

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **176/1971** (ECLI:IT:COST:1971:176)

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

Presidente: **FRAGALI** - Redattore: - Relatore: **CRISAFULLI**

Udienza Pubblica del **13/10/1971**; Decisione del **10/11/1971**

Deposito del **17/11/1971**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **5761 5762 5763 5764 5765 5766 5767 5768**

Atti decisi:

N. 176

SENTENZA 10 NOVEMBRE 1971

Deposito in cancelleria: 17 novembre 1971.

Pres. FRAGALI - Rel. CRISAFULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. MICHELE FRAGALI, Presidente - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Ministro della sanità per delega del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 12 agosto 1971, depositato in cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 1971, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della

deliberazione della Giunta regionale del Lazio 14 luglio 1971, n. 367, con la quale gli Istituti fisioterapici di Roma "Regina Elena" e "Santa Maria e San Gallicano" sono stati classificati "Ospedale specializzato regionale", e del decreto del Presidente della Regione medesima 15 luglio 1971, n. 47, che ha dichiarato i predetti Istituti "ente ospedaliero".

Visto l'atto di costituzione della Regione del Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 13 ottobre 1971 il Giudice relatore Vezio Crisafulli;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Piero Peronaci, per il ricorrente, e l'avv. Giuseppe Guarino, per la Regione.

Ritenuto in fatto:

1. - Con atto notificato il 12 agosto 1971, il Ministro per la sanità, delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri e rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso ricorso per conflitto di attribuzione avverso la deliberazione n. 367 della Giunta regionale del Lazio in data 14 luglio 1971 con cui gli Istituti fisioterapici di Roma "Regina Elena" e "Santa Maria e San Gallicano" sono stati classificati "Ospedale specializzato regionale", avverso il decreto n. 47 del Presidente della stessa Regione che in data 15 luglio 1971 ha dichiarato i predetti Istituti "ente ospedaliero", nonché avverso tutti gli atti ad essi preparatori e connessi.

Sostiene il ricorrente l'incompetenza della Regione ad emanare i provvedimenti impugnati, sia per la mancanza di decreti di trasferimento delle funzioni ad essa attribuite in materia sanitaria, sia, a fortiori - trattandosi di istituti da considerare per varie ragioni come svolgenti attività scientifica e clinica di interesse e di importanza nazionale e non regionale e locale - per il limite di interesse nazionale che renderebbe riservata allo Stato la materia della ricerca scientifica in quel settore.

Nelle conclusioni l'Avvocatura dello Stato richiede la sospensione della esecutività degli atti innanzi indicati, la dichiarazione che spetta allo Stato la competenza a provvedere per quel che riguarda gli Istituti in questione e l'annullamento dei provvedimenti regionali già emessi.

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, con atto depositato il 1 settembre 1971, nel quale deduce che nella materia considerata, per effetto della legge ospedaliera 12 febbraio 1968, n. 132, e dei successivi decreti delegati, l'ente regionale appare sin dal momento della sua costituzione e dell'inizio del suo funzionamento legittimato ad esercitare tutti i poteri ad esso spettanti, senza cioè dover attendere norme di attuazione. Né sarebbe rilevante la sentenza n. 120 del 1971, che, pronunciandosi su norme diverse da quelle ora in esame, non avrebbe del resto affermato la necessità in ogni caso, quale presupposto indefettibile dell'esercizio delle competenze regionali, di norme di attuazione. Nella specie, inoltre, quand'anche queste ultime dovessero stimarsi necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle sue competenze nel settore sanitario, la funzione di riconoscere gli enti ospedalieri risulterebbe direttamente assegnata al Presidente della Regione da una legge dello Stato, ex art. 118 secondo comma della Costituzione.

La diversa censura basata sull'inosservanza del limite dell'interesse nazionale, non riguardando un problema di competenza, dovrebbe, poi, essere considerata inammissibile in un giudizio per conflitto di attribuzioni, potendo eventualmente costituire oggetto di un'impugnativa innanzi al Consiglio di Stato per illegittimità dell'atto amministrativo regionale.

La difesa della Regione richiama, infine, diversi argomenti a sostegno del normale

carattere ospedaliero dei due Istituti fisioterapici e contesta la sussistenza delle condizioni per una pronuncia di sospensiva degli atti regionali.

3. - Nella pubblica udienza le parti hanno ribadito le rispettive conclusioni, dichiarando tuttavia la difesa dello Stato di non insistere nell'istanza di sospensione.

