Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.35/2003
2A.528/2002
2P.151/2002
2P.273/2002
2A.356/2002 /bom

Sentenza del 5 novembre 2003
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Wurzburger, presidente,
Hungerbühler, Müller,
cancelliera Ieronimo Perroud.

Parti
A._____ SA,
ricorrente, patrocinata dall'avv. Giovanna Masoni Brenni, via Frasca 10, casella postale 3059, 6901 Lugano,

contro

2A.356/2002 e 2P.151/2002
B._____ SA,
patrocinata dall'avv. Rossano Bervini, via Luvini 7,
6901 Lugano,
Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino, Ufficio di sanità, via Orico 5,
6501 Bellinzona,

2A.528/2002 e 2P.273/2002
B._____ SA,
patrocinata dall'avv. Rossano Bervini, via Luvini 7,
6901 Lugano,
Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino, Ufficio di sanità, via Orico 5,
6501 Bellinzona,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, Residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, via Pretorio 16, casella postale, 6901 Lugano,

2P.35/2003
B._____ SA,
patrocinata dall'avv. Rossano Bervini, via Luvini 7,
6901 Lugano,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, Residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, via Pretorio 16, casella postale, 6901 Lugano,
Gran Consiglio del Cantone Ticino,
6501 Bellinzona,

Oggetto
2A.356/2002, 2P.151/2002, 2A.528/2002 e 2P.273/2002

autorizzazione per l'esercizio di un laboratorio di analisi sanitarie,

2P.35/2003
art. 9, 29 e 30 Cost., art. 6 CEDU (competenza, diniego di giustizia),

ricorsi di diritto pubblico e di diritto amministrativo contro l'autorizzazione per l'esercizio di un laboratorio di analisi sanitarie rilasciata il 6 giugno 2002 dall'Ufficio di sanità del Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino; ricorsi di diritto amministrativo e di diritto pubblico contro la sentenza dell'11 ottobre 2002 del Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, rispettivamente contro la decisione del 9 luglio 2002 del Consiglio di Stato del Cantone Ticino; ricorso di diritto pubblico contro la decisione del 16 dicembre 2002 del Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Il 6 giugno 2002 l'Ufficio di sanità del Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino ha rilasciato alla B._____ SA, l'autorizzazione ad esercitare un laboratorio privato di analisi di chimica clinica e di ematologia. Venutane a conoscenza, la A._____ SA, ugualmente attiva nel campo delle analisi di laboratorio, si è aggravata, il 20 giugno 2002, dinanzi al Consiglio di Stato ticinese, chiedendo che la citata autorizzazione fosse dichiarata nulla, rispettivamente fosse annullata.
B.
L'8 e il 9 luglio 2002 la A._____ SA ha parimenti proposto dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico (2P.151/2002) e un ricorso di diritto amministrativo (2A.356/2002) contro la suddetta autorizzazione. Con i citati rimedi l'interessata postula l'annullamento dell'autorizzazione querelata e fa valere, in sostanza, la violazione degli art. 9, 27 e 29 cpv. 1 Cost. e di altre norme federali e cantonali. Domanda inoltre la sospensione delle cause, visto il procedimento avviato dinanzi al Consiglio di Stato; in via subordinata chiede che alle impugnative venga conferito effetto sospensivo.
Con decreti presidenziali dell'11 e del 23 luglio 2002, le procedure di ricorso di diritto amministrativo e di ricorso di diritto pubblico soprammenzionate sono state sospese fino all'emanazione da parte del Governo ticinese di un giudizio sul gravame sottopostogli il 20 giugno 2002.
C.
Con giudizio del 9 luglio 2002 il Consiglio di Stato ticinese ha declinato la propria competenza ad evadere l'impugnativa del 20 giugno 2002, l'ha dichiarata inammissibile e ha trasmesso gli atti al Tribunale cantonale amministrativo per competenza. Rammentato che l'art. 85 cpv. 5 della legge ticinese del 18 aprile 1989 sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (LSan) dà la facoltà di ricorrere al Tribunale cantonale amministrativo contro il rifiuto, la revoca o la limitazione dell'autorizzazione, il Governo ticinese ha considerato - in sostanza - che, per motivi di coerenza, spettava a questa autorità pronunciarsi sui ricorsi proposti da terzi contro la concessione dell'autorizzazione. Ha anche osservato che un'attribuzione di competenza esclusiva a sé stesso disattenderebbe l'art. 6 CEDU. La decisione, dichiarata definitiva dal Consiglio di Stato, non è stata impugnata ed è cresciuta in giudicato.
D.
Con sentenza dell'11 ottobre 2002 il Tribunale cantonale amministrativo ha a sua volta negato che fosse data la propria competenza a statuire sul gravame del 20 giugno 2002 e l'ha quindi dichiarato inammissibile. In primo luogo ha ricordato il tenore dell'art. 55 cpv. 1 della legge ticinese del 19 aprile 1966 di procedura per le cause amministrative (LPAmm), che disciplina il cosiddetto ricorso gerarchico al Consiglio di Stato, e quello dell'art. 60 cpv. 1 LPAmm, secondo cui la propria competenza è stabilita secondo il cosiddetto sistema enumerativo e non per clausola generale. Ha precisato poi che l'autorizzazione querelata si configurava come un atto amministrativo retto esclusivamente dal diritto cantonale, mediante il quale si accertava l'adempimento dei requisiti di cui all'art. 85 cpv. 2 LSan. Ha osservato che oggetto di disamina non era la decisione d'inammissibilità emessa dal Consiglio di Stato, bensì il quesito di sapere se esso stesso era competente a pronunciarsi sul ricorso inoltrato dalla A._____ SA contro la decisione con cui l'Ufficio di sanità aveva rilasciato l'autorizzazione querelata alla B._____ SA. Al riguardo ha constatato che una sua competenza a statuire sui ricorsi presentati da terzi concorrenti
non poteva essere dedotta dall'art. 85 cpv. 5 LSan, il cui chiaro tenore non permetteva, a suo parere, di estendere le ipotesi in cui si poteva direttamente agire dinanzi al Tribunale amministrativo. Di conseguenza, contro

