CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **316/1993** (ECLI:IT:COST:1993:316)
Giudizio: **GIUDIZIO SU CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI + GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Udienza Pubblica del **30/03/1993**; Decisione del **11/06/1993**
Deposito del **15/07/1993**; Pubblicazione in G. U. **21/07/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19854 19855 19856 19857 19858**
Atti decisi:

N. 316

SENTENZA 11 GIUGNO-15 LUGLIO 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 15 dicembre 1992, depositato in Cancelleria il 18 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro della Sanità emanato il 29 settembre 1992, recante: "Concorso per l'ammissione al corso biennale di formazione specifica di medicina generale relativo agli anni 1993-1994. Disposizioni sull'organizzazione ed attivazione dei corsi", iscritto al n. 43 del registro conflitti 1992, e nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, primo, secondo, terzo e quarto comma 3, 4, 5 e 7 della legge provinciale di Bolzano riapprovata il 4 dicembre 1992, recante: "Formazione specifica in Medicina generale e specialistica ed applicazione di norme statali in materia di concorsi pubblici presso le Unità Sanitarie Locali",

promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 28 dicembre 1992, depositato in Cancelleria il 4 gennaio 1993 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 1993;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri e della Provincia Autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 30 marzo 1993 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi l'Avvocato dello Stato Carlo Salimei per il Presidente del Consiglio dei Ministri e gli Avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia Autonoma di Bolzano;

Ritenuto in fatto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, con ricorso per conflitto di attribuzione, il decreto del Ministro della Sanità emanato il 29 settembre 1992 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 16 ottobre 1992, quarta serie speciale, n. 82 (che indice il concorso per l'ammissione ai corsi biennali di "formazione specifica in medicina generale" per gli anni 1993-1994 e che disciplina l'organizzazione di tali corsi), ritenendolo lesivo di sue competenze. Competenze esclusive, in materia di addestramento e formazione professionale, ai sensi dell'art. 8, n. 29, dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670; di tipo concorrente, in materia di igiene e sanità - che ricomprende l'assistenza sanitaria ed ospedaliera - ex art. 9, primo comma, n. 1 dello Statuto.

Nell'esercizio di tali competenze, la Provincia ha più volte legiferato, senza contestazioni da parte dello Stato, sulla formazione e l'aggiornamento post-universitario dei medici (si menzionano al riguardo l'art. 2 della legge provinciale 17 gennaio 1977, n. 1; l'art. 19 della legge provinciale 5 gennaio 1984, n. 1; il decreto del Presidente della Giunta Provinciale 20 ottobre 1986, n. 20; l'art. 20 della legge provinciale 18 agosto 1988, n. 33).

Anche la Corte costituzionale ha affermato, con la sent. n. 191 del 1991, che la materia in questione, quando non si tratti di attività formative che si svolgono nell'ambito universitario - e certamente non è questo il caso - appartiene alla competenza esclusiva della Provincia, come risulta altresì dalla norma di attuazione dello Statuto introdotta dall'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267.

Con la direttiva del Consiglio n. 86/457 del 15 settembre 1986, la CEE ha dettato norme in materia di "formazione specifica in medicina generale" sì che spetta alla Provincia darvi attuazione nel proprio territorio, ai sensi del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, e dell'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86. La disciplina eventualmente stabilita da leggi statali in attuazione della direttiva comunitaria avrebbe valore meramente suppletivo.

L'impugnato decreto ministeriale, stante l'attuale riparto di competenza fra Stato e Provincia autonoma, sarebbe perciò lesivo delle attribuzioni costituzionalmente spettanti a quest'ultima.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità del ricorso, dal momento che il decreto impugnato ha carattere meramente esecutivo rispetto al decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256, con il quale si è data attuazione alla direttiva comunitaria n. 86/457. Nel decreto legislativo era già inequivocabilmente sancito che alle province autonome, come alle regioni, compete solo l'organizzazione dei corsi, e non la determinazione del contingente dei medici da ammettere, l'emanazione del bando, la composizione delle commissioni. La normativa statale non aveva carattere suppletivo, ma negava ogni competenza della Provincia stessa: l'atto lesivo

delle asserite competenze provinciali era dunque il decreto legislativo, non quello ministeriale, di mera esecuzione.

Il ricorso sarebbe comunque infondato nel merito: la formazione professionale dei medici esula infatti dalle materie affidate alla competenza delle province autonome in tema di addestramento, formazione professionale e di assistenza sanitaria e ospedaliera, come risulta anche dall'art. 3, n. 9, delle norme di attuazione in materia di igiene e sanità (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, come modificato dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267), che esclude dalle competenze provinciali quanto attiene alle professioni sanitarie e agli esami di idoneità per l'esercizio della professione medica negli ospedali.

