CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **135/1992** (ECLI:IT:COST:1992:135)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **18/02/1992**; Decisione del **16/03/1992**
Deposito del **27/03/1992**; Pubblicazione in G. U. **08/04/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18241 18242 18243 18245**
Atti decisi:

N. 135

SENTENZA 16-27 MARZO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento notificato il 19 ottobre 1991, depositato in cancelleria il 26 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro della sanità 2 agosto 1991 (Autorizzazione alla installazione ed uso di apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica) ed iscritto al n. 40 del registro conflitti 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica del 18 febbraio 1992 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'Avvocato dello Stato Plinio Sacchetto per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione al decreto del Ministro della sanità 2 agosto 1991 (Autorizzazione alla installazione ed uso di apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica), chiedendo che quest'ultimo - essendo lesivo delle competenze ad essa assegnate dall'art. 9, n. 10 (igiene e sanità), e dall'art. 16 dello Statuto speciale, come attuati dall'art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, - sia annullato con riferimento alle disposizioni contenute negli artt. 1, 4, primo comma, e 5, primo comma.

Dopo aver ricordato che questa Corte, con la sentenza n. 216 del 1988, ha dichiarato che spettano allo Stato le funzioni amministrative in materia di installazione e uso delle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica con esclusivo riferimento all'utilizzazione strettamente sperimentale delle stesse, la Provincia ricorrente rileva che il decreto impugnato si sarebbe discostato da tale insegnamento. Il decreto contestato, infatti, sulla base della distinzione delle predette apparecchiature in due categorie - il "gruppo A" e il "gruppo B" - e sulla base della identificazione del primo gruppo con le "apparecchiature di utilità clinica convalidata e caratterizzate da protocolli d'uso e applicazioni largamente consolidate" (art. 3), porrebbe in vari suoi articoli una disciplina sulla installazione di apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare, finalizzata, non già a esigenze tecnico-sanitarie, ma ad aspetti rientranti nelle competenze regionali o provinciali, quali la programmazione sanitaria nell'ambito di singole regioni o province, l'impiego del personale, l'organizzazione e l'economicità dei servizi.

Più precisamente, secondo la ricorrente, sarebbero lesivi delle anzidette competenze i seguenti articoli: a) l'art. 1, che, come è espressamente detto nel primo comma dello stesso articolo, detta, nel comma successivo, criteri i quali incidono sulla programmazione delle risorse in materia sanitaria; b) l'art. 4, primo comma, che predispone, senza alcuna base legislativa, criteri per la collocazione delle apparecchiature del "gruppo A", i quali interferiscono sulle scelte della programmazione sanitaria regionale o provinciale, alle quali, peraltro, fa riferimento la stessa disposizione impugnata; c) l'art. 5, primo comma, il quale, nel prevedere che il presidio interessato deve presentare la proposta per l'installazione di apparecchiature del "gruppo A" alla competente autorità sanitaria della regione o della provincia autonoma (secondo il modello di cui all'allegato n. 2 e corredata della dichiarazione di conformità ai requisiti di cui all'allegato n. 1), stabilisce che quest'ultima autorità dia un parere di compatibilità rispetto alla programmazione sanitaria, parere che, nel caso che sia contrario, può essere impugnato, in palese violazione delle competenze provinciali, dinanzi al Ministro della sanità, il quale si esprimerà in merito, sentiti il Consiglio superiore di sanità e la regione o la provincia autonoma interessate.

2. - Si è costituita la Presidenza del consiglio dei ministri per chiedere che il ricorso sia rigettato sulla base del rilievo che il potere esercitato con il decreto impugnato sia di spettanza dello Stato e sia il frutto di un legittimo esercizio del potere stesso.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la Provincia ricorrente avrebbe posto come premessa delle proprie argomentazioni un'interpretazione riduttiva della sentenza di questa Corte n. 216 del 1988, poiché in tale decisione, avente ad oggetto un decreto costituente il presupposto di quello impugnato, si riscontra l'inequivoca affermazione per la quale, in base all'art. 189 t. u. l. s. e all'art. 6, lettere c) ed i), della legge n. 833 del 1978, spetta allo Stato la disciplina di

qualsiasi attività relativa ai presidi sanitari considerati, compreso l'acquisto e, nel caso di strumenti il cui uso esige particolari cautele, persino l'installazione e l'impiego degli stessi. Tanto più ciò vale, aggiunge l'Avvocatura dello Stato, se si ricorda che nella stessa sentenza si sottolinea che il medesimo art. 6, alla lettera k), riserva allo Stato i controlli sanitari sull'impiego delle sostanze radioattive. Rispetto a tali principi l'intero decreto impugnato appare pienamente coerente, anche nelle disposizioni oggetto di specifica denuncia, le quali, secondo l'Avvocatura dello Stato, sono riconducibili ai poteri statali di controllo tecnico-sanitario sulle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica. Tali poteri, sempre secondo l'Avvocatura dello Stato, comportano la previsione di cautele, le quali, tuttavia, lasciano intatto lo spazio riservato alle scelte operative spettanti alle regioni e alle province autonome.

