CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **216/1988** (ECLI:IT:COST:1988:216)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **10/12/1987**; Decisione del **11/02/1988**
Deposito del **25/02/1988**; Pubblicazione in G. U. **02/03/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10460**
Atti decisi:

N. 216

SENTENZA 11-25 FEBBRAIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Liguria, notificato il 7 febbraio 1986, depositato in Cancelleria il 26 successivo ed iscritto al n. 14 del Registro ricorsi 1986, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro della Sanità del 29 settembre 1985, avente ad oggetto: "Disciplina dell'autorizzazione ed uso delle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare sul territorio nazionale";

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avv. Gian Carlo Moretti per la Regione Liguria e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 7 febbraio 1986 e depositato il 26 successivo la Regione Liguria ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in riferimento al decreto del Ministro della sanità, 29 novembre 1985, concernente "Disciplina dell'autorizzazione ed uso delle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare nel territorio nazionale". A giudizio della ricorrente, tale decreto, nel dettare regole analitiche riguardo all'impiego e all'installazione delle predette apparecchiature e nell'attribuire ad organi statali le relative funzioni, invade le competenze regionali in materia di sanità, come risultano delimitate dall'art. 30 lett. c d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dell'art. 6, lett. c, legge 23 dicembre 1978, n. 833, che riservano allo Stato le funzioni amministrative relative alla produzione, registrazione, ricerca, sperimentazione, commercio e informazione, ma non all'impiego, delle suddette apparecchiature diagnostiche.

Ad avviso della ricorrente, la fondatezza del ricorso trarrebbe conferma anche dall'art. 31, lett. c, d.P.R. n. 616 del 1977, che avrebbe delegato alle regioni le funzioni concernenti il controllo sull'impiego delle sostanze radioattive e degli apparecchi generatori di radiazioni ionizzanti, di modo che apparirebbe quantomeno dubbia la riserva allo Stato di una materia molto meno significativa, come quella qui in contestazione. Analoga conferma, sempre secondo la ricorrente, potrebbe trarsi anche dal combinato disposto dell'art. 43, legge n. 833 del 1978, con gli artt. 194-198, t.u. leggi sanitarie (r.d. n. 1265 del 1934), dal quale si desumerebbe la competenza regionale sulla vigilanza (e sulle relative autorizzazioni) concernenti le istituzioni sanitarie private nelle quali siano applicate, anche saltuariamente, la radioterapia e la radiumterapia o, in genere, sulla vigilanza riguardo alla detenzione e all'uso degli apparecchi radiologici e delle sostanze radioattive. Del resto, aggiunge la ricorrente, allorché l'art. 6, lett. i, della legge n. 833 del 1978, riserva allo Stato la produzione, la registrazione, il commercio e l'impiego delle sostanze chimiche e delle forme di energia "capaci di alterare l'equilibrio biologico ed ecologico", lascia chiaramente intendere un riferimento alla nozione di impatto ambientale e alle correlative funzioni in materia di impiego dell'energia nucleare a fini industriali, che, com'è noto, sono cose ben diverse dall'impiego di sostanze radioattive e diagnostiche a fini terapeutici.

Infine, la Regione ricorrente osserva che, ove l'art. 6, lett. c ed i, della legge n. 833 del 1978, fosse interpretato nel senso dell'attribuzione allo Stato delle competenze contemplate dall'atto impugnato, esso sarebbe censurabile per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost., con questione sollevabile ex officio dalla stessa Corte costituzionale, per il fatto che funzioni del genere non potrebbero rientrare in alcun modo nelle "esigenze di carattere unitario" che ne giustificherebbero la pertinenza allo Stato stesso.

2. - Costituitosi a mezzo dell'Avvocatura Generale per rivendicare allo Stato le competenze oggetto dell'impugnato decreto ministeriale, il Presidente del Consiglio dei Ministri fa presente, innanzitutto, che, se, come sostiene la ricorrente, le competenze in contestazione fossero delegate alle regioni, l'eventuale violazione delle relative norme da parte dello Stato, sarebbe irrilevante, come insegna la giurisprudenza di questa Corte, al fine dell'instaurazione del conflitto di attribuzione, di modo che questo dovrebbe esser considerato inammissibile.

In secondo luogo, ad avviso del Governo, l'opinione secondo la quale l'art. 6, lett. i, l. n. 833 del 1978, si riferisce ai soli casi in cui l'impiego di tali energie risulterebbe tale da compromettere nello stesso tempo gli equilibri biologici e quelli ecologici, sarebbe

contraddetta sia dal rilievo che l'uso della congiunzione "e" non è decisivo al fine di intendere che i due equilibri debbano essere compromessi congiuntamente, sia dal fatto che i controlli ivi previsti hanno ad oggetto le "forme di energia" come tali, non già le situazioni o le condizioni in cui il loro impiego è in grado di compromettere certi equilibri.