Considerato in diritto:

1. - Con il ricorso dello Stato si deduce, in primo luogo, che la Regione del Lazio non poteva adottare i provvedimenti di classificazione e dichiarazione di "ente ospedaliero" nei confronti degli Istituti fisioterapici di Roma "Regina Elena" e "Santa Maria e San Gallicano", non essendo ancora intervenuti i decreti legislativi di trasferimento delle funzioni previsti dall'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, né essendo trascorso un biennio dall'entrata in vigore della legge stessa. Si deduce, in secondo luogo, che i menzionati istituti, avendo carattere scientifico di interesse nazionale, sono esclusi dalla competenza regionale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, in forza del limite dell'interesse nazionale stabilito nell'art. 117 della Costituzione.

2. - Il ricorso è sicuramente ammissibile in questa sede sotto entrambi i profili.

Contrariamente a quanto assume la difesa della Regione, infatti, anche la seconda censura prospetta un conflitto di attribuzione, che spetta a questa Corte risolvere, fra lo Stato e la Regione del Lazio, denunciandosi che i provvedimenti impugnati esorbitano dalla competenza della Regione ed interferiscono, menomandole, sulle competenze che, alla stregua della legislazione concernente gli Istituti riconosciuti di carattere scientifico, pur se assolvano anche compiti di assistenza ospedaliera, erano e rimangono proprie di organi dello Stato.

3. - Il ricorso è altresì fondato nel merito.

Questa Corte, con la sentenza n. 39 del 1971, ha ritenuto che non illegittimamente l'art. 17 della legge n. 281 del 1970 subordina, in generale, l'esercizio delle competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario (cui corrispondono simmetricamente, per l'art. 118, primo comma, Cost., le competenze amministrative) alla previa emanazione di decreti legislativi delegati, operanti, a norma della VIII disp. trans. della Costituzione, il passaggio delle funzioni ad esse attribuite nelle materie di cui all'art. 117, ovvero, in mancanza, all'avvenuto decorso di un biennio. Sostiene, tuttavia, la difesa della Regione che, nella materia dell'assistenza ospedaliera, il trasferimento delle funzioni amministrative era già intervenuto per effetto della legge 12 febbraio 1968, n. 132, la quale soltanto in linea provvisoria, e cioè fino a quando le Regioni non fossero concretamente istituite, conferiva ad organi statali - in luogo degli organi regionali - l'esercizio di attribuzioni dalla legge medesima previste come istituzionalmente di competenza regionale.

Siffatta tesi, peraltro, è stata implicitamente respinta da questa Corte con la sentenza n. 120 dello stesso anno 1971, che ebbe a dichiarare inammissibili, per difetto di interesse attuale, i ricorsi che erano stati proposti dalle Regioni della Lombardia e degli Abruzzi contro la legge ospedaliera n. 132 del 1968, con specifico riferimento - tra l'altro - ad alcune tra le sue disposizioni che vengono oggi in considerazione, perché assunte a fondamento degli atti della Regione del Lazio dai quali trae origine la presente controversia.

È certo, comunque, ed è argomento decisivo nella specie, che, alla stregua della stessa legge n. 132 del 1968, gli "istituti di ricovero e cura riconosciuti a carattere scientifico" sono, al pari degli istituti e cliniche universitarie, sottratti alla normativa da essa dettata in tema di

programmazione, classificazione e riconoscimento o dichiarazione di enti ospedalieri: com'è testualmente precisato nell'art. 1, a tali istituti la legge medesima si applica soltanto "per la parte assistenziale". Nei loro confronti, dunque, nessun provvedimento di classificazione e di riconoscimento di ente ospedaliero risulta previsto dalla legge del 1968, e pertanto, qualsiasi interpretazione volesse darsene per quel che concerne la immediata operatività o meno delle norme di competenza che vi si contengono, nessun trasferimento di funzioni in tale specifico e particolare settore sarebbe mai ipotizzabile come già intervenuto sulla base di essa.

4. - Non può dubitarsi, d'altro lato, che gli Istituti fisioterapici di Roma "Regina Elena" e "Santa Maria e San Gallicano" rientrano tra quelli riconosciuti a carattere scientifico: quindi, per le considerazioni sopra esposte, insuscettibili di formare oggetto dei provvedimenti adottati, rispettivamente, dalla Giunta e dal Presidente della Regione del Lazio.

Chiaramente, il riferimento dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 132 agli "istituti di ricovero e cura riconosciuti a carattere scientifico" ha riguardo, ad un tempo, sia agli istituti per i quali il riconoscimento era anteriormente intervenuto, sia agli istituti che potranno in futuro ottenerlo. Per questi ultimi, la norma richiede un decreto del Ministro per la sanità di concerto con il Ministro per la pubblica istruzione: che non può non considerarsi sotto ogni profilo perfettamente equivalente a quel decreto del Ministro dell'interno sentito quello per l'educazione nazionale, che era per l'innanzi richiesto dall'art. 1, ultimo comma, del r.d. 30 settembre 1938, n. 1631 (norme generali per l'ordinamento dei servizi sanitari), essendo a quel tempo la materia sanitaria, attualmente devoluta al Ministero della sanità, di competenza di quello dell'interno; mentre, a sua volta, l'allora Ministero dell'educazione nazionale esercitava, per quanto qui interessa, le identiche competenze oggi spettanti a quello che ha ripreso l'antica denominazione di Ministero della pubblica istruzione.

