

Sentenza n. 328 Anno 2006

Materia: Sanità

Giudizio: conflitto di attribuzione fra enti

Limiti violati: d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino- Alto Adige . 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). Articoli 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 della Costituzione.

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento .

Oggetto: Decreto del Ministro della salute 31 maggio 2004 (Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie)

Esito: accoglimento del ricorso e per l'effetto declaratoria di nullità del decreto in oggetto.

Estensore: Carla Campana

La Provincia autonoma di Trento ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato riguardo al decreto del Ministro della salute 31 maggio 2004, recante “Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie”. L'atto impugnato stabilisce i requisiti essenziali che le società scientifiche devono possedere per svolgere le attività formative e di collaborazione con le istituzioni pubbliche competenti in materia di sanità. La ricorrente sostiene che l'atto impugnato violerebbe le competenze costituzionali della provincia autonoma di trento in materia di “formazione professionale”, di “ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto” e di “tutela della salute”.

In particolare il decreto sarebbe illegittimo, secondo la ricorrente, in primo luogo in quanto adottato in carenza di potere non potendo l'art. 16-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), richiamato nella premessa dell'atto impugnato stesso, costuirne idonea base legislativa. Questa norma, infatti, attribuisce alla Commissione nazionale per la formazione continua il compito di definire “*i requisiti per l'accreditamento delle società scientifiche nonché dei soggetti pubblici e*

privati che svolgono attività formative” e di “procedere alla verifica della sussistenza dei requisiti stessi” . L’atto impugnato, invece, istituisce il potere di fissare i requisiti e di effettuare il “riconoscimento”, potere chiaramente diverso, per oggetto e per soggetto, da quello esercitato in base all’articolo 16-ter del d.lgs. 502/1002, essendo attribuito al Ministro della salute e non alla Commissione nazionale per la formazione continua e riguardando non solo le attività formative ma anche la collaborazione con le istituzioni sanitarie. Qualora, secondo la ricorrente, si dovesse anche ritenere che l’oggetto dell’art. 16-ter citato corrisponda all’oggetto del decreto ministeriale, questo sarebbe comunque illegittimo perché privo di fondamento legislativo. Detta norma non risulterebbe applicabile alla Provincia autonoma di Trento in quanto non richiamata dall’art. 19, comma 2, del d.lgs. 502/1992 tra quelle che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale; ed ancora se la norma fosse ritenuta applicabile, non potrebbe più costituire idonea base normativa del potere esercitato dal Ministro, in quanto detto potere regolamentare è venuto meno a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L’atto violerebbe inoltre, secondo la ricorrente, l’art. 2 del d.lgs. 266 del 1992 in virtù del quale lo Stato può soltanto far sorgere, eventualmente, nelle materie di competenza provinciale, un obbligo di adeguamento: nella specie, invece, la materia è stata disciplinata con norme direttamente applicabili nella Provincia, di rango regolamentare, in contrasto, quindi, anche con l’art. 117, sesto comma, della Cost. evocabile qualora si ritenesse che le competenze provinciali in materia di formazione e di organizzazione sanitaria debbano essere ricondotte a tale parametro costituzionale.

La ricorrente lamenta, altresì, che il decreto, in quanto adottato senza il coinvolgimento della Conferenza stato-regioni, violi il principio di leale collaborazione che richiede forme di raccordo sia quando, come nel caso di specie, le competenze statali esercitate interferiscono con le competenze regionali, sia in virtù di quanto stabilito dall’art. 2, comma 3, del dlgs. n. 281 del 1997 in quanto il d.m. impugnato ha natura regolamentare. La Provincia autonoma deduce, infine, l’illegittimità del decreto impugnato in quanto vengono attribuite ad organi statali funzioni amministrative non spettanti allo Stato in contrasto con l’art. 4 del d.lgs. 266 del 1992. Tale disposizione stabilisce 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. La ricorrente per i motivi su descritti, chiede alla Corte l'annullamento dell'atto impugnato.

