CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **352/1998** (ECLI:IT:COST:1998:352)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: **MIRABELLI** - Relatore: **CONTRI**
Udienza Pubblica del **24/03/1998**; Decisione del **28/09/1998**
Deposito del **09/10/1998**; Pubblicazione in G. U. **14/10/1998**
Norme impugnate:
Massime: **24174**
Atti decisi:

N. 352

SENTENZA 28 SETTEMBRE-9 OTTOBRE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia di Bolzano, notificato il 5 ottobre 1996, depositato in Cancelleria il 10 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'art. 28 del decreto del Ministro della sanità 16 maggio 1996, n. 413 (Regolamento concernente la disciplina degli esami di idoneità nazionale all'esercizio delle funzioni di direzione) ed iscritto al n. 28 del registro conflitti 1996.

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

Udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 1998 il giudice relatore Fernanda Contri;

Udito l'avvocato Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Ministro della sanità 16 maggio 1996, n. 413 (Regolamento concernente la disciplina degli esami di idoneità nazionale all'esercizio delle funzioni di direzione), chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta al Ministro della sanità disciplinare con proprio regolamento gli esami di idoneità del personale sanitario direttivo organizzati nella Provincia di Bolzano. L'ente ricorrente chiede altresì a questa Corte l'annullamento dell'art. 28 del citato regolamento.

La Provincia lamenta la violazione delle attribuzioni e dei princìpi di cui agli artt. 2, 9, numero 10), 16, 99, 100 e 107 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) ed alle relative norme di attuazione - segnatamente, l'art. 5 del d.P.R. 26 febbraio 1980, n. 197, e l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 - nonché la violazione dei princìpi costituzionali relativi ai rapporti tra atti normativi statali e provinciali.

L'ente ricorrente lamenta in primo luogo il contrasto, con l'art. 5 del d.P.R. n. 197 del 1980, dell'art. 28 del citato regolamento ministeriale, secondo il quale la legge provinciale può disciplinare gli esami di idoneità all'esercizio delle funzioni di direzione nelle strutture sanitarie dislocate sul territorio provinciale "nel rispetto dei princìpi stabiliti dal presente regolamento", laddove, invece, la norma di attuazione di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 197 del 1980 prevede la possibilità che gli esami in questione siano disciplinati con legge provinciale "nel rispetto dei princìpi stabilititi dalle leggi statali e fermi restando i requisiti per l'ammissione dei candidati e le prove di esame fissati nell'ordinamento statale".

Ad avviso della Provincia, l'art. 28 del regolamento emanato con d.m. n. 413 del 1996 conterrebbe inoltre una disciplina di dettaglio non consentita dalle norme di attuazione di cui all'art. 5 del citato d.P.R. n. 197 del 1980, prevedendo il regolamento che ha dato luogo al presente conflitto che gli esami siano indetti contestualmente a quelli nazionali e che il Ministero della sanità e la Provincia autonoma di Bolzano concordino le iniziative necessarie per dare attuazione a quanto disposto dai commi 3 e 4 dell'art. 1 del regolamento (che disciplinano i limiti alla presentazione di più domande nella stessa sessione di esame, e nella sessione successiva a quella nella quale il candidato abbia già conseguito una idoneità).

Al di là del puntuale contrasto di alcune disposizioni con l'art. 5 del d.P.R. n. 197 del 1980, il decreto ministeriale impugnato violerebbe la riserva di legge provinciale in materia di organizzazione degli esami di cui si tratta nella Provincia di Bolzano, e più in generale, le attribuzioni assegnate all'ente territoriale, oltre che dal menzionato art. 5, dagli artt. 2, 99, 100 e 9, numero 10) dello statuto speciale, che nel loro insieme affermano la competenza provinciale ad organizzare le strutture sanitarie, anche in funzione delle esigenze di tutela delle minoranze linguistiche.

Ad avviso dell'ente ricorrente, il regolamento ministeriale che ha dato luogo al conflitto incide in materia sottratta alla competenza statale, oltre che dalle ricordate norme di attuazione statutaria, anche dall'art. 80, primo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e comunque incide in materia sottratta alla fonte regolamentare governativa e ministeriale, come risulterebbe dalla giurisprudenza costituzionale e dalla stessa legge n. 400 del 1988, art. 17, comma 1, lettera b).

L'art. 28 del regolamento emanato con d.m. n. 413 del 1996, con particolare riguardo alla disciplina recata dal terzo comma, è considerato dalla Provincia lesivo delle proprie

attribuzioni anche sotto un ulteriore profilo. Si osserva infatti nel ricorso che alla Provincia spetta, ex artt. 9, numero 10 dello statuto e 5, del d.P.R. n. 197 del 1980, una competenza legislativa di tipo concorrente in materia di organizzazione degli esami di idoneità effettuati nell'ambito provinciale, che può essere limitata dai princìpi della legislazione statale, come si desume anche dall'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, richiamato nel ricorso. Ciò nonostante, il Ministro della sanità avrebbe preteso di vincolare il legislatore provinciale sia alla disciplina di principio, sia alla normativa di dettaglio stabilita con proprio regolamento. La lesione delle attribuzioni provinciali non discenderebbe pertanto solo dalla inidoneità della fonte regolamentare statale ad intervenire nella materia di competenza provinciale, ma anche dal tipo di disciplina, diretta a stabilire princìpi e a regolare aspetti procedurali ed organizzativi, ritenuti di dettaglio, "riservati alla esclusiva valutazione della Provincia, ed oltretutto in presenza di una disciplina legislativa provinciale già vigente in materia" (legge prov. Bolzano 18 agosto 1983, n. 34).

