

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **111/1975** (ECLI:IT:COST:1975:111)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **BONIFACIO** - Redattore: - Relatore: **DE MARCO**

Udienza Pubblica del **05/02/1975**; Decisione del **07/05/1975**

Deposito del **21/05/1975**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **7804**

Atti decisi:

N. 111

## SENTENZA 7 MAGGIO 1975

*Deposito in cancelleria: 21 maggio 1975.*

Pres. BONIFACIO - Rel. DE MARCO

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Avv. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi riuniti promossi con ricorsi dei Presidenti delle Regioni Puglia, Lombardia, Piemonte ed Emilia-Romagna, rispettivamente notificati il 7, 4, 7 e 10 giugno 1974, depositati

il 14, 20, 24 e 28 giugno 1974 ed iscritti ai nn. 8, 9, 10 e 12 del registro 1974, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Ministro per la pubblica istruzione 10 febbraio 1974, recante "Riconoscimento delle scuole per la formazione dei terapisti della riabilitazione".

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

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 1975 il Giudice relatore Angelo De Marco;

uditi l'avv. Antonio Sorrentino, per la Regione Puglia, l'avv. Vitaliano Lorenzoni, per la Regione Lombardia, l'avv. Roberto Lucifredi, per la Regione Piemonte, l'avv. Fabio Alberto Roversi Monaco, per la Regione Emilia-Romagna, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto:*

1. - Con decreto 10 febbraio 1974, il Ministro per la pubblica istruzione, di concerto con il Ministro per la sanità, ha emanato delle norme per il riconoscimento delle scuole per la formazione dei terapisti della riabilitazione, tra le quali quella dell'art. 3 che attribuisce a detto Ministero, di concerto con quello della sanità, il potere di tale riconoscimento e di approvazione dello statuto e del regolamento di tali scuole, sottoposte, peraltro, alla vigilanza della Regione.

2. - Avverso il decreto hanno proposto ricorso a questa Corte, per conflitto di attribuzione (secondo l'ordine di data del deposito in cancelleria) la Regione Puglia, la Regione Lombardia, la Regione Piemonte e la Regione Emilia-Romagna, al ricorso della quale la Regione Toscana ha proposto intervento ad adiuvandum.

3. - A sostegno del ricorso proposto dalla Regione Puglia vengono dedotti i seguenti motivi:

a) Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 1 lett. f, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale) in quanto per il richiamato art. 1, lett. f, del d.P.R. n. 10 del 1972 sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative concernenti "la formazione professionale diretta allo svolgimento di professioni sanitarie ausiliarie e di arti sanitarie ausiliarie" e non può contestarsi che i terapisti della riabilitazione svolgano una professione o arte sanitaria ausiliaria;

b) Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione in relazione all'art. 1, lett. g, del d.P.R. n. 10 del 1972, in quanto per effetto di quest'ultima norma sono trasferite alla Regione anche le funzioni amministrative statali relative "all'orientamento e alla qualificazione professionale degli invalidi del lavoro e degli invalidi civili" e l'adeguata preparazione professionale del personale destinato ad attuare tale orientamento e tale qualificazione non può non incidere direttamente sulla sfera di potestà trasferita alle Regioni;

c) Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 1, lett. h, ed all'art. 5, comma primo, del d.P.R. n. 10 del 1972, in quanto da queste ultime norme non può desumersi il trasferimento alle Regioni di tutte le funzioni amministrative statali relative alle scuole in oggetto e non soltanto quelle di vigilanza e tutela.

4. - Sostanzialmente, motivo fondamentale, comune a tutti gli altri ricorsi, rimane sempre quello con il quale si denuncia la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione in relazione all'art. 1, lett. f, del d.P.R. n. 10 del 1972.