Più in particolare, aggiunge la stessa Avvocatura dello Stato, sembra evidente che le procedure amministrative nominate nell'art. 1, primo comma, sono preordinate alle suddette finalità di controllo, rientranti nelle competenze statali, senza assorbire, come risulta anche dalle specifiche previsioni tabellari, i poteri provinciali in materia. Allo stesso modo, l'accessibilità e l'utilizzabilità ottimale delle apparecchiature considerate, oggetto della disciplina contenuta nell'art. 4, primo comma, sono chiaramente connesse alle esigenze di controllo tecnico-sanitario, sicché i relativi criteri di sistematicità e di omogeneità non sembrano arrecare pregiudizio alla programmazione sanitaria provinciale o regionale. Infine, conclude l'Avvocatura dello Stato, anche i criteri fissati dall'art. 5, primo comma, rispondono alla stessa funzione ed operano negli stessi limiti, di modo che essi non comportano un'assunzione diretta e, tantomeno, una esclusiva di competenze provinciali da parte dello Stato, neppure con riferimento al ricorso al Ministro della sanità, ivi previsto, il quale configura una verifica di compatibilità delle apparecchiature ai requisiti all'uopo richiesti.

3. - In prossimità dell'udienza la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria, nella quale, oltre a ribadire posizioni e argomentazioni svolte nel ricorso, contesta l'interpretazione data al decreto impugnato dall'Avvocatura dello Stato. In particolare, la ricorrente osserva che la riconduzione delle competenze contestate alle attribuzioni statali previste nell'art. 189 t. u. l. s. e nell'art. 6, lettere c) ed i) della legge n. 833 del 1978 sarebbe smentita sia dal fatto che il decreto impugnato disciplina competenze da esso stesso definite come provinciali (come, ad esempio, la ricezione delle proposte di installazione delle apparecchiature del "gruppo A" e la formulazione del parere di compatibilità con la programmazione sanitaria provinciale, disciplinate dall'art. 5, primo comma), sia dal fatto che lo stesso decreto, sempre all'art. 5, primo comma, configura un ricorso al Ministro della sanità contro il predetto parere, ove questo fosse contrario.

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Ministro della sanità 2 agosto 1991 (Autorizzazione alla installazione ed uso di apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica), sul presupposto che le disposizioni contenute negli artt. 1, 4, primo comma, e 5, primo comma, del medesimo decreto siano lesive delle competenze di tipo concorrente affidate alla Provincia di Trento in materia di igiene e sanità, dall'art. 9, n. 10, e dall'art. 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e debbano, pertanto, essere annullate.

2. - Il ricorso va respinto in relazione alle disposizioni contenute nell'art. 1 e nell'art. 4, primo comma, del decreto contestato.

Come questa Corte ha avuto modo di affermare nella decisione di un precedente conflitto,

sollevato in relazione a un altro decreto avente ad oggetto l'installazione e l'uso delle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica nucleare (v. sent. n. 216 del 1988), la materia disciplinata dal decreto contestato si iscrive nell'ambito di competenze che l'art. 6, lettere c), i) e k), della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), riserva allo Stato.

In base a tale affermazione, non vi può esser dubbio che le direttive formulate nell'art. 1 del decreto impugnato rientrino nelle competenze del Ministro della sanità, dal momento che stabiliscono i criteri generali per l'installazione e l'impiego di apparecchiature a risonanza magnetica per uso diagnostico. In particolare, tale articolo prevede che: a) deve essere assicurata la massima accessibilità alle predette apparecchiature in rapporto alle caratteristiche oro-geografiche del territorio e alla prevalenza delle affezioni morbose nel medesimo territorio; b) deve darsi sviluppo preferenziale alle prestazioni ambulatoriali, integrate da efficaci collegamenti tra strutture di ricovero e strutture extraospedaliere; c) deve essere garantita l'utilizzazione ottimale delle dotazioni strumentali in relazione alle competenze professionali disponibili, attraverso il collegamento della produttività di queste ultime alla potenzialità d'uso delle dotazioni stesse.

Identico discorso vale per le statuizioni contenute nell'art. 4, primo comma, in base alle quali la collocazione delle apparecchiature a risonanza magnetica appartenenti al "gruppo A" (apparecchiature di utilità clinica convalidata e caratterizzate da protocolli d'uso e applicazioni largamente consolidati) deve avvenire in modo da assicurare l'integrazione delle stesse con le strutture specialistiche già esistenti, al fine di permettere un loro utilizzo multispecialistico di diagnostica mediante immagini ovvero un utilizzo monospecialistico limitatamente a unità autonome di diagnosi e cura di elevata qualificazione cardiologica e/o cardiochirurgica, neurologica e/o neurochirurgica e a ospedali specializzati ortopedico-traumatologici. Lo stesso art. 4, primo comma, peraltro, quando fa riferimento all'esigenza di adeguare la collocazione delle apparecchiature considerate rispetto alla domanda di prestazione attuale o prevista nell'area territoriale o nel bacino di utenza potenziale, rinvia, per quanto riguarda la valutazione e la quantificazione di quest'ultima, alle determinazioni della programmazione sanitaria della regione o della provincia autonoma interessata.