La Provincia impugna il regolamento emanato dal Ministro della sanità anche per contrasto con l'art. 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, giacché le norme di attuazione emanate a seguito del procedimento "collaborativo" previsto dall'invocata disposizione statutaria "non possono essere derogate se non da successivi atti adottati in base a quel medesimo procedimento".

2. - Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, per chiedere la reiezione del ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Premesso che, "con semplice decreto ministeriale, non possono essere stabiliti autonomamente princìpi generali limitativi della competenza legislativa della Provincia autonoma", il resistente osserva che, nel caso in esame, la competenza dello Stato ad emanare l'impugnato decreto ed il conseguente obbligo, in capo alla Provincia, di attenersi alle disposizioni dal medesimo recate, non discenderebbe dal contenuto del regolamento ministeriale, "bensì dai principi posti dalla normativa statale, che non si pone in contrasto con lo Statuto speciale e con le relative norme di attuazione". A questo riguardo, il Presidente del Consiglio richiama l'art. 17, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (attuativo della delega conferita al Governo dall'art. 1, lettera q) della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che prevede la fissazione, con decreto del Ministro della sanità, delle procedure, delle modalità di espletamento degli esami, della valutazione del curriculum professionale e dei requisiti di ammissione dei candidati. La disposizione impugnata troverebbe pertanto il suo fondamento legislativo nell'art. 17 del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, e nella necessità di assicurare condizioni uniformi su tutto il territorio nazionale in materia di partecipazione agli esami per l'idoneità nazionale in questione.

Il Presidente del Consiglio richiama altresì la sentenza della Corte costituzionale n. 517 del 1991, "in ordine alla competenza dello Stato ad adottare decreti aventi idonea copertura legislativa, le cui disposizioni debbano avere vigore anche laddove esista competenza legislativa, seppure settoriale, delle province autonome".

Il resistente contesta infine, invocando il principio di parità di trattamento, che costituisca normativa di dettaglio la disciplina dell'indizione contemporanea degli esami in sede provinciale e nazionale, e dei limiti alla presentazione delle domande di ammissione agli esami di cui all'art. 1, commi 3 e 4, richiamati dall'art. 28 dell'impugnato regolamento ministeriale.

3. - In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria per contestare quanto esposto dal Presidente del Consiglio con l'atto di costituzione, e per ribadire quanto già dedotto nel ricorso.

In particolare, la Provincia afferma di non disconoscere che il regolamento ministeriale

all'origine del presente conflitto trovi il suo fondamento nell'art. 17 del decreto legislativo n. 502 del 1992, ma ribadisce l'illegittimità dell'impugnato art. 28, nella parte in cui pretende di imporre al legislatore provinciale, in materia assegnata alla sua competenza concorrente, il rispetto di princìpi stabiliti "da un semplice atto amministrativo".

L'ente ricorrente ritiene poi non pertinente il richiamo alla sentenza n. 517 del 1991, in quanto riguardante un conflitto sorto in relazione ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri disciplinante una materia riservata allo Stato, "e non già un decreto ministeriale incidente su di una competenza propria della Provincia autonoma di Bolzano".

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione all'art. 28 del decreto del Ministro della sanità 16 maggio 1996, n. 413 (Regolamento concernente la disciplina degli esami di idoneità nazionale all'esercizio delle funzioni di direzione), chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta al Ministro della sanità disciplinare con proprio regolamento gli esami di idoneità del personale sanitario direttivo organizzati nella Provincia di Bolzano e di annullare l'art. 28 del citato regolamento.

La Provincia lamenta la violazione degli artt. 2, 9, n. 10), 16, 99, 100 e 107 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670); delle norme di attuazione di cui agli artt. 5 del d.P.R. 26 febbraio 1980, n. 197, e 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266; nonché dei princìpi costituzionali relativi ai rapporti tra atti normativi statali e provinciali.

Più precisamente, l'art. 28 del regolamento emesso con decreto del Ministro della sanità 16 maggio 1996, n. 413, è ritenuto dalla ricorrente lesivo della sfera di attribuzioni ad essa costituzionalmente assegnate, per i motivi di seguito elencati.