Peraltro, tale motivo viene illustrato e rafforzato con argomentazioni che vorrebbero trovare fondamento in altre norme legislative e che possono così riassumersi:

a) Per la Regione Lombardia:

Secondo la legge sanitaria ospedaliera n. 132 del 1968 ed il susseguente decreto n. 130 del 1969, la professione di terapeuta della rieducazione rientra fra le professioni sanitarie ausiliarie e, quindi, non può negarsi che è ad essa applicabile la previsione di cui alla lettera f dell'art. 1 del d.P.R. n. 10 del 1972.

Né può opporsi la riserva allo Stato della competenza a disciplinare le professioni sanitarie e para mediche di cui all'art. 6, nn. 20 e 21 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4 (Assistenza sanitaria ed ospedaliera) perché tale riserva riguarda solo l'esercizio della professione e non anche la disciplina delle scuole professionali di formazione.

Neppure può invocarsi la riserva allo Stato della competenza in materia di mutilati ed invalidi civili, di cui all'art. 6, n. 5, dello stesso decreto n. 4 del 1972, perché nella specie non è in discussione l'assistenza agli invalidi, ma la formazione professionale dei terapeuti.

L'esigenza di unità dei criteri nell'organizzazione di tali scuole ben può essere soddisfatta dallo Stato mediante quella potestà di indirizzo e coordinamento che gli compete, ma che deve essere attuata nelle forme dovute, ossia con legge o con atto equiparato e con deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio e non con semplice decreto ministeriale.

b) Per la Regione Piemonte:

Il decreto ministeriale impugnato, come risulta dal suo preambolo, è stato emanato in base alla legge 30 marzo 1971, n. 118, contenente norme a favore dei mutilati ed invalidi civili e, più specificamente, in applicazione dell'art. 5 che attribuisce al Ministro per la pubblica istruzione, di concerto con quello per la sanità, il potere di riconoscere le scuole per la formazione di assistenti educatori e di assistenti sociali specializzati, disciplinandone l'organizzazione.

Ma la potestà di cui al citato art. 5, risulta, ormai, travolta dall'art. 1 lett. f, del d.P.R. n. 10 del 1972, con il quale vengono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato concernenti "la formazione professionale diretta allo svolgimento di professioni sanitarie ausiliarie e di arti sanitarie ausiliarie".

Né possono invocarsi, in contrario, le disposizioni di cui ai nn.20 e 21 dell'art.6 del d.P.R. n. 4 del 1972, che trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria, perché i poteri riservati allo Stato da tali disposizioni sono quelli limitati allo stabilire i programmi ed i requisiti di ammissione alle scuole per l'abilitazione all'esercizio delle professioni ed arti sanitarie ausiliarie.

Circa l'esigenza di unità di criteri si deduce, in sostanza, quanto sopra si è esposto nel riassumere le argomentazioni della Regione Lombardia.

c) Per la Regione Emilia-Romagna:

Sostanzialmente le argomentazioni addotte a motivazione del fondamentale motivo di gravame, con il quale si denuncia violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 1, lett. f, del d.P.R. n. 10 del 1972, coincidono con quelle sopra riassunte delle Regioni Lombardia e Piemonte.

5. - Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 25 luglio 1974, la Regione Toscana ha proposto intervento ad adiuvandum nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-

Romagna, sostanzialmente riportandosi ai motivi ed alle argomentazioni da quest'ultima Regione dedotti a sostegno del gravame oggetto di tale giudizio.

6. - In tutti i giudizi, come sopra promossi, si è costituito, per resistervi, il Presidente del Consiglio, debitamente autorizzato e rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, con distinti atti di costituzione, confuta i ricorsi e ne chiede il rigetto, sostanzialmente, per i seguenti motivi:

Le scuole per terapisti della riabilitazione trovano collocazione di gran lunga prevalente nelle sedi universitarie ed in misura molto minore in sedi di Enti pubblici e privati.

