# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **272/1988** (ECLI:IT:COST:1988:272)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **10/12/1987**; Decisione del **25/02/1988**
Deposito del **10/03/1988**; Pubblicazione in G. U. **16/03/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10538 10539 10540**
Atti decisi:

N. 272

## SENTENZA 25 FEBBRAIO-10 MARZO 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 di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma secondo, nn. 6, 9 e 10, del d.P.R. 23 agosto 1982, n. 791, recante: "Norme per il potenziamento delle strutture dell'Ufficio Centrale della programmazione sanitaria, promosso con ricorso del Presidente della Giunta regionale della Liguria, notificato il 2 dicembre 1982, depositato in cancelleria il 7 dicembre successivo ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 1982;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avv. Federico Sorrentino per la Regione Liguria e l'avv. dello Stato Stefano Onufrio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 2 dicembre 1982, depositato il 7 successivo ed iscritto al n. 49 del Registro 1982, la Regione Liguria ha impugnato l'art. 1, comma secondo, nn. 6, 9 e 10 del d.P.R. 23 agosto 1982 n. 791, recante norme per il potenziamento della struttura dell'Ufficio centrale della programmazione sanitaria. La ricorrente lamenta innanzitutto come dette norme, nel disporre, rispettivamente, che detto Ufficio provveda a "valutazioni dell'attività legislativa regionale e dell'azione amministrativa svolta ai livelli decentrati... sotto il profilo della loro conformità con le indicazioni del piano sanitario nazionale" ed a "verificare l'attuazione dei piani sanitari regionali" (n. 6), al coordinamento delle attività finalizzate alla progettazione, attuazione e gestione del sistema informativo (n. 9) ed alla progettazione e gestione delle procedure di trattamento elettronico di dati interessanti tale sistema informativo (n. 10), violano gli artt. 117, 125, 127 e 130 Cost.

In particolare, la prima norma conferirebbe ad una struttura centrale, quale l'Ufficio centrale della programmazione sanitaria, funzioni di controllo su provvedimenti legislativi ed amministrativi regionali, con ciò introducendo un duplicato del generale potere governativo di controllo, per di più svincolato dai limiti di tempo e contenuto a questo imposti dalla Costituzione, e rivelando per altro verso il proposito di instaurare un rapporto diretto tra organi centrali e decentrati del Servizio sanitario, eludendo l'intermediazione regionale, riconosciuta, in uno dei settori enumerati dall'art. 117 Cost., dal d.P.R. n. 616 del 1977 e dalla legge di riforma sanitaria n. 833 del 1978.

Le altre due norme configurerebbero una preminenza del detto Ufficio in ordine al sistema informativo, che costituirebbe la premessa per escludere un potere della Regione di dotarsi di sistemi informativi propri, in contrasto con quanto riconosciuto ad essa dall'art. 58 legge n. 833 del 1978 con norma attuativa del riparto di funzioni operato dal Costituente.

La Regione assume altresì il vizio di eccesso di delega della norma impugnata, giacché in forza dell'art. 15 legge n. 181/1982 il Governo sarebbe stato delegato non già a disporre in ordine al riordinamento delle competenze dell'Ufficio centrale della programmazione sanitaria, bensì solo ad individuare le professionalità tecniche ed amministrative, necessarie alla corretta esplicazione delle attività di programmazione sanitaria, avendo riguardo sia al profilo qualitativo che a quello quantitativo, ad istituire nuovi ruoli del personale, anche di natura tecnica, a disciplinare l'utilizzazione a tempo pieno di professori e ricercatori universitari o di personale comandato dello Stato o di qualunque altro ente pubblico. Le norme impugnate sarebbero dunque state adottate sulla mera iniziativa del potere esecutivo, laddove invece un ampliamento delle attribuzioni dell'Ufficio centrale della programmazione sanitaria postulerebbe comunque la prefissione legislativa di princìpi e criteri direttivi capace di innovare al modello delineato dal combinato disposto degli artt. 53 e 59 della legge n. 833 del 1978.

2. - Il Presidente del Consiglio del ministri ha prodotto le proprie controdeduzioni con atto di costituzione del 21 dicembre 1982. L'Avvocatura contesta in primo luogo che il procedimento di "valutazione" attribuito al menzionato Ufficio centrale possa equipararsi a quello di "controllo". Quella "valutazione" si esaurirebbe in un giudizio di conformità di un oggetto di esame ad un parametro, che, diversamente dall'attività, o dal procedimento, di controllo, darebbe unicamente luogo ad una fonte di informazione.

