CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **97/2001** (ECLI:IT:COST:2001:97)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SANTOSUOSSO** - Redattore: - Relatore: **VARI**
Udienza Pubblica del **12/12/2000**; Decisione del **21/03/2001**
Deposito del **04/04/2001**; Pubblicazione in G. U. **11/04/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26140**
Atti decisi:

N. 97

SENTENZA 21 MARZO-4 APRILE 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 15 del 11 aprile 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernando SANTOSUOSSO; Giudici: Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito dei controlli effettuati dal NAS di Trento presso gli ospedali di Brunico e di Bolzano il 24 e il 31 agosto 1998, promosso con ricorso della provincia di Bolzano, notificato il 22 ottobre 1998, depositato in cancelleria il 28 successivo ed iscritto al n. 32 del registro conflitti 1998.

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

Udito nell'udienza pubblica del 12 dicembre 2000 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi l'avvocato Sergio Panunzio per la provincia di Bolzano e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione ai "controlli effettuati dal NAS di Trento presso gli ospedali di Bolzano e Brunico di cui ai verbali datati 24 agosto 1998 e 31 agosto 1998".

Assume la ricorrente che, in base allo Statuto speciale e alle relative norme di attuazione, la funzione ispettiva e di vigilanza nei riguardi delle USL e degli ospedali, nel territorio delle province autonome di Bolzano e Trento, è da ritenere riservata alle province stesse.

Al riguardo, nell'evocare le norme statutarie, contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, sulla competenza legislativa primaria della regione in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri (art. 4, primo comma, numero 7), nonché sulla competenza legislativa concorrente della provincia di Bolzano in materia di igiene e sanità (art. 9, primo comma, numero 10), con le connesse potestà amministrative (art. 16), il ricorso ricorda, altresì, che l'art. 15 della legge regionale 30 aprile 1980, n. 6 (Ordinamento delle unità sanitarie locali), ha trasferito dalla regione alla provincia autonoma di Bolzano la predetta competenza legislativa primaria, nella parte attinente al controllo sugli atti e sugli organi delle USL, e che l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), nel testo sostituito 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), ha assegnato alle province autonome le potestà legislative ed amministrative relative al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari.

Dopo aver richiamato l'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) - secondo il quale "la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo" - il ricorso rammenta, infine, che l'art. 1 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 474 del 1975 affida alla provincia anche le funzioni amministrative in materia di igiene e sanità, mentre l'art. 3 dello stesso decreto, nell'individuare le competenze riservate agli organi statali, non include, tra queste, poteri ispettivi o di controllo.

Alla luce della citata normativa, la provincia di Bolzano ritiene che i controlli compiuti dal Nucleo antisofisticazioni dell'Arma dei Carabinieri - il cui scopo era esplicitamente quello di "verificare l'effettiva presenza in servizio del personale medico ed infermieristico" - siano lesivi delle sue attribuzioni, dal momento che tutti i poteri relativi al predetto personale, ivi compreso quello di controllo dell'effettiva presenza in servizio, sono da reputare devoluti alla provincia stessa.

La ricorrente, adducendo a conforto di tale tesi le sentenze della Corte costituzionale n. 228 del 1993 e n. 182 del 1997, chiede, pertanto, che la Corte dichiari che non spetta allo Stato, e, per esso, al NAS, il potere di effettuare accertamenti, verifiche e controlli presso gli ospedali di Bolzano e Brunico, e annulli, conseguentemente, i verbali datati 24 e 31 agosto 1998, redatti a seguito dei controlli stessi.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato, il quale, riservandosi di illustrare i motivi delle proprie richieste, ha concluso per l'inammissibilità e per l'infondatezza del ricorso.

3. - In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate.

A fondamento delle stesse, l'interveniente evidenzia che l'azione del nucleo speciale dei Carabinieri è stata esercitata nell'ambito dei poteri di polizia giudiziaria ad esso istituzionalmente spettanti al fine della repressione dei reati, per conto dell'autorità giudiziaria (in particolare, ai sensi ed ai fini di cui agli artt. 640 e ss. e 476 e ss. del codice penale).

Nel sostenere che l'operato dei Carabinieri costituisce legittimo esercizio delle prerogative riservate allo Stato in materia penale, l'avvocatura osserva - richiamando all'uopo le sentenze della Corte costituzionale n. 273 del 1995, n. 487 del 1989 e n. 179 del 1986 - che in detta materia nessuno spazio è consentito allo svolgimento dell'autonomia regionale, secondo il combinato disposto dell'art. 25 e dell'art. 117 della Costituzione, con la conseguente impossibilità di ipotizzare, in relazione all'attività di accertamento, prevenzione e repressione dei reati esercitata dagli organi di polizia giudiziaria, alcuna invasione di competenze regionali.