il rilascio dell'autorizzazione era dato il ricorso gerarchico al Consiglio di Stato. Ha ritenuto che non si poteva rimediare ad una tale incongruenza dell'ordinamento delle vie di ricorso appellandosi all'art. 6 CEDU, sul quale non ci si poteva fondare per sostenere che decisioni come quella litigiosa potevano essere direttamente dedotte dinanzi al Tribunale amministrativo. Infine, la Corte cantonale ha considerato che siccome l'esito del procedimento integrava gli estremi di un palese conflitto di competenza negativo, gli atti andavano trasmessi al Gran Consiglio ticinese, affinché verificasse se fosse eventualmente ancora dato spazio per dirimerlo (art. 5 LPAmm).

E.

Il 26 ottobre, rispettivamente il 15 novembre 2002, A._____ SA ha presentato dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto amministrativo (2A.528/2002) e un ricorso di diritto pubblico (2P.273/2002) contro la citata sentenza cantonale e, in quanto ammissibile, anche contro la decisione governativa del 9 luglio 2002.

Con il ricorso di diritto amministrativo domanda, in via principale, l'annullamento di entrambe le decisioni in quanto dichiarano inammissibile la sua impugnativa del 20 giugno 2002 e la loro riforma nel senso che l'autorizzazione rilasciata il 6 giugno 2002 venga annullata. In via subordinata chiede che dette decisioni, o perlomeno quella emessa dalla Corte cantonale, siano annullate, sempre in quanto dichiarano inammissibile il suo gravame del 20 giugno 2002, e che gli atti vengano rinviati all'autorità competente, da determinare già in sede federale, e meglio al Consiglio di Stato con facoltà di ricorso al Tribunale amministrativo, per il giudizio nel merito. Con il ricorso di diritto pubblico formula le stesse conclusioni che quelle sollevate in via subordinata nell'altro rimedio e postula che, in quanto necessario, sia effettuato un esame accessorio della costituzionalità delle norme sui rimedi cantonali contro il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 85 cpv. 5 LSan. Nei due gravami la ricorrente censura, in sintesi, la violazione degli art. 9, 27, 29 cpv. 1, 30 e 49 Cost., dell'art. 6 n. 1 CEDU e di altri disposti di diritto federale e/o cantonale.

