CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **21/1994** (ECLI:IT:COST:1994:21)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **11/01/1994**; Decisione del **24/01/1994**
Deposito del **03/02/1994**; Pubblicazione in G. U. **09/02/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20315 20316 20317 20319**
Atti decisi:

N. 21

SENTENZA 24 GENNAIO-3 FEBBRAIO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, 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, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato l'8 gennaio 1993, depositato in Cancelleria il 16 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro della Sanità 28 ottobre 1992, recante: "Disposizioni per l'ammissione ai corsi regionali per l'esercizio delle arti ausiliarie di ottico ed odontotecnico, nonché per la durata e la conclusione dei corsi stessi" ed iscritto al n. 3 del registro conflitti 1993;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 1994 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Udito l'avv. Giuseppe F. Ferrari per la Regione Lombardia;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato l'8 gennaio 1993 la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei ministri denunciando come lesivo delle proprie attribuzioni in materia di istruzione artigiana e professionale e in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera il decreto del Ministro della sanità in data 28 ottobre 1992 recante "Disposizioni per l'ammissione ai corsi regionali per l'esercizio delle arti ausiliarie di ottico ed odontotecnico nonché per la durata e la conclusione dei corsi stessi".

La ricorrente premette, in primo luogo, che la materia dell'istruzione artigiana e professionale, come organicamente definita dagli artt. 35 e 36 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, è stata attribuita alle regioni dagli artt. 117 e 118 Cost. Le funzioni amministrative già esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine alla formazione professionale delle arti sanitarie ausiliarie, compresi i corsi di abilitazione all'esercizio delle professioni di ottico ed odontotecnico nell'intero territorio nazionale (cfr. sentenza n. 346 del 1991), sono state trasferite alle regioni a statuto ordinario dal d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10.

Restano riservate allo Stato "la fissazione dei requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sanitari, le disposizioni generali per la durata e la conclusione dei corsi; la determinazione dei requisiti necessari per la ammissione alle scuole, nonché dei requisiti per l'esercizio delle professioni mediche e sanitarie ausiliarie" (art. 6, lett. q, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, nonché art. 30, lett. r e s, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

Ciò premesso, la ricorrente censura il decreto ministeriale per violazione: a) degli artt. 117 e 118 Cost., in relazione alle citate disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977 e della legge n. 833 del 1978, nonché alla legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845, sulla formazione professionale; b) del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.; c) delle regole costituzionali sull'ordine delle fonti, in particolare dell'art. 17, comma 1, lett. b), e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Le violazioni sub a) sono ravvisate: nell'art. 3, in collegamento con l'All. 1, che prevede una disciplina uniforme dei programmi di insegnamento e degli orari delle singole materie; nell'art. 5, che regola la composizione della commissione degli esami finali; dell'art. 6, in collegamento con l'All. 3, che impone un modello unico dell'attestato da rilasciare in seguito al superamento dell'esame finale; dell'art. 7, che dispone l'immediata operatività delle disposizioni del decreto, alle quali devono adeguarsi anche i programmi di insegnamento dei corsi già iniziati nell'anno scolastico 1992-1993; dell'art. 8, in collegamento con l'All. 2, che subordina all'intesa con il ministero della sanità l'autorizzazione regionale di corsi sperimentali per ottici di durata biennale riservati agli allievi in possesso di diploma di scuola secondaria superiore vincolandone programmi e corsi a regole dell'amministrazione centrale.

La violazione sub b) è lamentata con particolare riguardo al citato art. 7, comma 2, del decreto impugnato, dove si prevede l'adeguamento progressivo dei programmi ai moduli ministeriali anche per i corsi già iniziati. Una simile prescrizione sarebbe un fattore di confusione e incertezza, perché determina la commistione tra programmi diversi e la perdita di qualsiasi razionale unitarietà dell'insegnamento impartito.

Tutte le disposizioni analizzate eccedono, ad avviso della Regione ricorrente, le competenze riservate allo Stato dall'art. 6, lett. q) della legge sul servizio sanitario nazionale. Inoltre il decreto in esame viene impugnato in toto sul riflesso che, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, la potestà regolamentare del governo non può esplicarsi per l'attuazione

o l'integrazione di norme di principio in materie attribuite alla competenza legislativa regionale.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Ad avviso dell'interveniente, la legittimità del decreto in esame deve essere valutata con esclusivo riferimento alle norme delimitatrici delle competenze in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, in quanto la formazione degli operatori sanitari non medici, pur appartenendo al genere della formazione professionale, rappresenta un'ipotesi affatto speciale, caratterizzata dal particolare campo di attività degli operatori. Alla stregua di queste norme compete indubbiamente allo Stato la determinazione dei requisiti di ammissione alle scuole per operatori sanitari, delle norme generali sulla durata e la conclusione dei relativi corsi e infine dei requisiti di abilitazione all'esercizio delle professioni sanitarie ausiliarie. Alle regioni spettano la diretta organizzazione dei corsi e degli esami di abilitazione oppure l'autorizzazione di corsi istituiti da privati e la vigilanza sui medesimi.

Tali competenze non sono pregiudicate dal decreto impugnato, che risulta pienamente conforme anche alla giurisprudenza di questa Corte, e in particolare alla sentenza n. 346 del 1991.