Le predette ispezioni non avrebbero, perciò, comportato la lesione delle attribuzioni provinciali in materia di amministrazione delle USL; attribuzioni che, viceversa, ben potrebbero essere esercitate ai diversi fini dell'accertamento di eventuali responsabilità disciplinari, nei confronti dei dipendenti non regolarmente presenti in servizio, e del recupero delle somme a questi erogate, giovandosi degli accertamenti effettuati dai Carabinieri a fini penali.

Del tutto inconferente sarebbe, inoltre, a giudizio della parte pubblica, il richiamo fatto dalla provincia alle sentenze della Corte costituzionale n. 228 del 1993 e n. 182 del 1997, le quali riguardano ispezioni effettuate dal Ministero del tesoro per il controllo della spesa e il contenimento del costo del lavoro.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione sollevato dalla provincia autonoma di Bolzano trae origine da due verbali di ispezione redatti dal NAS dei Carabinieri di Trento, in occasione di controlli effettuati, in data 24 e 31 agosto 1998, presso gli ospedali di Brunico e di Bolzano, allo scopo, tra gli altri, di verificare le effettive presenze in servizio del personale medico e infermieristico.

La ricorrente, nel denunciare il carattere invasivo di detti atti, lamenta la lesione delle sue attribuzioni, quali risultano dagli artt. 4, primo comma, numero 7, 9, primo comma, numero 10 e 16, primo comma, dello statuto speciale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e dalle relative norme di attuazione, come pure dalla legge regionale 30 aprile 1980, n. 6 (Ordinamento delle unità sanitarie locali). Nell'assumere che dette norme riserverebbero alla provincia stessa le funzioni ispettive e di vigilanza nei riguardi delle USL e degli ospedali situati nel suo territorio, con riguardo anche ai poteri di controllo dell'effettiva presenza in servizio del personale, la ricorrente adduce, a conforto della propria tesi, gli orientamenti già espressi da questa Corte nelle sentenze n. 228 del 1993 e n. 182 del 1997.

2. - Il ricorso non è fondato.

Le sentenze richiamate dalla ricorrente a sostegno delle proprie ragioni riguardano il tema

della titolarità del potere ispettivo sull'attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri, nell'ambito della disciplina vigente per il Trentino-Alto Adige. In dette pronunzie, la Corte, muovendo proprio dalle disposizioni citate dalla ricorrente, è pervenuta alla conclusione che esse riservino alle province autonome la potestà legislativa e amministrativa sul funzionamento e sulla gestione degli enti stessi. Individuando, poi, la norma di chiusura del sistema nell'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992 - il quale, nelle materie di competenza della regione e delle province autonome, vieta alla legge di attribuire agli organi statali funzioni amministrative, compresa la funzione di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative - la Corte ha riconosciuto, da un canto, la spettanza alle province stesse del potere ispettivo, in quanto riconducibile al più ampio potere di vigilanza, e ha negato, al tempo stesso, in difetto di una previsione specifica contenuta nello statuto speciale e nelle norme di attuazione, la legittimazione del Ministero del tesoro ad esercitare un controllo aggiuntivo, nelle materie di cui sopra.

3. - È da escludere, tuttavia, che le decisioni evocate nel ricorso possano valere a dare fondamento alle doglianze avanzate dalla provincia, giacché l'inerenza alle competenze regionali degli accennati poteri di vigilanza e di controllo amministrativo e finanziario nei confronti degli enti sanitari non esime dal valutare se, accanto agli interessi e ai beni pubblici che, con tali strumenti, si mira a tutelare, se ne rinvengano altri rispetto ai quali non sussiste alcuno spazio per lo svolgimento dell'autonomia regionale, in quanto rivestenti specifica rilevanza dal punto di vista delle funzioni di salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. In proposito, giova ricordare che, per quanto riguarda la riserva in favore dello Stato di tali ultime funzioni, questa Corte, proprio in riferimento alla regione Trentino-Alto Adige, con la sentenza n. 14 del 1956, ha escluso, in quanto "contraria al sistema", l'ipotesi di un decentramento istituzionale delle stesse, mentre, in varie pronunzie riguardanti le regioni ordinarie, essa ha, del pari, negato che possano reputarsi spettare a queste ultime le competenze attinenti alla pubblica sicurezza, e cioè quelle concernenti le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 1013 e n. 218 del 1988, n. 162 del 1990), nelle quali va fatta rientrare anche l'attività tradizionalmente ricompresa nel concetto di polizia giudiziaria (vedi particolarmente la già citata sentenza n. 218 del 1988).

