

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **190/2016** (ECLI:IT:COST:2016:190)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **GROSSI** - Redattore: **PROSPERETTI**

Udienza Pubblica del **04/05/2016**; Decisione del **15/06/2016**

Deposito del **20/07/2016**; Pubblicazione in G. U. **27/07/2016**

Norme impugnate: Accesso e richieste effettuate dal Comando Carabinieri per la Tutela della Salute - NAS di Trento con verbale del 23/02/2015.

Massime: **39012**

Atti decisi: **confl. enti 4/2015**

## SENTENZA N. 190

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'accesso e delle richieste effettuate dal Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento con verbale del 23 febbraio 2015 presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso

notificato il 20-27 aprile 2015, depositato in cancelleria il 30 aprile 2015 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- La Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente pro tempore, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione all'accesso operato, in data 23 febbraio 2015, dal Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) di Trento presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano e al conseguente verbale con cui veniva richiesto di fornire i dati per gli anni 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 dei soli totali delle spese sanitarie, concesse in regime di esenzione e distinte per prestazioni sanitarie e spedizione di farmaci, nonché copia dei provvedimenti adottati in materia dalla Giunta provinciale.

Assume la ricorrente che, in base allo statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle relative norme di attuazione, l'operato del NAS di Trento costituirebbe una grave violazione delle prerogative provinciali in materia di funzione ispettiva e di vigilanza nei riguardi delle aziende sanitarie e degli ospedali, in quanto la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione atterrebbe alla materia del funzionamento e della gestione dell'azienda sanitaria, rientrando, quindi, nella specifica ed esclusiva competenza della Provincia autonoma di Bolzano.

Al riguardo, nell'evocare le norme statutarie, contenute nel d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) 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 autonoma di Bolzano in materia di «igiene e sanità» (art. 9, primo comma, numero 10), con le connesse «potestà amministrative» (art. 16, primo comma), la ricorrente ricorda che, in forza dell'art. 1 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), la Provincia autonoma di Bolzano esercita in materia di igiene e sanità anche le relative funzioni amministrative e che l'art. 2 dello stesso decreto, 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 attribuito alle Province autonome le potestà legislative ed amministrative relative al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari, con l'unico limite che «nell'esercizio di tali potestà esse devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria», mentre l'art. 3 dello stesso d.P.R., nel quale sono individuate le competenze riservate agli organi statali, non riconosce a questi ultimi poteri ispettivi o di controllo.

Inoltre, la Provincia ricorrente sottolinea che la competenza primaria in tema di «ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri», attribuita alla Regione, ai sensi dell'art. 4, primo comma, numero 7), dello statuto speciale, è stata ripartita, con l'art. 15 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 30 aprile 1980, n. 6 (Ordinamento delle unità sanitarie locali), fra la Regione stessa e le Province autonome di Trento e di Bolzano, attribuendo a queste ultime il controllo sugli atti e sugli organi delle Unità sanitarie locali.

Infine, dopo aver richiamato, quale norma di chiusura del sistema, 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), in forza del 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», la ricorrente sottolinea che, per effetto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, alle Province autonome di Trento e di Bolzano è stata attribuita direttamente la competenza in materia di «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Conseguentemente, la Provincia autonoma di Bolzano chiede che questa Corte dichiari che non spettava allo Stato il potere di esercitare controlli per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione presso l'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano e che, per l'effetto, disponga l'annullamento del verbale del NAS di Trento del 23 febbraio 2015.

2.- In data 3 giugno 2015 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza del ricorso, rilevando che i controlli effettuati nel caso dal NAS di Trento si inseriscono nell'ambito della funzione istituzionale di questi, esorbitando dallo schema dei controlli amministrativi e costituendo, invece, concreta esplicazione dei poteri spettanti allo Stato al fine dell'accertamento e della repressione dei reati.

3.- In data 13 aprile 2016, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una ulteriore memoria con la quale, insistendo nelle conclusioni già rassegnate, ha ulteriormente sottolineato la lesione dell'autonomia organizzativa della Provincia in materia sanitaria conseguente all'intervento del NAS, richiamando, a conforto della propria tesi, anche la sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 2016.

### *Considerato in diritto*

1.- Il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano trae origine dall'attività di controllo svolta, in data 23 febbraio 2015, ai fini della verifica delle esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria, dal Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) di Trento, presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano.

La provincia ricorrente lamenta, a seguito di ciò, l'avvenuta lesione delle sue attribuzioni, rappresentando che, in forza dell'art. 1 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), alla Provincia autonoma di Bolzano spettano le funzioni amministrative in materia di igiene e sanità e che l'art. 2 dello stesso decreto, 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 attribuito alle Province autonome anche le potestà legislative ed amministrative relative al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari.

La ricorrente evidenzia, inoltre, che, a chiusura di tale compiuto assetto normativo, 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), statuisce esplicitamente che «Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome 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».

Nell'assumere che dette norme riserverebbero alla Provincia autonoma la competenza esclusiva ad esercitare i controlli per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione, la ricorrente adduce, a conforto della propria tesi, gli orientamenti già espressi da questa Corte nelle sentenze n. 75 del 2016, n. 237 del 2014, n. 80 del 2007, n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993.