La formazione professionale, prosegue l'Avvocatura, è stata sempre intesa come insegnamento di carattere eminentemente pratico, che nulla ha a che vedere - secondo quanto chiarito da questa Corte nella sent. n. 191 del 1991 - con l'attività di formazione scientifica realizzata, nel caso dei medici, addirittura in sede post-universitaria.

La Provincia ricorrente sostiene che i corsi in questione non si svolgono in ambito universitario, ma tale affermazione è contraddetta dalle modalità di svolgimento dei corsi, come disciplinate dall'art. 3 del decreto legislativo n. 256 del 1991. Né ha alcun rilievo che la Provincia abbia in precedenza emanato norme in tema di formazione e aggiornamento di personale laureato: l'organizzazione dei corsi previsti dall'art. 20 del piano sanitario provinciale 1988 - 1991 (legge provinciale 18 agosto 1988, n. 33) non contrasta con la riserva di competenza statale, perché dalla partecipazione ai corsi non derivano né particolari abilitazioni, né legittimazione all'esercizio di specifiche funzioni.

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha quindi sollevato, con ricorso regolarmente notificato e depositato, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 (commi da 1 a 4), 3, 4, 5 e 7 della legge provinciale sulla formazione specifica in medicina generale e specialistica, approvata una prima volta il 7 luglio 1992, che il Commissario del Governo ha rinviato a nuovo esame e che il Consiglio provinciale ha riapprovato, a maggioranza assoluta, il 4 dicembre 1992, apportando al testo originario modifiche non significative, a giudizio del ricorrente, rispetto ai rilievi mossi in sede di rinvio.

Il Presidente del Consiglio sostiene che la competenza provinciale in materia di addestramento e formazione professionale, ex art. 8, n. 29, Statuto, non dà fondamento alcuno alla normativa impugnata, anche perché non può invocarsi a tal fine la competenza concorrente indicata dall'art. 9, n. 10, Statuto, in tema di assistenza sanitaria ed ospedaliera, che comprende, certo, la formazione degli operatori sanitari, ma limitatamente all'addestramento del personale ausiliario.

4. - Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma, eccependo l'inammissibilità del ricorso: non vi è identità fra i due testi di legge approvati, rispettivamente, il 7 luglio e il 4 dicembre 1992, per cui il Governo non era legittimato ad impugnare la legge provinciale, ma soltanto a rinviarla a nuovo esame del Consiglio (si richiama, nella giurisprudenza di questa Corte, la sent. n. 40 del 1977).

Il ricorso sarebbe comunque infondato, poiché la Provincia è titolare di competenze legislative ed amministrative di tipo esclusivo nel campo dell'addestramento e della formazione professionale (art. 8, n. 29, Statuto) e di tipo concorrente in quello di igiene e sanità (art. 9, primo comma, n. 1, Statuto).

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, con ricorso per conflitto di attribuzione, il decreto con il quale il Ministro della sanità ha indetto, il 29 settembre 1992, il concorso per l'ammissione al corso biennale di "formazione specifica in medicina generale" per gli anni 1993-1994, ritenendolo lesivo delle sue attribuzioni in materia di addestramento e formazione professionale (di competenza esclusiva) e di igiene e sanità (di competenza concorrente), secondo quanto stabilito, rispettivamente, dagli articoli 8, n. 29, e 9, n. 10 dello Statuto speciale approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

A sua volta, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale di numerosi articoli della legge provinciale approvata il 4 dicembre 1992 (in sede di riesame a seguito di rinvio governativo), che disciplina la formazione specifica in medicina generale e specialistica e dà applicazione alle norme statali in materia di concorsi pubblici presso le unità sanitarie locali, reputando che essa esorbiti dalle competenze provinciali e sia in contrasto con i principi fissati dal decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256, attuativo della direttiva comunitaria n. 86/457, relativa alla "formazione specifica in medicina generale".

I due giudizi, in quanto attengono alla medesima materia, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Vanno esaminate preliminarmente l' eccezione di inammissibilità mossa dall'Avvocatura generale dello Stato, per il conflitto di attribuzione, e quella avanzata, a sua volta, dalla Provincia autonoma, con riguardo al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1. - L'Avvocatura generale dello Stato afferma che il decreto ministeriale impugnato ha carattere meramente esecutivo rispetto al decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256, il quale, nel dare attuazione alla direttiva comunitaria n. 86/457, già negava ogni competenza della Provincia. Non essendo stato impugnato, renderebbe il conflitto inammissibile.