La collocazione prevalente in sede universitaria lumeggia chiaramente l'esigenza di una formazione professionale a livello para universitario, che postula, anche per le scuole affidate ad enti pubblici o privati, uniformità di criteri per i programmi, la scelta degli insegnanti, i requisiti necessari per esservi ammessi, che, ripetesi, attengono alla materia universitaria, per sua natura riservata allo Stato. Come del resto, anche allo Stato, in forza dell'art. 38 della Costituzione, è riservata la materia della educazione e dell'avviamento professionale degli invalidi e dei minorati.

Di qui la conseguenza che l'art. 1, lett. f, del d.P.R. n. 10 del 1972 va interpretato nel senso che allo Stato debba essere riservata tutta la materia della normativa sulle scuole, sull'accesso, sui programmi, sui docenti, sugli esami, mentre soltanto le ulteriori fasi di qualificazione professionale dei terapisti, una volta che abbiano conseguito il diploma professionale possono essere affidate alle Regioni.

Alla stregua di questa interpretazione, tutte le argomentazioni che, sulla base di altre fonti legislative vengono addotte dalle Regioni ricorrenti, a sostegno delle loro tesi, trovano piena confutazione.

7. - Con memorie depositate, rispettivamente, il 17 ed il 21 gennaio 1975 il patrocinio della Regione Piemonte e quello della Regione Puglia, ulteriormente illustrando i motivi dei ricorsi da tali Regioni proposti, insistono nel chiederne l'accoglimento, confutando l'interpretazione delle norme impugnate sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato e osservando che il coordinamento tra le disposizioni dell'art. 1, lett. f, h e g, nonché dell'art. 5, comma primo, del d.P.R. n. 10 del 1972 e quella dell'art. 6, nn. 20 e 21, del d.P.R. n. 4 del 1972, conduce a ritenere che l'unica interpretazione logica di essa sia quella, non contestata dalle Regioni ricorrenti, che allo Stato siano rimasti riservati, nella materia delle scuole di cui si contende, soltanto i settori che riguardano l'ammissione e le materie fondamentali di insegnamento.

8. - Infine, con memoria depositata il 22 gennaio 1975 il patrocinio della Regione Toscana, dopo aver richiamati ed illustrati ampiamente, sostenendone la fondatezza, i motivi dedotti a sostegno del ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna, si sofferma ad illustrare, altresì, le ragioni per le quali ritiene ammissibile il proprio intervento ad adiuvandum nel giudizio con tale ricorso promosso.

In sostanza, attraverso l'esposizione della giurisprudenza di questa Corte e della dottrina nella materia dell'intervento nei giudizi di costituzionalità, sia in sede principale, sia in sede incidentale, si giunge alla conclusione che nella specie l'ammissibilità dell'intervento della Regione Toscana non dovrebbe essere negata, per l'assorbente motivo che una eventuale sentenza di annullamento dell'impugnato decreto ministeriale avrebbe sicuramente efficacia erga omnes.

9. - Con separata ordinanza, emessa nell'udienza di trattazione, questa Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio della Regione Toscana.

1. - I quattro ricorsi come sopra proposti debbono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza, dato che con essi s'impugna lo stesso atto - il decreto 10 febbraio 1974 del Ministero della pubblica istruzione di concerto con quello della sanità avente per oggetto il riconoscimento delle scuole per la formazione dei terapisti della riabilitazione - e, sostanzialmente, viene dedotto per tutti lo stesso assorbente motivo di gravame: la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione in relazione all'art. 1, lett. f, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, con il quale si è disposto il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale.

2. - I ricorsi risultano fondati.

I terapisti della riabilitazione, come non è contestato, esercitano una professione sanitaria ausiliaria.

L'art. 1 del d.P.R. n. 10, nel disporre il trasferimento delle funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, in materia di istruzione artigiana e professionale, per il rispettivo territorio alle Regioni a statuto ordinario espressamente specifica che il trasferimento predetto riguarda, fra l'altro, le funzioni amministrative concernenti la formazione professionale diretta allo svolgimento di professioni sanitarie ausiliarie e di arti sanitarie ausiliarie (lettera f).

