CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **354/1994** (ECLI:IT:COST:1994:354)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Udienza Pubblica del **24/05/1994**; Decisione del **19/07/1994**
Deposito del **27/07/1994**; Pubblicazione in G. U. **03/08/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20904**
Atti decisi:

N. 354

SENTENZA 19-27 LUGLIO 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 di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante: "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, come sostituito dall'art. 20 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano notificato il 14 gennaio 1994, depositato in cancelleria il 24 successivo ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 1994;

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

Udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 1994 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi l'avvocato Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come sostituito dall'art. 20 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517: disposizione, questa, che qualifica come "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica" alcuni articoli del decreto legislativo n. 502, anch'essi modificati dal decreto n. 517, e precisamente l'art. 1, commi 1 e 4; l'art. 6, commi 1 e 2; gli artt. 10, 11, 12 e 13; l'art. 14, comma 1, e gli artt. 15, 16, 17 e 18.

Ricorda la Provincia ricorrente che l'art. 1, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia sanitaria. Fra i principi e criteri direttivi stabiliti dal comma 1, vi è anche quello, dettato dalla lettera z), che fa salve le competenze e le attribuzioni delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il Governo, attuando la delega con il decreto legislativo n. 502 del 1992, ha previsto, all'art. 19, che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano "provvedono ai sensi degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione".

In base a quanto disposto dall'art. 1 della legge n. 421 del 1992, il Governo ha poi emanato il decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517 che, nell'introdurre modifiche al citato decreto legislativo n. 502, ne ha sostituito in particolare l'art. 19. Il nuovo testo di detto articolo indica, al comma 2, gli articoli del decreto legislativo n. 502, prima menzionati, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale. Ma tale previsione sarebbe incostituzionale per violazione delle competenze provinciali di cui agli artt. 3, terzo comma; 4, primo comma; 8, primo comma, n. 29; 9, primo comma, n. 10; 16, primo comma, dello Statuto speciale Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e delle norme di attuazione.

2. - La Provincia è titolare di competenze di tipo esclusivo in materia di addestramento e formazione professionale, e di tipo concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera. Coerentemente, il decreto legislativo 10 marzo 1992, n. 267, all'art. 3, autorizza l'istituzione di corsi di studio di formazione professionale, i cui attestati abilitano all'esercizio di attività professionali in corrispondenza alle norme comunitarie; e questa Corte, con la sentenza n. 316 del 1993, ha riconosciuto la competenza della Provincia autonoma di Bolzano anche in materia di formazione specifica in medicina generale. Senonché, la qualificazione delle disposizioni di una legge come norme fondamentali di riforma economico sociale, osserva la ricorrente, non può discendere solo dalla definizione data dal legislatore, ma deve trovare corrispondenza nella natura obiettiva delle disposizioni, (si citano, in proposito, le sentt. nn. 219 del 1984, 1033 del 1988, 349 del 1991, e, da ultimo, la n. 355 del 1993, che concerne specificamente la normativa introdotta dal decreto legislativo n. 502 del 1992). L'originaria formulazione dell'art. 19, conformemente al principio contenuto nella legge delega, faceva perciò salve le competenze della Provincia, mentre il nuovo testo del comma 2 di detto articolo vincolerebbe la competenza provinciale, anche di tipo esclusivo, non soltanto ai principi desumibili dalla legge n. 421 del 1992 (e dal decreto n. 502 del 1992, come novellato), ma a tutte le disposizioni, di principio e non, di cui agli articoli e commi indicati.

La Provincia ritiene che le disposizioni elencate nell'art. 19, comma 2, difettino dei caratteri peculiari delle norme fondamentali, secondo la giurisprudenza costituzionale, e

richiama in tal senso l'art. 16 del decreto legislativo n. 502 che, disciplinando la formazione medica, incide sulla formazione specifica in medicina generale, la quale rientra - come chiarito dalla citata sent. n. 316 del 1993 - nella competenza esclusiva della Provincia in materia di addestramento e formazione professionale.