L'eccezione è infondata.

La Provincia autonoma, in base all'art. 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, e all'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, può dare immediata attuazione alle direttive comunitarie che tocchino materie di sua competenza esclusiva, indipendentemente dalla previa emanazione di una disciplina statale.

La legislazione provinciale adottata non esclude il successivo intervento di leggi statali: per il legislatore provinciale che abbia già provveduto sussiste un vincolo di adeguamento, ma nei limiti previsti dallo Statuto speciale (v. l'art. 7 del citato d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526). Come già chiarito da questa Corte, sempre con riguardo alle materie di competenza esclusiva, ove la Provincia autonoma non abbia ancora legiferato, la normativa statale di attuazione opera integralmente, in via suppletiva, anche quando superi i limiti posti dallo Statuto speciale (sent. n. 349 del 1991).

Correttamente la Provincia di Bolzano, anziché denunziare innanzi a questa Corte il decreto legislativo n. 256 del 1991, gli ha attribuito valore suppletivo ed ha quindi esercitato la propria potestà legislativa, approvando la legge qui in esame una prima volta il 7 luglio 1992 e, poi, il 4 dicembre 1992, dopo che il Commissario del Governo l'aveva rinviata a nuovo esame.

Il 29 settembre del 1992, il Ministro della sanità ha indetto, con il decreto che è oggetto del presente conflitto, il concorso pubblico per l'ammissione al primo corso biennale, assegnando alle regioni e alle province autonome il contingente dei medici da ammettere al corso. È il decreto ministeriale ad avere attitudine "invasiva", perché è con tale decreto che si

è resa palese la volontà dello Stato di disciplinare integralmente la materia, disconoscendo le attribuzioni della Provincia autonoma per i profili più significativi della attuazione della direttiva comunitaria n. 86/457 (in particolare, la determinazione del contingente dei medici da ammettere ai corsi; le modalità di indizione del concorso; la composizione delle commissioni).

2.2. - Va altresì respinta l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla Provincia autonoma di Bolzano con riguardo al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

La Provincia osserva che non vi è identità fra i due testi di legge approvati dal Consiglio rispettivamente il 7 luglio e il 4 dicembre 1992; da tale rilievo essa trae la conclusione che il Governo non era legittimato a impugnare la legge provinciale, ma soltanto a rinviarla, per ulteriore esame, al Consiglio; a tal fine la Provincia richiama una sentenza della Corte, la n. 40 del 1977.

È ben noto come la giurisprudenza di questa Corte, a partire dalla citata sentenza, abbia effettivamente adottato un criterio rigidamente formale per determinare quale sia la legge regionale "nuova", ai fini dell'applicazione dell'art. 127 della Costituzione; ma l'applicazione di tale criterio ha dato luogo a inconvenienti. Si è fatto quindi ricorso a un diverso criterio di qualificazione per impedire una serie senza limiti di rinvii: per definire una legge come "nuova", non si dà rilievo a modifiche meramente testuali e a quelle relative a "parti esterne" al contenuto dispositivo della legge, quale il trasferimento dell'imputazione della spesa dal bilancio di un anno a quello successivo (v., in part. , le sentt. nn. 497 del 1992 e 154 del 1990).

L'esame comparativo del testo approvato il 7 luglio e di quello nuovamente approvato il 4 dicembre 1992 rivela che vi è stata una modifica meramente formale all'art. 5, che risponde a esigenze redazionali (si è specificato che l'allegato alla legge provinciale 15 aprile 1991, n. 11, è stato nel frattempo sostituito dall'art. 9 della legge provinciale 16 ottobre 1992, n. 36). È stato soppresso, inoltre, l'originario art. 7 (che disponeva variazioni al bilancio 1992), con conseguente aggiornamento della clausola di copertura introdotta dall'art. 6 della legge.

È del tutto evidente che non sussistono elementi di "novità", nei sensi e agli effetti dell'art. 127 della Costituzione, nelle disposizioni approvate il 4 dicembre 1992, e il ricorso deve ritenersi ammissibile.

