CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 27 maggio 1997 *

1. Con il presente ricorso, la Commissione chiede di accertare l'inadempimento del Regno di Spagna che deriverebbe dalla mancata trasposizione nell'ordinamento interno di talune norme contenute nella direttiva del Consiglio 84/466/Euratom [1] (nel prosieguo: la «direttiva»). Il governo spagnolo resiste in giudizio deducendo di aver correttamente trasposto nel proprio ordinamento il contenuto normativo della direttiva.

Quadro normativo

2. La direttiva di cui è controversa la trasposizione, pur riconoscendo i benefici effetti sul piano diagnostico e terapeutico delle radiazioni ionizzanti, ha inteso limitarne, per quanto possibile, l'utilizzazione. A tal fine, sono state dettate disposizioni volte ad evitare «l'inutile moltiplicarsi degli impianti», nonché ad «accertarsi che gli utenti possiedano la competenza e l'esperienza indispensabili a evitare gli usi non appropriati» [2].

Nel presente caso, è contestato in particolare il mancato recepimento degli artt. 3, 4 e 5 della direttiva. La prima delle citate disposizioni prevede che: «le autorità competenti effettuano l'inventario del parco radiologico medico e odontoiatrico, nonché degli impianti di medicina nucleare, e fissano i criteri di accettabilità degli impianti radiologici e di quelli di medicina nucleare. Tutti gli impianti funzionanti devono essere oggetto di una rigorosa sorveglianza relativamente alla radioprotezione e al controllo di qualità degli apparecchi. Le autorità competenti adottano i provvedimenti necessari al fine di correggere le caratteristiche inadeguate o difettose degli impianti sottoposti a tale sorveglianza. Esse provvedono non appena possibile affinché tutti gli impianti che non rispondono più ai criteri di cui al primo comma siano messi fuori uso o sostituiti. Gli esami radioscopici diretti senza intensificazione di brillanza sono limitati a circostanze eccezionali».

L'art. 4 è così testualmente formulato: «Ogni Stato membro adotta le misure che ritiene necessarie per evitare un'inutile moltiplicazione degli impianti di radioterapia, di radiodiagnostica e di medicina nucleare».

Infine, l'art. 5 dispone che: «un esperto in fisica sanitaria sarà disponibile per essere

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Direttiva del Consiglio 3 settembre 1984, 84/466/Euratom, che stabilisce le misure fondamentali relative alla protezione radiologica delle persone sottoposte ad esami e a trattamenti medici (GU L 265, pag. 1).

2 — V. settimo 'considerando'.

addetto agli impianti complessi di radioterapia e di medicina nucleare».

Sul merito

Sull'art. 3 della direttiva

3. Nel corso del giudizio, la Commissione ha rinunziato al ricorso nella parte in cui esso concerne l'obbligo di sorveglianza delle installazioni di radiodiagnostica previsto all'art. 3 della direttiva. Sebbene le ragioni di questa rinunzia parziale non siano state spiegate negli scritti difensivi, la Corte non può che prendere atto di questa scelta e limitare il proprio esame agli altri profili dell'asserito inadempimento.

Riguardo al rilievo mosso dalla Commissione in ordine al mancato recepimento degli altri obblighi previsti dall'art. 3 della direttiva, il governo spagnolo fa valere che tale disposizione sarebbe stata adeguatamente trasposta nell'ordinamento interno con l'adozione del decreto reale 2071/1995 del 22 dicembre 1995, che stabilisce i criteri di qualità in materia radiodiagnostica. Tale decreto, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 23 gennaio 1996, sarebbe stato notificato alla Commissione in data 26 febbraio 1996.

L'argomento dedotto dal governo convenuto, tuttavia, non può essere accolto. Secondo il consolidato orientamento della Corte, giustamente richiamato dalla Commissione, «l'esistenza o meno di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi» [3]. Ora, nel nostro caso, il termine impartito nel parere motivato spirava il 10 settembre 1993, mentre il decreto reale 2071/1995 è stato notificato alla Commissione solo il 26 febbraio 1996. Sicché, anche a voler supporre che tale decreto costituisca una corretta trasposizione della direttiva — ma il punto è contestato dall'istituzione ricorrente —, esso sarebbe comunque un recepimento tardivo. Pertanto, sotto questo profilo, va dichiarato fondato il ricorso d'inadempimento promosso dalla Commissione.

Sull'art. 4 della direttiva

4. Il governo convenuto contesta poi la valutazione della Commissione in ordine alla mancata trasposizione dell'art. 4 della direttiva. A suo avviso, la finalità della norma — quella, cioè, di evitare un'inutile moltiplicazione degli impianti di radioterapia, di radiodiagnostica e di medicina nucleare — sarebbe stata adeguatamente soddisfatta con l'adozione delle seguenti misure: la redazione di un inventario nazionale riguardante gli impianti esistenti; l'elaborazione di criteri per

3 — Sentenza 2 maggio 1996, causa C-133/94, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2323, punto 17).

la sistemazione delle risorse; la guida di pratica clinica, nonché una serie di disposizioni adottate dalle comunità autonome in materia di autorizzazione, creazione e modifica delle case di cura.