Non dovrebbe, quindi, esservi dubbio che le funzioni amministrative concernenti le scuole per la formazione dei terapisti della riabilitazione istituite presso enti pubblici o privati, aventi sede nel territorio di ciascuna Regione a statuto ordinario, per effetto delle sopra richiamate disposizioni, a tali Regioni siano state trasferite.

3. - In relazione alle osservazioni prospettate dalle parti, si deve rilevare:

a) Nelle premesse dell'impugnato decreto si esclude espressamente che le norme in esso contenute si riferiscono alle scuole dirette a fini speciali contemplate dall'art. 20 del t.u. delle leggi sull'istruzione superiore approvato con r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, ma si afferma che si rivolgono alle scuole istituite dagli altri enti di cui all'art. 5 della legge 30 marzo 1971, n. 118, contenente norme a favore dei mutilati ed invalidi civili.

Tale art. 5, infatti, nel primo comma prevede che presso le università e presso enti pubblici e privati possono essere istituite scuole per la formazione di assistenti educatori, di assistenti sociali specializzati e di personale paramedico, mentre nel secondo comma dispone che il riconoscimento delle scuole presso enti avviene con decreto del Ministro per la pubblica istruzione di concerto con il Ministro per la sanità.

Ma il successivo art. 34 dispone che in relazione all'attuazione dell'ordinamento regionale cesseranno di avere efficacia le disposizioni di quella legge, limitatamente alle materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

Di qui due conseguenze: da un lato, essendo stato attuato l'ordinamento regionale ed effettuato il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario dei poteri amministrativi spettanti agli organi statali, tra l'altro, proprio in materia di formazione di personale paramedico, il secondo comma del citato art. 5 della legge 118 del 1971 ha perso la sua efficacia; dall'altro lato, essendo stato espressamente chiarito proprio nel decreto impugnato che le "scuole presso altri enti" sono estranee all'ordinamento universitario, cade l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo il quale dette scuole a tale ordinamento dovrebbero uniformarsi.

b) Le Regioni non contestano che spettino allo Stato competenze in materia di professioni sanitarie anche ausiliarie e di determinazione dei requisiti di ammissione alle scuole per

l'abilitazione a tali professioni, nonché delle materie fondamentali di insegnamento previste, rispettivamente, nei nn. 20 e 21 dell'art. 6 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, concernente il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici.

Ma da ciò non può desumersi che lo Stato si sia riservato le funzioni relative al riconoscimento delle scuole di cui sopra.

c) Neppure ha pregio il richiamo da parte dell'Avvocatura generale dello Stato all'art. 38 della Costituzione, in quanto non è da escludersi che ai compiti previsti da tale precetto costituzionale lo Stato possa provvedere anche attraverso l'ordinamento regionale.

d) Infine non può sostenersi che l'impugnato decreto costituisca attuazione della funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni a statuto ordinario che attengono ad esigenze di carattere unitario, perché proprio l'art. 10 del d.P.R. n. 10 del 1972 dispone che tale funzione, fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge, viene esercitata mediante deliberazioni del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio stesso, d'intesa con i Ministri interessati.

4. - Dalle considerazioni che precedono risulta che i ricorsi debbono essere accolti con il conseguente annullamento dell'impugnato decreto, tranne gli artt. 13 e 16, concernenti materia riservata allo Stato ai sensi dell'art. 6, n. 21, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che non spetta allo Stato il riconoscimento delle scuole per terapisti della riabilitazione gestite da enti pubblici o privati diversi dalle Università, aventi sede nel territorio di Regioni a statuto ordinario e conseguentemente annulla, nei limiti di cui in motivazione, il decreto del Ministro per la pubblica istruzione, di concerto con il Ministro per la sanità, 10 febbraio 1974 ("Riconoscimento delle scuole per la formazione dei terapisti della riabilitazione").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 1975.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - LUIGI OGGIONI-ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*