Nella specie, essa sarebbe strumentale all'esercizio delle funzioni di programmazione e di

indirizzo nazionale di cui all'art. 53 della legge di riforma sanitaria.

Quanto alle competenze assegnate all'Ufficio in forza dei nn. 9 e 10 dell'art. 1, secondo comma, d.P.R. n. 791/1982, l'Avvocatura obietta che l'art. 58 legge n. 833/1978 attribuisce bensì alle regioni la competenza a provvedere "ai servizi di informatica", ma la organizzazione di questi deve tener conto "delle articolazioni del servizio sanitario nazionale" e la relativa funzione deve espletarsi "nell'ambito di programmi" del piano sanitario nazionale. Sicché dallo stesso sistema della legge n. 833/1978 emergerebbe come l'informazione automatizzata è organizzata innanzitutto a livello nazionale, quindi a livello regionale.

La delega di cui le norme impugnate costituiscono attuazione è stata conferita, si soggiunge, anche per il "potenziamento delle strutture dell'Ufficio", il che sarebbe concetto ben più ampio di un mero aumento di organico, coinvolgendo gli aspetti materiali, oltreché personali, dell'Ufficio stesso.

Infine, i compiti assegnati all'Ufficio anzidetto con le norme impugnate costituirebbero solo più puntuale descrizione di funzioni già proprie dell'Amministrazione centrale alla stregua della normativa previgente, e in particolare dell'art. 53 della legge di riforma sanitaria.

3. - In prossimità dell'udienza la ricorrente ha depositato memoria in cui si ribadiscono i motivi di impugnazione nei confronti delle norme dianzi ricordate. In particolare, i poteri dell'Ufficio centrale della programmazione sanitaria vi sarebbero definiti in modo estremamente vago e generico, il che contrasterebbe con l'esigenza che la legge indichi criteri e limiti da osservare nell'espletamento del potere statale suscettibile di incidere sulle competenze regionali.

In secondo luogo le norme impugnate introdurrebbero dei controlli atipici ed aggiuntivi rispetto a quelli indicati dagli artt. 125, 127 e 130 Cost., che non troverebbero titolo giustificativo in una specifica norma costituzionale.

Quanto all'invocata violazione dell'art. 76 Cost., la Regione si richiama alla sentenza n. 183 del 1987 della Corte costituzionale, dove si ammette che le regioni possono denunciare la violazione dei princìpi e criteri stabiliti in una legge di delega, sempre che tale violazione si traduca in un restringimento della sfera di competenza regionale. Nella specie, le norme impugnate avrebbero travalicato i limiti fissati dalla legge di delega 26 aprile 1982, n. 181, attribuendo ad un organo statale funzioni sottratte alla competenza delle Regioni o idonee a ridurre la loro autonomia.

4. - Nella pubblica udienza del 10 dicembre 1987 le parti hanno ribadito le rispettive conclusioni.

*Considerato in diritto*

1. - La Regione Liguria ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, 125, 127 e 130 Cost., nonché in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 1, comma secondo, nn. 6, 9 e 10 del d.P.R. 23 agosto 1982, n. 791, recante norme per il potenziamento delle strutture dell'Ufficio centrale della programmazione sanitaria.

2. - Va premesso che il comma primo della legge 23 dicembre 1978, n. 833, prevede la (ri)strutturazione del Ministero della sanità in vista dell'attuazione dei compiti ad esso assegnati dalla stessa legge, mentre il comma terzo dispone che, in attesa di tale (ri)strutturazione, è costituito in via provvisoria l'Ufficio centrale della programmazione

sanitaria in relazione alle esigenze di cui all'art. 53 della stessa legge.

Va altresì premesso che con l'art. 15 della legge 26 aprile 1982, n. 181, è conferita al Governo delega ad emanare, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, norme dirette a potenziare le strutture dell'Ufficio centrale della programmazione sanitaria, nel rispetto di princìpi e criteri direttivi attinenti:

a) all'individuazione, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, delle professionalità tecniche e amministrative necessarie per la corretta esplicazione delle attività di programmazione sanitaria entro il limite di 150 unità, di cui 75 per il servizio informativo sanitario;

b) all'istituzione di nuovi ruoli anche di natura tecnica;

c) all'utilizzazione di personale universitario e appartenente ad Amministrazioni statali per far fronte al fabbisogno di specifiche professionalità ad altra specializzazione nelle materie concernenti la programmazione sanitaria.