3. - Vi sarebbe, poi, violazione altresì dei criteri direttivi della delega legislativa e, quindi, dell'art. 76 della Costituzione, innanzitutto con riguardo al principio di cui all'art. 1, comma 1, lett. z), della legge n. 421 del 1992. E vi sarebbe violazione, altresì, dell'art. 1, comma 1, che prescrive il preventivo vaglio della Conferenza Stato-Regioni sul testo dei decreti legislativi. Lo schema di decreto inviato dal Governo alla Conferenza prevedeva infatti una riformulazione dell'art. 19 diversa da quella successivamente adottata in sede di emanazione del decreto legislativo n. 517: la qualificazione di "norma fondamentale di riforma" era limitata ai principi desumibili dagli articoli e commi indicati, con formula ben più rispettosa dell'autonomia regionale e provinciale; sul testo invece adottato, il Governo non ha richiesto un nuovo parere della Conferenza.

La Provincia afferma, inoltre, che il testo trasmesso alle commissioni parlamentari (ex art. 1, comma 4, della legge n. 421 del 1992) era formulato diversamente da quello emanato, con ulteriore violazione dei principi e criteri direttivi della delega.

4. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo nel senso dell'inammissibilità e, comunque, dell'infondatezza della questione.

Ricorda l'Avvocatura che, per la materia dell'igiene e sanità, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno solo competenza concorrente. In ogni caso, parte degli articoli richiamati dall'art. 19, comma 2, riguardano materie che non sono di competenza regionale, come è evidente per l'art. 1, commi 1 e 4, e per gli artt. 11, 12 e 17.

Lungi dall'essere invasivo delle competenze provinciali, il comma 2 dell'art. 19 si configura come una disposizione tecnicamente poco felice, forse inutile, ma che non ha certo la forza di modificare gli statuti speciali, promuovendo a primaria una competenza concorrente o, addirittura, trasferendo ex novo competenze statali alle autonomie speciali. Probabilmente, l'attuazione del principio direttivo posto dall'art. 1, lett. z), della legge delega n. 421 è assolta dagli articoli che nel decreto legislativo precedono l'art. 19, senza che vi fosse necessità di una clausola ad hoc. D'altra parte, la Provincia lamenta, ad opera dell'art. 16 del decreto, un'invasione meramente ipotetica delle sue competenze non per la sanità (art. 9, n. 10, Statuto), ma per l'addestramento e la formazione professionale (art. 11, n. 29). Invasione che si ritiene non sussistere.

5. - Nell'imminenza dell'udienza, l'Avvocatura generale ha presentato memoria, soffermandosi sul vizio procedurale denunziato dalla ricorrente con riguardo al testo trasmesso, per il parere, alla Conferenza Stato-Regioni. La disposizione impugnata era sostanzialmente già presente nel testo trasmesso alla Conferenza; e, inoltre, il parere di quest'ultima è previsto soltanto dal comma 1 dell'art. 1 della legge delega n. 421, e non dal comma 4, che concerne le disposizioni correttive. Il confronto in seno alla Conferenza su dette disposizioni ha carattere politico, alla luce del principio di leale collaborazione, e si colloca "a fianco" dell'iter formativo dell'atto, non all'interno di esso. L'Avvocatura rileva, altresì, che le regole dettate dalla prima parte dell'art. 1, comma 1, della legge delega non fanno parte dei principi e criteri direttivi elencati nel seguito dello stesso articolo: nessuna rilevanza hanno, dunque, le modeste diversificazioni tra il testo inviato il 6 ottobre 1993 e quello poi emanato.

Quanto al profilo della formazione medica di cui all'art. 16 del decreto n. 502 del 1992, novellato dal decreto n. 517 del 1993, l'Avvocatura ritiene che si tratti di una norma generale, che definisce i doveri e compiti degli specializzandi, e non l'organizzazione dei corsi e delle

attività didattiche. Del resto, il predetto art. 16 si collega all'art. 6, che riguarda i rapporti fra il servizio sanitario nazionale e l'università. Il precedente giurisprudenziale deve perciò essere individuato nella sent. n. 191 del 1991, e non nella sent. n. 316 del 1993.

5. - Anche La Provincia di Bolzano ha depositato memoria, insistendo sui rilievi già mossi.

