

Sentenza: n. 190 del 15 giugno 2016

Materia: igiene e sanità

Parametri invocati: artt. 4, primo comma, numero 7), 9, primo comma, numero 10) e 16, primo comma, del d.P.R. n. 670/1972, nonché artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 474/1975, art. 15 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 6/1980 e art. 4 del d.lgs. n. 266/1992.

Giudizio: Conflitto di attribuzione fra enti

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: potere ispettivo e di controllo sull'attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri

Esito:

1) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento, esercitare controlli presso l'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione;

2) annulla il verbale del Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento del 23 febbraio 2015.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano deriva dall'attività di controllo effettuata dal Comando Carabinieri per la tutela della salute – Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) di Trento, presso gli uffici dell'Assessorato alla Sanità della stessa Provincia, ai fini della verifica delle esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria. La ricorrente ritiene lese le sue attribuzioni affermando che, in virtù dell'art. 1 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), ad essa spettano le funzioni amministrative in materia di igiene e sanità e che l'art. 2 dello stesso decreto ha attribuito alle Province autonome anche le potestà legislative ed amministrative relative al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari.

La ricorrente pone inoltre in evidenza che l'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) stabilisce espressamente che “Nelle materie di competenza propria 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”.

Nell'assumere che dette norme riserverebbero alla Provincia autonoma la competenza esclusiva ad esercitare i controlli per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione, la ricorrente adduce, a sostegno della propria tesi, gli orientamenti già espressi dalla Corte nelle sentenze n. 75/2016, 237/2014, 80/2007, 182/1997 e 228/1993.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel chiedere il rigetto del ricorso, osserva che i controlli effettuati dal NAS di Trento si inseriscono nell'ambito della funzione istituzionale dell'Arma dei Carabinieri (ai sensi del comma 2 dell'art. 3 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 297 "Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, a norma dell'art. 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78"), costituendo esplicazione dei poteri attribuiti dal Codice di procedura penale ai fini dell'acquisizione delle notizie di reato, attività questa riservata allo Stato e ben distinta da quella di vigilanza e di accertamento di violazioni amministrative spettante invece alla Provincia autonoma. Inoltre, richiama la giurisprudenza della Corte secondo cui allo Stato sono riservate le funzioni di sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione degli illeciti penali (sentenze n.162/1990, 1013 e 218/1988 e 14/1956) facendo, in particolare, riferimento alla sentenza n. 97/2001 che, relativamente ad un conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione ai controlli effettuati dal NAS di Trento presso gli ospedali di Bolzano e Brunico, allo scopo di "verificare l'effettiva presenza in servizio del personale medico ed infermieristico", aveva affermato che l'iniziativa assunta dai Carabinieri si collocava "nell'ambito dei compiti istituzionalmente demandati all'Arma, con riferimento, segnatamente, alla prevenzione e all'eventuale repressione delle attività illecite in materia sanitaria".

La Corte giudica fondato il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano. In primo luogo osserva che nelle sentenze richiamate dalla ricorrente è stato affermato che il potere ispettivo e di controllo sull'attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri, nell'ambito della disciplina vigente per il Trentino-Alto Adige, è riservato alle Province autonome. Inoltre, nella sentenza n. 75/2016, essa ribadisce il principio secondo cui lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei comuni del territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, spettando tale coordinamento solo alla Provincia ai sensi dell'art. 79, comma 3, del d.P.R., 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). La Corte ha, in altre occasioni, (sentenze n. 39/2014 e n. 219/2013), dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali ritenendo che tali previsioni eccedessero i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, poiché attribuivano in tal modo «non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome».

Nel caso in esame, l'oggetto dell'accertamento compiuto dal NAS di Trento è da ricondurre al tema della verifica delle complessive spese sanitarie relative alle prestazioni in regime di esenzione. Si tratta, di una questione di carattere amministrativo relativa al funzionamento e alla gestione dell'azienda sanitaria che, come tale, rientra nella specifica ed esclusiva competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di igiene e sanità, secondo quanto previsto dagli artt. 4, primo comma, numero 7), 9, primo comma, numero 10) e 16, primo comma, del d.P.R. n. 670/1972, nonché dagli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 474/1975, dall'art. 15 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 6 del 1980, e dall'art. 4 del d.lgs. n. 266/1992.

La Corte evidenzia inoltre che, nel verbale oggetto del conflitto, i Carabinieri non hanno fatto riferimento all'espletamento di una attività di polizia giudiziaria o, comunque, propedeutica all'accertamento di illeciti penali e neppure richiamato la nota del 17 febbraio 2015, con cui il Vice Comandante del Comando Carabinieri per la tutela della salute aveva conferito mandato ai nuclei territoriali di assumere informazioni presso le Regioni e le Province autonome e che, invece, risulta citata e posta a fondamento, sebbene non prodotta in giudizio, delle ragioni dello Stato nella delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei conseguenti atti defensionali.

La mancanza di elementi che consentano di qualificare l'attività svolta dal NAS di Trento come funzionale all'accertamento di eventuali illeciti penali giustifica l'assunto della Provincia autonoma

che l'iniziativa dei militari operanti fosse, invece, riconducibile alle competenze attribuite, in via generale, al Comando Carabinieri per la tutela della salute dall'art. 5, comma 2, del decreto del Ministro della difesa 26 febbraio 2008 (Riordino del Comando carabinieri per la tutela della salute), in forza delle quali a questo spetta lo svolgimento di accertamenti ed indagini amministrative, in esecuzione dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti al Ministro della salute.

Poteri di accertamento che, nel caso in questione, trovano, però, un chiaro limite nelle specifiche ed esclusive competenze attribuite, ai sensi dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle relative norme di attuazione, alla Provincia autonoma di Bolzano.