provinciale, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto speciale, mentre la Provincia autonoma di Bolzano, con l'art. 26 della legge provinciale 18 agosto 1988, n. 33, in sede di riordinamento degli uffici competenti in materia di assistenza, previdenza e sanità, aveva provveduto a istituire un "ufficio economia sanitaria", investito del compito di controllare l'impiego dei fondi e di revisionare i fattori di costo delle Unità sanitarie locali, nonché di provvedere alla rendicontazione verso lo Stato.

Questo assetto normativo ha trovato, infine, la sua "chiusura" nell'art. 4 del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266, che, in sede di disciplina del rapporto tra leggi statali e leggi regionali e provinciali del Trentino-Alto Adige, ha precisato che "nelle materie di competenza proprie della Regione o delle Province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quella di vigilanza, .. diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione ..".

Alla luce di queste premesse, anche il potere ispettivo sulle Unità sanitarie locali, in quanto riconducibile al più ampio potere di vigilanza, deve ritenersi riferito - nell'ambito della disciplina vigente per il Trentino-Alto Adige - alle Province autonome, con la conseguente esclusione, stante l'assenza di una previsione specificamente espressa a questo fine dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, di un controllo aggiuntivo quale quello che il Ministro del Tesoro ha dichiarato di voler esercitare sulla base di norme anteriori alla definizione dello speciale ordinamento regionale. E questo tanto più ove si consideri che, anche nell'ordinamento del servizio sanitario nazionale di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, vengono fatte espressamente salve le competenze spettanti alle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 80), mentre la misura della partecipazione dello Stato al controllo è stata specificamente regolata sia attraverso la presenza di un collegio di revisori, composto di tre membri, uno dei quali designato dal Ministro del Tesoro (art. 15, nel testo modificato dall'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181), sia attraverso la rendicontazione trimestrale delle Unità sanitarie alla Regione o alla Provincia autonoma, con il conseguente obbligo dell'ente locale di fornire gli stessi dati ai Ministeri della sanità e del Tesoro (art. 50, secondo e terzo comma).

Va, dunque, riconosciuta la lesione della sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano operata dall'atto oggetto dell'impugnativa.

3. - Nessuna pronuncia va adottata in ordine alla domanda di sospensione dell'atto che ha dato luogo al conflitto, in considerazione del fatto che la verifica amministrativa-contabile preannunziata con tale atto è stata eseguita il 17 ottobre 1992, in data anteriore alla stessa presentazione del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta al Ministro del Tesoro esercitare nei confronti dell'Unità sanitaria locale n. 2 di Merano il potere di verifica ed ispezione di cui all'art. 29 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, ed all'art. 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037; di conseguenza annulla la lettera-avviso del Ministro del Tesoro del 22 agosto 1992, prot. n. S.I./5497.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 aprile 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 maggio 1993.

Il direttore della cancelleria: 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.