Secondo tale ripartizione di competenze, recentemente confermata dall'art. 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali), sono, perciò, da ritenere affidate in esclusiva allo Stato le funzioni relative all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica.

4. - Ciò posto, non è dato in alcun modo dubitare che nell'ambito testé accennato vertano anche le funzioni istituzionalmente proprie dell'Arma dei Carabinieri, alla stregua, anzitutto, delle enunciazioni generali desumibili dal codice di procedura penale, nella parte in cui riconosce agli appartenenti all'Arma stessa, a seconda dei gradi ricoperti, la qualifica di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria (art. 57 cod. proc. pen.), in vista dello svolgimento di quelle attività che, in stretto rapporto di subordinazione funzionale con l'autorità giudiziaria (secondo quanto la Corte ha avuto occasione di precisare nella sentenza n. 94 del 1963), consistono nel prendere notizia dei reati e nell'assicurare le relative fonti di prova, "anche di propria iniziativa" (art. 55 cod. proc. pen.).

Ove occorra, possono essere ulteriormente menzionati i compiti di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica spettanti ai Carabinieri in virtù del regolamento organico contenuto nel regio decreto 14 giugno 1934, n. 1169 (art. 2), della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza) e del recente decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 297 (Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, a norma dell'art. 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78), il quale, nel richiamare le funzioni enunciate nel citato regio decreto n. 1169 del 1934, indica inoltre espressamente quelle "di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica ai sensi della legislazione vigente" (art. 3).

In aggiunta a quanto è dato desumere dalle fonti di ordinamento dell'Arma, si possono menzionare, poi, per quel che attiene, in particolare, al settore della sanità, i compiti operativi affidati ai Carabinieri del nucleo antisofisticazioni, a partire dal decreto del Ministro della sanità del 5 novembre 1963 sino a quello più recente del 23 gennaio 1996, emanato dal Ministro della sanità, di concerto con il Ministro della difesa, con il quale il comando Carabinieri antisofisticazioni e sanità è stato trasformato in comando dei Carabinieri per la sanità.

Quest'ultimo provvedimento stabilisce, in via generale, che i Carabinieri, posti alle dipendenze funzionali del Ministero della sanità, esercitano, anche nella loro qualità di ufficiali e di agenti di polizia giudiziaria, "le funzioni di controllo e di vigilanza igienico-sanitaria, con interventi operativi a tutela dell'interesse nazionale, nelle materie di competenza dello Stato, specificate" nel provvedimento stesso. Dispone, altresì, che il Ministro della sanità si avvalga del comando Carabinieri per la sanità per la repressione delle attività illecite in materia sanitaria (art. 2), ai sensi dell'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266, come pure per lo svolgimento di "accertamenti ed indagini su tutto il territorio nazionale, in esecuzione dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti al Ministro della sanità dagli artt. 6 e 7 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dall'art. 10 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni", nonché dal già menzionato art. 8 del decreto legislativo n. 266 del 1993 (art. 3). E questo a tacere degli altri compiti di indagine, contemplati dallo stesso decreto, nel campo delle sofisticazioni degli alimenti e delle bevande, nonché delle sostanze stupefacenti.

5. - Il quadro di competenze che si desume dalla rassegna normativa sopra operata porta, dunque, a ritenere, così come sostenuto anche dalla difesa erariale, che l'iniziativa assunta dai Carabinieri, con gli atti oggetto di conflitto, si collochi nell'ambito dei compiti istituzionalmente demandati all'Arma, con riferimento, segnatamente, alla prevenzione e all'eventuale repressione delle attività illecite in materia sanitaria. È evidente, al tempo stesso, che il fatto in sé che tali compiti vengano ad esplicarsi in una sfera che rappresenta il proprium anche delle funzioni amministrative e di controllo demandate ad enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita non può essere, di per sé, assunto ad indice di una illegittima esorbitanza a danno delle attribuzioni spettanti alla provincia ricorrente, in assenza, invero, di qualsiasi elemento obiettivamente atto a dimostrare l'intendimento di invaderne le competenze.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso al comando Carabinieri della sanità NAS di Trento, effettuare i controlli presso gli ospedali di Bolzano e di Brunico di cui agli atti oggetto del presente conflitto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2001.

Il Presidente: Santosuosso

Il redattore: Vari

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 4 aprile 2001.

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.