Infine, l'Avvocatura dello Stato, in riferimento all'ipotizzata violazione degli artt. 117 e 118 Cost., osserva che la riserva statale contenuta nell'art. 6, lett. i, della legge n. 833 del 1978, non concerne gli aspetti amministrativi della gestione del servizio sanitario, ma piuttosto l'individuazione dei requisiti che sostanze, strumenti e ambienti debbono possedere per non risultare di nocumento alla salute dei cittadini, in armonia con il principio fondamentale della riforma attuata con la predetta legge n. 833 del 1978, vòlto ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale.

3. - In una memoria presentata in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Liguria, oltre a ribadire le ragioni già dedotte nel ricorso, rileva che, se non si volesse considerare l'intero decreto ministeriale come invasivo delle competenze regionali, non si potrebbe tuttavia negare che, quantomeno, lo sia l'art. 5 dello stesso decreto, il quale prevede la necessità dell'autorizzazione ministeriale per l'installazione delle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare.

4. - Nell'udienza pubblica le parti hanno insistito sulle rispettive posizioni.

Considerato in diritto

1. - Con il presente giudizio per conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, promosso con il ricorso di cui in epigrafe, questa Corte è chiamata a decidere sulla spettanza della competenza relativa alle funzioni amministrative concernenti l'installazione e l'impiego delle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., come attuati dagli artt. 30, lett. c, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e 6, lett. c ed i, legge 23 dicembre 1978, n. 833.

2. - Nelle disposizioni che il legislatore nazionale ha adottato al fine di determinare la ripartizione fra lo Stato e le Regioni delle competenze amministrative in materia sanitaria non c'è nessuna norma che conferisce a organi regionali il potere di disciplinare o di controllare l'uso delle sostanze o degli strumenti impiegabili a fini diagnostici o terapeutici. Le uniche disposizioni che regolano i settori materiali più prossimi a quelli ora indicati sono l'art. 7, lett. d, della legge n. 833 del 1978 che ha sostituito l'art. 31, lett. c, del d.P.R. n. 616 del 1977, e gli artt. 194-198 del t.u. leggi sanitarie del 1934, richiamati dall'art. 43 della predetta legge del 1978. In questi articoli, tuttavia, l'oggetto della disciplina normativa è qualcosa di sostanzialmente diverso dall'impiego delle sostanze o degli strumenti utilizzabili a fini diagnostici o terapeutici. Nel primo caso, infatti, si tratta dei controlli sull'idoneità dei locali e delle attrezzature adibiti per il commercio o per il deposito delle sostanze radioattive e degli apparecchi generatori di radiazioni ionizzanti, ai quali si aggiungono i controlli sulla radioattività ambientale. Nel secondo, invece, vengono in questione le autorizzazioni all'apertura o all'esercizio di istituzioni sanitarie di carattere privato (ambulatori, cliniche, gabinetti medici, etc.) dove si pratichino la radioterapia e la radiumterapia, nonché l'autorizzazione alla detenzione (in vista della cessione) di sostanze radioattive e l'obbligo di comunicazione da parte di fabbricanti e di venditori relativo agli apparecchi radiologici smerciati.

Sotto questo profilo, si può dunque affermare, senz'ombra di dubbio, che la pretesa della ricorrente di veder riconosciuta la competenza regionale sulla disciplina amministrativa

dell'installazione e dell'uso di apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare non si può giovare di alcuna indicazione positiva in qualche modo rintracciabile nelle norme assumibili come parametri nel presente giudizio.

3. - D'altra parte, procedendo all'analisi delle disposizioni che determinano positivamente le funzioni amministrative attribuite in materia sanitaria allo Stato, v'è più di una previsione nella quale può trovare agevole collocazione la disciplina contestata. Va considerato, innanzitutto, l'art. 6, lett. c, della legge n. 833 del 1978, che ha sostituito l'art. 30, lett. c, del d.P.R. n. 616 del 1977, fra i cui oggetti rientrano "i presídi sanitari e medico-chirurgici", e quindi ogni sostanza o strumento utilizzabile a fini diagnostici o terapeutici.