3. - Per entrambi i giudizi, si deve dunque pervenire all'esame del merito.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la competenza provinciale in materia di addestramento e formazione professionale, ex art. 8, n. 29, dello Statuto speciale, non ricomprende in alcun modo la formazione professionale dei medici. La formazione professionale è sempre stata intesa quale insegnamento di carattere eminentemente pratico, che nulla ha a che vedere con l'attività di formazione scientifica realizzata, nel caso dei medici, in sede "post-universitaria". Si richiama al riguardo la sentenza di questa Corte n. 191 del 1991 e, nella normativa di attuazione statutaria, l'art. 3, n. 9, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, come modificato dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267, che riserva allo Stato la disciplina delle professioni sanitarie, degli ordini e collegi professionali e degli esami di idoneità per l'esercizio della professione medica negli ospedali.

Va considerato, invero, che se il citato d.P.R. n. 474 del 1975, come novellato nel 1992, riserva effettivamente allo Stato la disciplina dell'esame di idoneità per l'esercizio della professione medica negli ospedali, qui il caso è diverso: il corso di formazione in medicina generale si conclude con il rilascio dell'"attestato di formazione", che è titolo necessario per l'esercizio della medicina di base in rapporto di convenzione con il servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (v. gli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 256 del 1991).

In via più generale, la definizione tradizionale dei caratteri propri della "formazione professionale" deve essere aggiornata alla luce dei recenti sviluppi legislativi: anche a voler tacere della legge quadro sulla formazione professionale (legge 21 dicembre 1978, n. 845), va considerata quale segno eloquente dell'evoluzione normativa in materia la previsione contenuta nell'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267, che, integrando l'art. 5 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689, ha riconosciuto alle Province autonome il potere di attivare e gestire corsi di studio orientati al conseguimento della formazione "richiesta da specifiche aree professionali"; e ha statuito che gli attestati rilasciati al termine di tali corsi abilitano all'esercizio di un'attività professionale "in corrispondenza alle norme comunitarie".

4. - L'espresso riferimento, in tale disposizione, alla normazione comunitaria mette in evidenza un profilo di particolare rilievo.

Si è già detto che nelle materie di competenza esclusiva le due Province autonome possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, secondo quanto previsto dall'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 e dall'art. 9 della legge n. 86 del 1989. Ora, l'esame della direttiva comunitaria 86/457 rivela che la "formazione specifica in medicina generale" deve essere "più pratica che teorica"; l'insegnamento pratico è impartito in un centro ospedaliero abilitato o presso un ambulatorio di medicina generale riconosciuto: art. 2, comma 1, lett. c) della direttiva. Coerentemente con tale prescrizione, il decreto del Ministro della sanità del 29 settembre 1992 prevede che la regione organizzi ed attivi i corsi in collaborazione con l'ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia capoluogo di regione (art. 13).

Non è dunque pertinente il richiamo alla sentenza n. 191 del 1991, che dichiarava infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti degli articoli 2 e 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341: lì si trattava di un'attività formativa interamente radicata nell'ordinamento dell'istruzione universitaria; e la competenza provinciale in materia di addestramento e formazione professionale risultava inconferente.

Nel caso in esame, come si evince dalle disposizioni prima menzionate, non viene in gioco la sfera di competenza dell'istituzione universitaria e non si pone quindi l'esigenza di contemperare gli interessi connessi a due diverse sfere di autonomia (delle regioni e delle province autonome, da una parte; dell'università, dall'altra), entrambe dotate di copertura costituzionale (sent. n. 281 del 1992). È sintomatico, d'altronde, che l'Avvocatura generale parli, con formula generica, dello svolgimento dei corsi in sede "post-universitaria".

Deve dichiararsi, in conclusione, l'incompetenza del Ministro della sanità a disciplinare, anche per la Provincia autonoma di Bolzano, i corsi biennali di formazione specifica in medicina generale, e l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, degli articoli 1, 2 (commi da 1 a 4), 3, 4, 5 e 7 della legge provinciale in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

a) dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro della sanità, il potere di disciplinare, anche con riguardo alla Provincia autonoma di Bolzano, i corsi biennali di

"formazione specifica in medicina generale";

b) annulla il decreto del Ministro della sanità del 29 settembre 1992 (Disposizioni sull'organizzazione ed attivazione dei corsi di formazione in medicina generale), nella parte in cui non fa salve le competenze della Provincia autonoma di Bolzano;

c) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2 (commi da 1 a 4), 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano approvata il 4 dicembre 1992 dal Consiglio provinciale, in sede di riesame a seguito di rinvio governativo (Formazione specifica in medicina generale e specialistica e applicazione di norme statali in materia di concorsi pubblici presso le unità sanitarie locali), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli articoli 8, n. 29, e 9, n. 10, dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670; al d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689; al d.P.R. 28.3.1975, n. 474; all'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 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.