La delega prevede anche la stipulazione di convenzioni per l'affidamento a società specializzate a prevalente partecipazione statale, anche indiretta, di compiti di analisi, progettazione e supporto dell'amministrazione sanitaria centrale ai fini della realizzazione, della messa in funzione, e della eventuale temporanea gestione del sistema informativo sanitario in sede centrale e in sede locale a richiesta delle Unità sanitarie locali e delle Regioni, o in via sostitutiva, in caso di permanente inadempienza.

In attuazione di tale delega è stato emanato l'impugnato d.P.R. n. 791 del 1982 il quale - dopo avere stabilito che l'Ufficio centrale per la programmazione sanitaria, istituito con decreto ministeriale del 15 febbraio 1979 ai sensi dell'art. 59, comma terzo, della legge n. 833 del 1978, assume la denominazione di Servizio centrale della programmazione sanitaria - attribuisce al detto Servizio determinate competenze.

Fra tali competenze, oltre a quella di istruire, elaborare, formulare proposte per il piano sanitario nazionale e per i suoi aggiornamenti annuali (n. 1), a quella di effettuare valutazioni del fabbisogno delle risorse umane e delle risorse finanziarie (nn. 2 e 3), a quella di "verificare la conformità dei piani sanitari regionali ai princìpi e alle indicazioni vincolanti del piano sanitario nazionale, ai fini della promozione della questione di legittimità costituzionale o di merito ai sensi dell'art. 127 Cost. (n. 5), a quella di controllare l'impiego delle risorse ai vari livelli di gestione attraverso l'analisi economico-funzionale di rendiconti finanziari (n. 7), sono attribuite quelle:

di compiere valutazioni dell'attività legislativa regionale e dell'azione amministrativa svolta ai livelli decentrati del servizio sanitario nazionale sotto il profilo della loro conformità con le indicazioni del piano sanitario nazionale, nonché di verificare l'attuazione dei piani sanitari regionali (n. 6);

di coordinare le attività finalizzate alla progettazione, attivazione e gestione del sistema informativo del Servizio sanitario nazionale (n. 9);

di progettare e gestire le procedure per il trattamento elettronico dei dati di interesse del sistema informativo del Servizio sanitario nazionale e del Ministero (n. 10).

Sono queste norme attributive di competenza l'oggetto della presente impugnazione.

3. - Secondo le specifiche censure della Regione ricorrente, con il n. 6 dell'art. 1 del d.P.R. n. 791 del 1982 sarebbe stata conferita a una struttura ausiliaria dell'autorità governativa, quale il Servizio centrale della programmazione sanitaria, una funzione di controllo su atti legislativi e amministrativi della Regione, ulteriore rispetto a quelle previste e consentite

rispettivamente dagli artt. 127 e 125 Cost., nonché una funzione di controllo sull'azione amministrativa delle articolazioni decentrate (del servizio sanitario), ulteriore rispetto a quella prevista e consentita dall'art. 130 Cost. Ciò importerebbe, sotto il primo aspetto, una limitazione dell'autonomia regionale qual'è garantita dai cennati precetti costituzionali, tanto più grave in relazione al contenuto dell'ulteriore controllo, contenuto consistente in "valutazioni", come tali suscettive di investire profili di merito dell'azione controllata al di fuori della sede propria e al di là dei limiti previsti dalla Costituzione. Sotto il secondo aspetto, il proposito di instaurare un rapporto diretto fra organi centrali e organi decentrati del Servizio sanitario, attenterebbe alla posizione di intermediazione assicurata alla Regione dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dalla stessa legge n. 833 del 1978 sulla riforma sanitaria in uno dei settori enumerati dall'art. 117 Cost., e quindi in attuazione di questo.

Le questioni non sono fondate.

Le "valutazioni" affidate al Servizio centrale della programmazione sanitaria dalla norma impugnata in ordine alla azione legislativa regionale ed alla azione amministrativa delle articolazioni del Servizio sanitario nazionale non hanno l'oggetto, né il fine, né l'ampiezza o la penetrazione, né gli effetti indicati dal ricorrente.