3. - Il ricorso merita un parziale accoglimento in relazione all'art. 5, primo comma, la cui ultima proposizione va annullata per lesione delle competenze attribuite alla Provincia autonoma di Trento dagli artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Tale articolo, se pure con una formulazione tutt'altro che perspicua, stabilisce - nella sua prima proposizione - che il presidio sanitario, il quale intenda installare un'apparecchiatura a risonanza magnetica appartenente al "gruppo A", deve presentare alla competente autorità sanitaria della regione o della provincia autonoma interessata una proposta di installazione secondo il modello descritto nell'allegato n. 2, corredata dalla dichiarazione di conformità ai requisiti indicati nell'allegato n. 1. La competente autorità sanitaria della regione o della provincia autonoma - continua lo stesso articolo nelle due successive proposizioni - entro e non oltre novanta giorni dal ricevimento della proposta, esprime un parere di compatibilità rispetto alla propria programmazione sanitaria, parere che, in caso di mancata risposta nei limiti di tempo sopraindicati, si intende favorevole. In caso di parere contrario - stabilisce infine l'articolo impugnato nella sua quarta proposizione - è ammesso ricorso al Ministro della sanità, il quale si esprimerà in merito, sentiti il Consiglio superiore di sanità e la regione o la provincia autonoma interessata.

Più precisamente, l'articolo impugnato prevede che la proposta di installazione delle apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica, oltre a dover essere oggetto di una domanda per la relativa autorizzazione del Ministro della sanità (ai sensi degli artt. 1 e 2 del decreto ministeriale 29 novembre 1985), deve esser comunicata alla competente autorità sanitaria della regione o della provincia autonoma al fine di ottenere, nel termine di novanta

giorni, il parere di compatibilità dell'installazione proposta rispetto alla programmazione sanitaria regionale o provinciale. Tale parere è espressione di un'attività di collaborazione della regione o della provincia autonoma nei confronti dell'esercizio di competenze statali, chiaramente giustificata dalla indubbia incidenza sulla programmazione sanitaria regionale o provinciale da parte della installazione delle anzidette apparecchiature e della relativa autorizzazione ministeriale.

Tuttavia, nel disciplinare tale forma di cooperazione, l'art. 5, primo comma, prevede, nella sua proposizione finale, che, nell'ipotesi in cui il parere regionale o provinciale fosse contrario, questo può essere impugnato con ricorso al Ministro della sanità, il quale si esprimerà in merito, sentiti il Consiglio superiore di sanità e la regione o provincia autonoma interessata. Questa disposizione, oltre a comportare uno snaturamento del parere previsto, è indubbiamente lesiva del potere di programmazione sanitaria e, più in generale, delle competenze amministrative spettanti alla Provincia autonoma di Trento a norma degli artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Infatti, come questa Corte ha costantemente affermato (v. sentt. nn. 229 del 1989, 53 del 1991 e 38 del 1992), la garanzia costituzionale concernente l'autonomia delle regioni o delle province autonome conferisce a quest'ultima un carattere politico e una connotazione di essenzialità rispetto alla struttura pluralistica dell'ordinamento, in base ai quali è precluso allo Stato privare di efficacia, annullare o revocare con propri provvedimenti amministrativi atti delle amministrazioni regionali o provinciali o da enti a queste sottoposti.

Né, in senso contrario, può affermarsi che il potere ministeriale contestato sia limitato a una verifica di compatibilità della proposta di installazione con i requisiti richiesti dal decreto stesso, tanto perché tale potere è configurato come riesame generale del parere regionale o provinciale, quanto perché la disposizione impugnata vincola il Ministro a decidere sul ricorso dopo aver sentito anche la regione o la provincia autonoma interessata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato adottare con decreto ministeriale le disposizioni contenute negli artt. 1 e 4, primo comma, nonché nell'art. 5, primo comma, limitatamente alla prima, seconda e terza proposizione, del decreto del Ministro della sanità 2 agosto 1991 (Autorizzazione alla installazione ed uso di apparecchiature diagnostiche a risonanza magnetica);

Dichiara che non spetta allo Stato adottare con decreto ministeriale la disposizione contenuta nell'art. 5, primo comma, quarta proposizione, del predetto decreto del Ministro della sanità, e, conseguentemente, annulla la disposizione sopraindicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 marzo 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 1992.

Il cancelliere: 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.