È ben vero, peraltro, che la stessa disposizione precisa che le competenze statali sono delimitate alla disciplina della "produzione, registrazione, ricerca, sperimentazione, commercio e informazione" dei suddetti presídi e che manca nella medesima disposizione ogni specifico riferimento all'impiego delle sostanze o degli strumenti di diagnosi e di terapia. Ma, per un verso, va osservato che la disciplina posta in essere dal decreto ministeriale impugnato è incentrata sulla sperimentazione delle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare, tanto che, non solo chi intende procedere all'installazione delle predette apparecchiature deve dimostrare la sussistenza di alcuni requisiti soggettivi e oggettivi (quali, ad es., l'intensità del campo magnetico delle apparecchiature, il sistema di schermatura, le specifiche competenze degli operatori, la presumibile patologia afferente al bacino di utenza, il prevedibile carico lavorativo e le conseguenti modalità di gestione), senza i quali non può essere autorizzato all'uso sperimentale (di durata biennale) delle apparecchiature in questione, ma soprattutto la stessa autorizzazione all'installazione e all'uso dei medesimi strumenti diagnostici (di durata quinquennale) è rilasciata soltanto "sulla base dei risultati conseguiti nella fase sperimentale". Per altro verso, va detto che, anche se manca nell'art. 6, lett. c, l'esplicito riferimento all'impiego dei predetti strumenti sanitari, l'ampiezza delle formulazioni usate, di fronte alla totale assenza di qualsiasi attribuzione di competenze similari alle regioni, lascia chiaramente intendere che oggetto delle competenze statali è, in via di principio, la disciplina di qualsiasi attività relativa ai predetti presídi sanitari, compresi l'acquisto e, in casi di strumenti il cui uso esige particolari cautele, persino l'installazione e l'impiego degli stessi.

4. - Ogni residuo dubbio è comunque destinato a svanire a seguito dell'analisi dell'art. 6, lett. i, della legge n. 833 del 1978. Con questa disposizione, infatti, è riservato alla competenza statale "l'impiego (...) delle forme di energia capaci di alterare l'equilibrio biologico ed ecologico". Dal momento che le apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare sono strumenti che utilizzano, in combinazione, le onde elettro-magnetiche e le radiazioni nucleari e dal momento che queste ultime, con i loro effetti sulle cellule, sono sicuramente in grado di alterare l'equilibrio biologico delle persone che ne siano oggetto, non vi può esser alcun dubbio che la disciplina e i controlli sul loro uso rientrino, a norma della disposizione ora ricordata, nelle competenze statali.

D'altronde, l'art. 6, lett. i, della legge 833 del 1978 non può essere interpretato nel modo prospettato dalla ricorrente, per la quale la disposizione in questione riguarderebbe soltanto le forme di energia in grado di arrecare danni all'eco-sistema ambientale, considerato che il legislatore, usando la congiunzione "e" tra le espressioni "equilibrio biologico" e quella "ecologico", intenderebbe riferirsi ai danni che possono essere arrecati congiuntamente all'uno e all'altro. In realtà, sotto il profilo linguistico, il connettivo "e" può essere usato tanto in funzione congiuntiva-inclusiva (come nell'endiadi), quanto in funzione meramente enumerativa. L'interpretazione in un senso o nell'altro dipende dal contesto in cui quel connettivo è usato. E, se si guarda all'insieme delle disposizioni contenute nel menzionato art. 6 della legge n. 833 del 1978 - e, in particolare, a quella prevista alla lettera k, che, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, riserva allo Stato i controlli sanitari sull'impiego delle sostanze radioattive -, si desume chiaramente la volontà del legislatore di ricomprendere fra le competenze statali il controllo di tutte le sostanze e le forme di energia capaci di alterare

l'equilibrio biologico ovvero quello ecologico (o anche ambedue).

Sulla base della disposizione ora interpretata (art. 6, lett. i) e su quella che riserva allo Stato la disciplina degli strumenti diagnostici e terapeutici (art. 6, lett. c), non vi può esser dubbio che le funzioni amministrative esercitate con il decreto del Ministro della Sanità, 29 novembre 1985, concernente l'autorizzazione all'installazione e all'uso, sperimentale e non, delle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare, siano di spettanza dello Stato.

5. - Quanto all'eccezione sollevata in via subordinata dalla ricorrente, secondo la quale l'art. 6, lett. c ed i, della legge n. 833 del 1978, interpretato nei termini appena detti, possa apparire costituzionalmente illegittimo rispetto agli artt. 117 e 118 Cost., occorre osservare che nelle disposizioni costituzionali indicate non sussiste il minimo elemento che possa ragionevolmente indurre questa Corte a dubitare della costituzionalità delle norme in base alle quali è stato deciso il presente conflitto di attribuzioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spettano allo Stato le funzioni amministrative relative all'autorizzazione e all'uso delle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare, come esercitate dal decreto del Ministro della Sanità, 29 novembre 1985.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 25 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.