Anche questo argomento difensivo, tuttavia, va disatteso. Anzitutto, la redazione dell'inventario nazionale costituisce certo un momento importante nella prospettiva di una pianificazione della materia qui considerata, giacché consente di avere un quadro completo degli impianti esistenti. Non vedo però come questa misura possa, di per sé, essere considerata idonea ad evitare «un'inutile moltiplicazione degli impianti [esistenti]», come è invece richiesto dall'art. 4 della direttiva. In assenza di misure specifiche riguardanti la limitazione del numero degli impianti, nonché la loro localizzazione, il mero censimento degli stessi riveste un valore puramente descrittivo.

Inoltre, quanto ai criteri per l'allocazione delle risorse, basta osservare che essi, come ha riconosciuto lo stesso governo spagnolo nei suoi scritti difensivi, riguardano solo gli impianti di radioterapia, ad esclusione di quelli di radiodiagnostica e di medicina nucleare, che pure sono contemplati nell'art. 4 della direttiva. Pertanto, anche ammesso che la politica di distribuzione delle risorse finanziarie costituisca una misura atta ad evitare «l'inutile moltiplicazione degli impianti», resta il fatto che essa non concerne la totalità di questi; sicché la trasposizione sarebbe solo parziale. Lo stesso può dirsi, poi, con riferimento alle guide di pratica clinica, che non riguardano la radiologia e la medicina nucleare.

Parimenti privo di fondamento è il richiamo alle legislazioni adottate dalle comunità autonome. Si tratta, infatti, di regolamentazioni sull'ottenimento delle autorizzazioni amministrative per la costituzione e la gestione di centri ospedalieri, ma non vi è alcuna previsione sulla pianificazione e la limitazione delle installazioni contemplate all'art. 4 della direttiva. D'altra parte, tali regolamentazioni riguardano solo 4 delle 17 comunità locali, mentre nulla è detto in ordine alla situazione esistente nei rimanenti enti territoriali.

Non merita, infine, migliore considerazione l'argomento del governo spagnolo secondo cui l'art. 4 della direttiva lascerebbe agli Stati membri ampia facoltà discrezionale sulla determinazione delle misure che essi ritengono necessarie per assicurare il raggiungimento della finalità prevista dalla norma. A suo avviso, non potrebbe quindi essere censurata la scelta di trasporre tale disposizione mediante le misure sopra citate. Questa tesi, tuttavia, non convince. Non nego, infatti, che l'art. 4 configuri un margine discrezionale in capo agli Stati membri relativamente alla scelta delle misure che essi debbono adottare. Resta il fatto che tali misure vanno adottate, e debbono essere idonee ad assicurare il perseguimento della finalità voluta dalla norma; il che non è avvenuto nel presente caso o è avvenuto in modo solo parziale. Ritengo, quindi, che il ricorso della Commissione su questo punto vada accolto.

Sull'art. 5 della direttiva

5. Nel contestare il mancato recepimento dell'art. 5 della direttiva, il governo convenuto fa valere che, a partire dal 1995, i bandi per l'accesso ai piani di formazione del personale nel settore sanitario includono posti di formazione in radiofisica sanitaria. Inoltre, sarebbe stato elaborato un progetto di decreto reale, la cui procedura di adozione si troverebbe in uno stadio avanzato, che istituisce e regola il titolo di specialista in radiofisica sanitaria.

Anche questa linea difensiva, tuttavia, è del tutto infondata. L'argomento da ultimo ricordato non merita neppure considerazione: il menzionato decreto non è ancora stato approvato ed in ogni caso si tratterebbe di una trasposizione tardiva, che non elimina l'inadempimento. Quanto al primo, poi, è sufficiente ricordare che l'art. 5 richiede che sia disponibile un esperto di fisica sanitaria «per essere addetto agli$ impianti complessi di radioterapia e di medicina nucleare». Ebbene, i bandi per la specializzazione in radiofisica sanitaria permettono la formazione di personale specializzato, ma non sono certo misure che impongono, in via generale, la presenza di un esperto di radioterapia e di medicina nucleare, come è invece richiesto dal menzionato art. 5.

Pertanto, il ricorso promosso dalla Commissione mi sembra fondato anche sotto questo profilo.

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, propongo quindi alla Corte di:

1) dichiarare che il Regno di Spagna, non adottando nei termini stabiliti tutte le disposizioni necessarie per applicare gli artt. 3, 4 e 5 della direttiva del Consiglio 84/466/Euratom, ad eccezione dell'obbligo di sorveglianza delle installazioni di radiodiagnostica previsto all'art. 3 della stessa direttiva, ha disatteso gli obblighi di trasposizione che gli incombevano;

2) condannare il Regno di Spagna al pagamento delle spese di giudizio.