2.- Costitutosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, nel chiedere il rigetto del ricorso, osserva che i controlli effettuati, nel caso, dal NAS di Trento, si inseriscono nell'ambito della funzione istituzionale dell'Arma dei Carabinieri (ai sensi del comma 2 dell'art. 3 del 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) «L'Arma dei carabinieri esercita funzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica ai sensi della legislazione vigente»), costituendo concreta esplicazione dei poteri attribuiti dal codice di procedura penale ai fini dell'acquisizione delle notizie di reato, attività questa riservata allo Stato e ben distinta da quella di vigilanza e di accertamento di violazioni amministrative, spettante invece alla Provincia autonoma. Inoltre, a sostegno di tale conclusione, richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui allo Stato sono riservate le funzioni di sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione degli illeciti penali (sentenze n. 162 del 1990, n. 1013 e n. 218 del 1988 e n. 14 del 1956), facendo, in particolare, riferimento alla sentenza n. 97 del 2001 che, proprio con riferimento ad un conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione ai controlli effettuati dal NAS di Trento presso gli ospedali di Bolzano e Brunico, allo scopo di «verificare l'effettiva presenza in servizio del personale medico ed infermieristico», aveva affermato che l'iniziativa assunta dai Carabinieri si collocava «nell'ambito dei compiti istituzionalmente demandati all'Arma, con riferimento, segnatamente, alla prevenzione e all'eventuale repressione delle attività illecite in materia sanitaria».

3.- Il ricorso è fondato.

4.- Va, innanzitutto, osservato che nelle sentenze n. 237 del 2014, n. 80 del 2007, n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993 richiamate dalla ricorrente a sostegno delle proprie ragioni, questa Corte è pervenuta alla conclusione che il potere ispettivo e di controllo sull'attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri, nell'ambito della disciplina vigente per il Trentino-Alto Adige, è riservato alle Province autonome. Inoltre, nella sentenza n. 75 del 2016, richiamate le sue precedenti pronunce sul tema (sentenze n. 125 del 2015, n. 187 e n. 115 del 2012, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009), questa Corte ha ribadito il principio secondo cui lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, competendo tale coordinamento solo alla Provincia ai sensi dell'art. 79, comma 3, del d.P.R., 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Nella medesima prospettiva, questa Corte ha, inoltre, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali (sentenze n. 39 del 2014 e n. 219 del 2013), ritenendo che siffatte previsioni eccedessero i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, poiché attribuivano in tal modo «non già

ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome» (sentenza n. 39 del 2014).

5.- A fronte di ciò, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che i controlli effettuati, nel caso, dal NAS di Trento si inseriscono nell'ambito della funzione istituzionale dell'Arma dei Carabinieri, costituendo concreta esplicazione dei poteri a questa attribuiti dall'ordinamento ai fini dell'acquisizione delle notizie di reato, attività questa riservata allo Stato. La tesi sostenuta dall'Avvocatura e i richiami effettuati dalla difesa dello Stato alla giurisprudenza di questa Corte non appaiono, tuttavia, conferenti al caso in esame.

6.- Infatti, nel caso di specie, l'oggetto dell'accertamento compiuto dal NAS di Trento è da ricondurre al tema della verifica delle complessive spese sanitarie relative alle prestazioni in regime di esenzione; una questione di carattere amministrativo, relativa al funzionamento e alla gestione dell'azienda sanitaria che, come tale, rientra nella specifica ed esclusiva competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di igiene e sanità, secondo quanto previsto dagli artt. 4, primo comma, numero 7), 9, primo comma, numero 10) e 16, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché dagli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, dall'art. 15 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 6 del 1980, e dall'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

7.- Ciò posto, va evidenziato che, nel verbale oggetto del presente conflitto, i Carabinieri non hanno fatto riferimento all'espletamento di una attività di polizia giudiziaria o, comunque, propedeutica all'accertamento di illeciti penali (l'unico elemento, in tale senso, contenuto nel verbale in oggetto, attiene alla dedotta qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria dei militari operanti); e neppure richiamato la nota del 17 febbraio 2015, con cui il Vice Comandante del Comando Carabinieri per la tutela della salute aveva conferito mandato ai nuclei territoriali di assumere informazioni presso le Regioni e le Province autonome e che, invece, risulta citata e posta a fondamento, sebbene non prodotta in giudizio, delle ragioni dello Stato nella delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei conseguenti atti defensionali.

La mancanza di elementi che consentano, nel caso in esame, di qualificare l'attività svolta dal NAS di Trento come funzionale all'accertamento di eventuali illeciti penali giustifica l'assunto della Provincia autonoma che l'iniziativa dei militari operanti fosse, invece, riconducibile alle competenze attribuite, in via generale, al Comando Carabinieri per la tutela della salute dall'art. 5, comma 2, del decreto del Ministro della difesa 26 febbraio 2008 (Riordino del Comando carabinieri per la tutela della salute), in forza delle quali a questo spetta lo svolgimento di accertamenti ed indagini amministrative, in esecuzione dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti al Ministro della salute.

Poteri di accertamento che, nel caso in questione, trovano, però, un chiaro limite nelle specifiche ed esclusive competenze attribuite, ai sensi dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle relative norme di attuazione, alla Provincia autonoma di Bolzano.

8.- Il complessivo assetto di competenze che si desume da quanto sopra esposto e l'oggetto dell'attività di verifica svolta nel caso esaminato conducono, quindi, a ritenere che l'iniziativa assunta dal Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento si colloca in un ambito eccedente le prerogative dello Stato, trattandosi di una verifica di natura amministrativa riservata, come tale, alla competenza esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava allo Stato e per esso al Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento di esercitare controlli presso l'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione;

2) annulla, per l'effetto, il verbale del Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento del 23 febbraio 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

---

*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.*