Il presidente del Consiglio dei ministri si difende sostenendo che il decreto impugnato trova riferimento legislativo nell'articolo 16-ter del d.lgs. 502/1992 che attribuisce allo Stato la competenza esercitata con l'emanazione dell'atto; in particolare la determinazione dei requisiti essenziali che le società scientifiche devono possedere per svolgere le attività formative e di collaborazione con le istituzioni pubbliche rientrerebbe, in parte, nella materia dell'ordinamento civile, in quanto detti requisiti concorrerebbero a definire capacità e qualificazione delle società private; in parte nella materia dei "livelli essenziali delle prestazioni" costituendo un'aggaranzia per i cittadini in relazione alle prestazioni rese dai sanitari.

La Corte accoglie il ricorso accogliendo e per l'effetto annulla il decreto del Ministero della salute in oggetto..

In primo luogo secondo la Corte Costituzionale l'articolo 16-ter del d.lgs. 502/1992 non costituisce idonea base legislativa del potere esercitato dal Ministro della salute con il decreto impugnato, essendo il potere disciplinato dalla norma citata diverso per soggetto ed oggetto. Il citato art. 16-ter costituisce fondamento non di un potere ministeriale, ma di un potere attribuito ad una apposita commissione (la commissione nazionale per la formazione continua), la cui composizione è peraltro stabilita dalla legge in maniera tale da garantire una adeguata rappresentanza delle autonomie regionale e provinciali (comma 1). Detto potere consiste nella definizione dei requisiti, e nella verifica della loro sussistenza, per l'accreditamento delle società scientifiche nonché dei soggetti pubblici e privati che svolgono attività formative, riconducibili alla c.d. formazione continua e cioè ad interventi di approfondimento e di aggiornamento professionale su personale già in servizio presso le strutture sanitarie. E' evidente, dunque, sostiene la Corte, che tale potere non coincide con

quello esercitato dal Ministro con l'atto impugnato, diretto a definire i requisiti, e a verificarne l'esistenza, per il "riconoscimento" delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie che intendono svolgere non solo attività di aggiornamento professionale, ma anche, più ampiamente, attività di collaborazione con le istituzioni sanitarie.

Accertato che l'atto impugnato è privo di idonea base legislativa, la Corte evidenzia come questo incida, poi, sulla sfera della competenza provinciale, in quanto contenente profili inerenti alla formazione professionale (formazione sul lavoro dei medici e degli esponenti delle professioni sanitarie) e profili che attengono all'organizzazione sanitaria, entrambe materie attribuite dallo Statuto della regione Trentino-Alto Adige alla competenza della provincia autonoma di Trento ai sensi dell' articolo 8, numero 29, articolo 9, numero 10 ed articolo 16.

La Corte, poi, compie un interessante esame degli articoli 117 e 118 della Costituzione a seguito della riforma del Titolo V, esame teso ad evidenziare come l'autonomia riconosciuta alle regioni ad autonomia ordinaria sia nella materia della "tutela della salute" (di competenza regionale concorrente) sia nella materia dell'organizzazione sanitaria (nella quale le regioni vantano una competenza residuale), sia più ampia rispetto a quella attribuita alla Provincia dalle norme statutarie nelle corrispondenti materie. Questa considerazione porta la Corte ad evidenziare, in conseguenza, che la particolare *"forma di autonomia espressa dalle norme del Titolo V della parte seconda della Costituzione in favore delle regioni ad autonomia ordinaria si applica anche alle province autonome ed in specie alla Provincia di Trento in quanto "più ampia" rispetto a quella prevista dai rispettivi statuti"*.

Alla luce di tali considerazioni il decreto impugnato, dettando norme di natura regolamentare che si pongono all'incrocio delle materie indicate, di competenza residuale e concorrente della Provincia, viola la sfera di competenza provinciale definita in particolare dall'art. 117, terzo, quarto e sesto comma della Costituzione.

L'atto impugnato, poi, contrasta anche con l'art. 118 della Costituzione in quanto attribuisce allo Stato l'esercizio di una funzione amministrativa in una materia non riservata allo stesso senza che

sia in alcun modo dimostrata la necessità dell'esercizio unitario della medesima e senza il rispetto del principio della leale collaborazione essendo stato l'atto adottato senza il necessario coinvolgimento delle autonomie regionali e provinciali.