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato, con ricorso in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come sostituito dall'art. 20 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517: disposizione che qualifica come "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica" alcuni articoli del decreto legislativo n. 502, come modificato dallo stesso decreto n. 517, e precisamente l'art. 1, commi 1 e 4; l'art. 6, commi 1 e 2; gli artt. 10, 11, 12 e 13; l'art. 14, comma 1, e gli artt. 15, 16, 17 e 18. La Provincia denuncia la violazione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (e segnatamente degli artt. 8, primo comma, n. 29; 9, primo comma, n. 10; 16). Denuncia, altresì, la violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega n. 421 del 1992 e, quindi, dell'art. 76 della Costituzione, per vizi nell'iter di formazione del decreto delegato: il Governo avrebbe infatti trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni una stesura dell'art. 19 differente da quella poi emanata; anche alle commissioni parlamentari sarebbe stato inviato, per il parere prescritto, un testo dell'articolo poi modificato al momento della definitiva emanazione.

Le disposizioni prima menzionate difettano dei caratteri di innovatività rispetto alle norme regolatrici di settori o beni della vita di fondamentale importanza, e la loro formulazione - conclude la ricorrente - non è circoscritta ai soli principi connessi a un interesse unitario dello Stato.

2. - La questione è fondata.

L'art. 20 del decreto legislativo n. 517 del 1993 (che ha novellato l'art. 19 del decreto n. 502 del 1992) eleva al rango di norme fondamentali di riforma economico-sociale l'art. 1 commi 1 e 4; l'art. 6 commi 1 e 2; gli artt. 10, 11, 12 e 13; l'art. 14 comma 1, e infine gli artt. 15, 16, 17 e 18 del decreto legislativo n. 502.

Non è peraltro sufficiente, ai fini dell'individuazione dei principi di riforma economico-sociale, la qualificazione operata dal legislatore, perché occorre verificare gli aspetti sostanziali della normativa in questione (in particolare sent. n. 219 del 1984, nonché sentt. nn. 355 del 1993, 349 del 1991, 85 del 1990, 1033 del 1988, 99 del 1987).

È vero che i principi concernenti l'organizzazione delle strutture del servizio sanitario nazionale sono stati considerati quali norme fondamentali di riforma economico-sociale (v., ad es., sentt. nn. 274 e 107 del 1988); ed è vero che le disposizioni di dettaglio che accompagnano dette norme fondamentali possono vincolare l'esercizio delle competenze regionali, ma solo ove siano legate ai principi stessi da un rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione (sentt. nn. 355 del 1993 e 99 del 1987). Il richiamo, operato dall'articolo in esame, a tutte le disposizioni introdotte dai vari articoli e commi indicati, non risponde dunque a un corretto rapporto fra lo Stato e le Province autonome, ed è certamente lesivo delle competenze invocate nel ricorso, con particolare riguardo alle attribuzioni provinciali in materia di addestramento e formazione professionale in cui rientra la formazione specifica in medicina generale (sent. n. 316 del 1993).

È significativo, d'altra parte, che lo schema originario del decreto legislativo "correttivo", n. 517 del 1993, trasmesso per il parere alle competenti commissioni parlamentari e alla Conferenza Stato-Regioni, presentava una ben diversa formulazione, indubbiamente rispettosa delle esigenze delle autonomie speciali, poiché venivano innalzate a "principi fondamentali di riforma economico-sociale" non tutte le disposizioni desumibili dagli articoli e commi in questione, ma solo i principi informatori degli stessi. Né è chiara la ragione per cui, al momento della definitiva emanazione del testo, il Governo abbia modificato tale formula per adottare quella in esame.

Va perciò dichiarata, per violazione delle norme statutarie prima indicate, l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, nella parte in cui qualifica come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica le disposizioni del decreto legislativo n. 502 del 1992 ivi indicate, e non solo i principi da esse desumibili. Resta assorbito ogni altro profilo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come sostituito dall'art. 20 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, nella parte in cui qualifica come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica le disposizioni ivi indicate, e non solo i principi da esse desumibili.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 19 luglio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 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.