Considerato in diritto

1. - La Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro della sanità 28 ottobre 1992, intitolato "Disposizioni per l'ammissione ai corsi regionali per l'esercizio delle arti ausiliarie di ottico ed odontotecnico nonché per la durata e la conclusione dei corsi stessi", adducendo che gli artt. 3, 5, 6, 7 e 8 del decreto e gli allegati sarebbero lesivi delle competenze regionali in materia di formazione professionale degli operatori sanitari paramedici (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, art. 1, lett. f) e di assistenza sanitaria ospedaliera (d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 6, lett. q), e infine censurando il decreto nel suo complesso per violazione del principio - derivante dalle "regole costituzionali sull'ordine delle fonti" ed espressamente sancito dall'art. 17, comma 1, lett. b), e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 - "per cui un regolamento ministeriale, pur configurato come di esecuzione di legge statale, non può porre norme intese a limitare la sfera delle competenze delle regioni in materie ad esse attribuite".

2. - Unico parametro di legge ordinaria per la decisione della controversia circa la distribuzione delle competenze tra Stato e regione, sollevata dal ricorso in esame, è l'art. 6, lett. g), della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti "la fissazione dei requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sanitari; le disposizioni generali per la durata e la conclusione dei corsi; la determinazione dei requisiti necessari per l'ammissione alle scuole, nonché dei requisiti per l'esercizio delle professioni mediche e sanitarie ausiliarie". Non vengono, invece, in considerazione le altre leggi richiamate nel ricorso, né le norme sull'istruzione artigiana e professionale contenute nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come si argomenta dalla specificazione delle funzioni amministrative relative a tale materia contenuta nell'art. 36, né la legge quadro sulla formazione professionale 21 dicembre 1978, n. 845, stante l'art. 8, ultimo comma, della medesima.

Per l'interpretazione del citato art. 6, lett. q), della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale valgono i criteri generali elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte in materia di istruzione professionale, e in particolare dalla sentenza n. 372 del 1989, secondo cui "la

definizione dei programmi e l'organizzazione dei corsi spetta alla sfera delle attribuzioni regionali, salva la presenza di possibili forme di coordinamento e controllo centrale dirette a garantire standards minimi quantitativi e qualitativi relativi ai corsi, nonché verifiche relative alla fase della valutazione finale del risultato della frequenza ai corsi, ove questa comporti il rilascio di titoli abilitanti su scala nazionale".

Alla stregua di questa regola appare invasivo della competenza regionale l'art. 3 del decreto impugnato che prescrive alla regione l'adozione dei programmi di insegnamento annessi al d.m. 23 aprile 1992 e gli orari delle singole materie distribuiti secondo lo schema riportato nell'allegato 1. Lo Stato deve limitarsi a stabilire "a livello nazionale standards minimi di insegnamento teorico e addestramento pratico" (sentenza n. 346 del 1991), mentre la norma in esame definisce programmi completi di insegnamento e di esercitazioni pratiche, comportanti un vincolo di 36 ore settimanali praticamente assorbente l'intero tempo disponibile, in guisa da ridurre l'autonomia della regione alla mera organizzazione materiale dei corsi.

Conseguentemente devono ritenersi lesivi della competenza regionale anche l'art. 7, comma 2, che impone l'adeguamento dei programmi didattici dei corsi già iniziati nell'anno scolastico 1992-93 a quelli previsti dall'art. 3, nonché l'art. 8, comma 1, limitatamente alla parte che rinvia ai programmi di cui all'art. 3, e comma 2, insieme con l'allegato 2, concernente i corsi sperimentali, con i relativi orari, per ottici autorizzati dalla regione d'intesa col Ministero della sanità.

3. - Infondata è, invece, la censura rivolta agli artt. 5 e 6. Poiché i corsi regionali di formazione di cui è causa abilitano, mediante l'esame finale teorico-pratico, all'esercizio della professione di ottico o odontotecnico nell'intero territorio nazionale, legittimamente lo Stato impone alle regioni criteri uniformi di composizione della commissione giudicatrice dell'esame finale di abilitazione, e l'adozione di modelli uniformi dell'attestato rilasciato in seguito al superamento del medesimo.

Parimenti va respinta la censura dell'art. 8 nella parte in cui subordina all'intesa col Ministero della sanità l'autorizzazione regionale di corsi sperimentali per ottici di durata biennale riservati agli allievi che siano in possesso del titolo di scuola secondaria superiore.

4. Una volta escluso che l'atto impugnato abbia in ogni sua parte inciso sul riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni, la censura di illegittimità dell'atto in se stesso per violazione dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, diventa irrilevante e pertanto inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato il potere di definire i programmi e gli orari delle singole materie dei corsi regionali, anche sperimentali, per l'esercizio delle arti ausiliarie di ottico e/o odontotecnico; conseguentemente annulla gli artt. 3, 7, comma 2, 8, comma 1, limitatamente alla parte che rinvia all'art. 3, e comma 2, nonché gli allegati 1 e 2 del decreto 28 ottobre 1992 del Ministro della sanità;

Dichiara che spetta allo Stato il potere di definire la composizione della commissione giudicatrice dell'esame finale di abilitazione e di stabilire modelli uniformi dell'attestato di

superamento del medesimo;

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Ministero della sanità, il potere di esprimere l'intesa con la regione per l'autorizzazionedi corsi sperimentali per ottici di durata biennale riservati agli allievi in possesso del titolo di scuola secondaria superiore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 febbraio 1994.

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.