In primo luogo, la Provincia ricorrente denuncia la violazione, ad opera dell'impugnato art. 28, dell'art. 5 del d.P.R. n. 197 del 1980 (Norme di attuazione per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474): l'art. 28 dell'impugnato regolamento ministeriale prevede infatti che la legge provinciale possa disciplinare gli esami di idoneità all'esercizio delle funzioni di direzione nelle strutture sanitarie dislocate sul territorio provinciale "nel rispetto dei princìpi stabiliti dal presente regolamento", mentre la norma di attuazione di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 197 del 1980 prevede la possibilità che gli esami in questione siano disciplinati con legge provinciale "nel rispetto dei princìpi stabiliti dalle leggi statali" (fermi restando i requisiti per l'ammissione dei candidati e le prove di esame fissati nell'ordinamento statale). Sotto questo primo profilo, la ricorrente lamenta altresì il contrasto con l'art. 9, numero 10, dello statuto, come attuato dall'art. 5 del d.P.R. n. 197 del 1980, e l'art. 2 del decreto legislativo 15 marzo 1992, n. 266, che configurano una competenza legislativa di tipo concorrente in materia di organizzazione degli esami di idoneità effettuati nell'ambito provinciale, suscettibile di essere limitata solo dai princìpi della legislazione statale. A questo proposito, la Provincia autonoma di Bolzano invoca altresì i princìpi costituzionali in materia di rapporti tra fonti regolamentari statali e fonti regionali o provinciali, come risultanti dalla giurisprudenza costituzionale e come esplicitati dalla legge n. 400 del 1988, art. 17, comma 1, lettera b), che sottrae alla fonte regolamentare governativa e, implicitamente, ministeriale (art. 17, comma 3), la attuazione e l'integrazione delle disposizioni legislative di principio nelle materie assegnate alla competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome.

In secondo luogo, nell'atto introduttivo del presente giudizio si lamenta la violazione, da

parte dell'art. 28 del d.m. n. 413 del 1996, del già citato art. 5 del d.P.R. n. 197 del 1980 e degli artt. 2, 99, 100 e 9, n. 10, dello statuto speciale, che nel loro insieme attribuiscono alla Provincia di Bolzano la competenza ad organizzare le strutture sanitarie, anche in funzione delle esigenze di tutela delle minoranze linguistiche. A questo riguardo, l'ente territoriale ricorrente assume altresì violato l'art. 80, primo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), secondo il quale nella materia dell'organizzazione delle strutture sanitarie restano ferme le competenze spettanti alle Province autonome secondo le forme e le condizioni particolari di autonomia definite dal d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e relative norme di attuazione, "nel rispetto, per quanto attiene alla Provincia autonoma di Bolzano, anche delle norme relative alla ripartizione proporzionale fra i gruppi linguistici e alla parificazione della lingua italiana e tedesca".

In terzo luogo, la Provincia ricorrente ipotizza il contrasto con l'art. 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, giacché le norme di attuazione emanate a séguito del procedimento "collaborativo" previsto dall'invocata disposizione statutaria non possono essere derogate se non da successivi atti adottati in base a quel medesimo procedimento.

2. - Sotto il primo dei profili sopra elencati, il ricorso è fondato.

Secondo l'art. 3, numero 9, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), restano ferme le competenze degli organi statali "in ordine alle professioni sanitarie, agli ordini e collegi professionali ed agli esami di idoneità per l'esercizio della professione medica negli ospedali".

Tuttavia, la medesima disposizione - come modificata dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate) - prevede che nella Provincia di Bolzano, ai fini di tutela della minoranza di lingua tedesca, tali esami possano essere effettuati osservandosi l'art. 5 del d.P.R. n. 197 del 1980. Tale disposizione attribuisce alla Provincia una potestà legislativa nella materia dell'organizzazione degli esami in questione, da esercitarsi - "per garantire ai candidati l'esercizio del diritto di sostenere le prove di esame in lingua italiana o in lingua tedesca, nonché la loro valutazione da parte dei componenti la commissione esaminatrice che abbiano adeguata conoscenza delle due lingue" - "nel rispetto dei princìpi stabiliti dalle leggi statali".

Nel disporre che gli esami di idoneità di cui si tratta "possono essere organizzati in Provincia di Bolzano ... nel rispetto dei principi stabiliti dal presente regolamento", l'art. 28 dell'impugnato d.m. 16 maggio 1996, n. 413 - oltre a concretare una palese violazione dell'invocata norma di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige recata dal primo comma dell'art. 5 del d.P.R. n. 197 del 1980 - si pone in contrasto con il principio, pacifico nella giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale non è ammissibile che norme dirette a limitare l'esercizio delle competenze regionali o provinciali siano poste attraverso un regolamento ministeriale (v., ex plurimis la sentenza n. 204 del 1991).

L'art. 28 del regolamento ministeriale adottato con d.m. 16 maggio 1996, n. 413, risulta pertanto lesivo delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Provincia ricorrente.

Resta assorbito ogni ulteriore profilo di asserita lesione delle attribuzioni proprie della Provincia autonoma di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

Dichiara che non spetta allo Stato disciplinare, con decreto del Ministro della sanità, gli esami di idoneità di cui al d.m. 16 maggio 1996, n. 413 (Regolamento concernente la disciplina degli esami di idoneità nazionale all'esercizio delle funzioni di direzione) nell'ambito della Provincia autonoma di Bolzano, e conseguentemente annulla l'art. 28 dello stesso regolamento ministeriale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 settembre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 9 ottobre 1998.

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.