5. - Ciò premesso, è pacifico che gli Istituti fisioterapici di Roma furono appunto riconosciuti a carattere scientifico con decreto interministeriale del 22 febbraio 1939, adottato a norma della rammentata disposizione dell'ultimo comma dell'art. 1 del r.d. del 1938. Al riconoscimento in tal modo operato ha fatto tra l'altro riferimento il Consiglio provinciale per la sanità, nel parere rilasciato il 10 luglio 1971 al Presidente della Giunta regionale del Lazio, poscia sostanzialmente disatteso da quest'ultima nell'adottare la deliberazione impugnata.

Né il riconoscimento del carattere scientifico degli Istituti in questione si riduce al solo dato formale (che pur sarebbe di per sé sufficiente) costituito dal ricordato decreto interministeriale del 1939. È da aggiungere, infatti, che proprio con tale specifico carattere ebbe a sorgere, fin dal 1926, l'Istituto di "Santa Maria e San Gallicano", con sede nell'omonimo ospedale, che veniva al contempo distaccato dal "Pio Istituto di Santo Spirito in Sassia ed Ospedali riuniti", per essergli "concesso in uso" (art. 1, secondo comma, r.d. 29 luglio 1926, n. 1619); e che sempre per prevalenti scopi scientifici il detto Istituto venne poi riunito a quello per lo studio e la cura del cancro a formare insieme l'ente "Regi Istituti fisioterapici ospedalieri" di Roma, posti alle dipendenze del Ministero dell'interno e assoggettati a particolari regole organizzative (r.d. 30 aprile 1931, n. 782). Ai medesimi criteri sono informate le successive disposizioni del testo unico r.d. 4 agosto 1932, n. 1296, e del relativo regolamento r.d. 6 luglio 1933, n. 1310, modificato con il r.d. 5 settembre 1938, n. 1997, e con i decreti del Presidente della Repubblica 12 giugno 1955, n. 637, e 27 gennaio 1962, n. 73. Si giunge così alla legge 29 settembre 1964, n. 872, prescrivente che la nomina del Presidente degli Istituti fisioterapici ospedalieri di Roma sia fatta con decreto presidenziale su proposta del Ministro per la sanità, e quella del consiglio di amministrazione con decreto dello stesso Ministro per la sanità, nonché - più recentemente ancora - alla legge 29 maggio 1969, n. 316, che, nel disporre lo stanziamento a carico dello Stato di un contributo annuo all'Istituto "Regina Elena" (facente parte degli Istituti fisioterapici ospedalieri di Roma) e ai due analoghi "Vittorio Emanuele III" di Milano e "fondazione senatore Pascale" di Napoli, ne ribadisce a chiare lettere la natura di istituti "riconosciuti a tutti gli effetti quali istituti a carattere tecnico-scientifico" (art. 1).

6. - Accertato così che la legge n. 132 del 1968 nulla ha innovato per quanto concerne gli istituti a carattere scientifico, tra i quali rientrano gli Istituti fisioterapici ospedalieri di Roma, e che perciò nessun trasferimento di funzioni nei loro confronti è stato da essa attuato o previsto, divengono inconferenti le argomentazioni della difesa della Regione, rivolte a sostenere che la funzione di riconoscere gli enti ospedalieri sarebbe stata frattanto affidata alle Regioni dalla legge medesima indipendentemente dall'art. 117 della Costituzione, e cioè a titolo di delega.

Deve perciò, in accoglimento del ricorso, dichiararsi - allo stato attuale del diritto positivo - l'incompetenza della Regione ad adottare i provvedimenti impugnati e pronunciarsene conseguentemente l'annullamento, restando assorbita l'istanza di sospensione a suo tempo proposta dallo Stato, che non vi ha più insistito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettano alla Regione del Lazio i poteri di classificazione e riconoscimento di "ente ospedaliero" nei confronti degli Istituti fisioterapici ospedalieri di Roma "Regina Elena" e "Santa Maria e San Gallicano", ed in conseguenza annulla la deliberazione della Giunta regionale del Lazio 14 luglio 1971, n. 367, con la quale gli Istituti predetti sono stati classificati "Ospedale specializzato regionale", nonché il decreto del Presidente della Regione n. 47 del 15 luglio successivo, che ha dichiarato gli Istituti stessi "ente ospedaliero".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1971.

MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALLOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

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.