Quanto all'oggetto, tali valutazioni si riferiscono non già a singoli atti legislativi o amministrativi, ma all'azione legislativa e all'azione amministrativa, delle quali si tratta, esaminate nel loro complesso al fine di trarre dati ed elementi - il che non può avvenire se non attraverso elaborazioni, e quindi valutazioni - circa la loro generale rispondenza alle indicazioni del piano sanitario nazionale e all'attuazione dei piani sanitari regionali. E ciò sia in vista dell'esercizio di competenze d'ordine tecnico-ausiliario proprie, quali quelle di cui ai nn. 1, 2, 3 dell'art. 1, comma secondo, non impugnato specificamente in relazione all'attribuzione delle medesime, sia della discrezionale promozione, da parte del Governo, di questioni di legittimità costituzionale o di merito di singoli atti legislativi, analogamente a quanto, per i singoli piani sanitari regionali, è previsto dal n. 5 della norma, non impugnata specificamente neppure in tale parte.

4. - Sostiene ancora la ricorrente che con i nn. 9 e 10 dell'art. 1, comma secondo, mediante l'incondizionata preminenza riconosciuta al Servizio centrale nel coordinamento, nella progettazione e nella gestione del sistema informativo del Servizio sanitario nazionale, e particolarmente nella progettazione e gestione di procedure per il trattamento elettronico di dati interessanti il detto sistema informativo, è stata creata la premessa per l'esclusione di un potere della regione di dotarsi di sistemi informativi propri e quindi di esercitare le attività inerenti all'informazione nel settore sanitario, con violazione dell'art. 58 della legge n. 833 del 1978, e quindi dell'art. 117 Cost.

La questione non è fondata.

I compiti affidati al Servizio della programmazione in ordine al sistema informativo sanitario a livello centrale non realizzano, né sono idonei a realizzare, un monopolio dell'informazione a danno delle Regioni. A queste, infatti, in conseguenza dell'affidamento dei detti compiti, non è precluso l'esercizio del potere, attribuito con l'art. 58 della legge n. 833 del 1978, di prevedere nel piano sanitario regionale specifici programmi di attività per la rilevazione e la gestione di informazioni occorrenti per la programmazione sanitaria nazionale e regionale e per la gestione dei servizi sanitari, e di provvedere, nell'ambito dei programmi ora indicati, ai servizi di informatica, né, più in generale, di acquisire notizie attinenti alla gestione ai livelli decentrati del Servizio sanitario nazionale: notizie la cui comunicazione da parte della Regione ai poteri centrali preposti al servizio sanitario costituisce anzi il contenuto di un dovere di cooperazione specificamente previsto dall'art. 5, ultimo comma, della legge n. 833 del 1978.

5. - Secondo una censura atteggiata dalla ricorrente come residuale, pur avendo dal punto di vista logico carattere preliminare, le norme impugnate sarebbero in violazione dell'art. 76 Cost. per avere esorbitato dalla delega conferita con la legge n. 181 del 1982, la quale prevedeva il potenziamento delle strutture del Servizio della programmazione e non anche l'attribuzione di competenze al medesimo, come operata dalle norme stesse.

Ora, censure del genere prospettate dalle Regioni mediante impugnazione in via principale possono incontrare favore solo se la delimitazione dell'oggetto della delega sia riferibile a salvaguardia di competenze regionali, riferibilità qui indimostrata.

Senza dire: a) che la delega concernente il potenziamento di una struttura, se non presuppone che per le competenze della medesima sia stato o sarà altrimenti provveduto, implica delega a stabilirle; b) che la previsione, da parte della legge delegante, nel caso concreto, di convenzioni per l'affidamento a società di compiti di analisi di progettazione e supporto all'Amministrazione sanitaria centrale ai fini della realizzazione, messa in funzione e della eventuale temporanea gestione del sistema informativo sanitario in sede centrale e in sede locale, implica la previsione di una regolamentazione di competenze da parte della legge delegata; c) che, malgrado la dizione "sono attribuite", le competenze del Servizio centrale sono dalla legge delegata piuttosto "definite", in esplicazione del riferimento, contenuto nell'art. 59, comma terzo, alle esigenze di programmazione di cui all'art. 53 della legge n. 833 del 1978 sul servizio sanitario nazionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma secondo, nn. 6, 9 e 10 del d.P.R. 23 agosto 1982, n. 791 (Norme per il potenziamento delle strutture dell'Ufficio centrale della programmazione sanitaria) sollevate, in riferimento agli artt. 117, 125, 127 e 130 Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 marzo 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.*