Con decreti presidenziali del 4 e del 21 novembre 2002 le procedure di ricorso di diritto amministrativo 2A.528/2002 e di diritto pubblico 2P.273/2002 sono state sospese fino all'emanazione da parte del Gran Consiglio ticinese di una decisione in merito alla causa sottopostagli l'11 ottobre 2002 dal Tribunale cantonale amministrativo.

F.

Il 16 dicembre 2002 il Gran Consiglio ticinese ha dichiarato inammissibile l'istanza con cui gli era stato chiesto di dirimere il conflitto di competenza negativo tra il Tribunale amministrativo e il Consiglio di Stato e ha trasmesso gli atti al Tribunale federale. Esposta la situazione, ha osservato che le regole di conflitto erano pertinenti solo nella misura in cui non fosse stata resa una decisione definitiva; per converso, ove erano già state emanate decisioni finali d'inammissibilità, era concepibile solo un controllo giudiziario posteriore della loro validità formale. Nel caso concreto, dopo aver osservato che le autorità interessate, prima di dichiarare inammissibile il gravame loro sottoposto, avrebbero semmai dovuto promuovere uno scambio di opinioni (art. 4 cpv. 3 LPAmm) e solo in un secondo tempo investirlo prima di emanare la propria decisione, il Gran Consiglio ha osservato che essendo già stato dichiarato irricevibile il gravame del 20 giugno 2002, sia dal Consiglio di Stato sia dal Tribunale amministrativo, non vi era più spazio per una sua decisione.

G.

Preso atto della decisione granconsigliare, il Presidente della II Corte di diritto pubblico ha, con un unico decreto del 23 gennaio 2003, deciso di congiungere le procedure di ricorso di diritto pubblico e di diritto amministrativo 2P.151/2002, 2P.273/2002, 2A.356/2002 e 2A.528/2002, di riattivarle ed ha fissato un termine alle parti per presentare loro eventuali osservazioni.

H.

Il 7 febbraio 2003 A._____ SA ha introdotto dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico contro la decisione emessa dal Gran Consiglio ticinese il 16 dicembre precedente (2P.35/2003). Censura, in sostanza, la violazione degli art. 9, 29 cpv. 1 e 2, 30 cpv. 1 Cost. nonché dell'art. 6 CEDU nonché chiede che il citato giudizio venga annullato e il conflitto di competenza risolto a cura del Tribunale federale, e meglio con l'attribuzione del merito della vertenza al Tribunale amministrativo, in via subordinata al Consiglio di Stato con facoltà di ricorso alla Corte ticinese. Postula inoltre la congiunzione di tutte le procedure.

I.

Il 18 febbraio 2003 il Presidente della II Corte di diritto pubblico ha congiunto i cinque procedimenti avviati dalla A._____ SA dinanzi al Tribunale federale, ha respinto le istanze volte al conferimento dell'effetto sospensivo ai ricorsi di diritto pubblico 2P.151/2002 e di diritto amministrativo 2A.356/2002 nonché ha invitato

tutte le parti a presentare loro eventuali osservazioni in merito ai cinque gravami.
J.
Con scritti del 18 febbraio e dell'11 marzo 2003 il Consiglio di Stato ha dichiarato di non aver osservazioni da formulare in merito alle cause 2P.273/2002, 2A.528/2002 e 2P.35/2003 e si è rimesso al giudizio del Tribunale federale. Da parte sua il Gran Consiglio ha rinunciato, il 10 marzo 2003, a presentare osservazioni riguardo alla causa 2P.35/2003 e ha chiesto la conferma della propria decisione. Con atti del 18 marzo 2003 il Tribunale amministrativo ha rinunciato ad una risposta nelle cause 2P.273/2002, 2A.528/2002 e 2P.35/2003 e si è limitato a chiedere la conferma della propria sentenza. Per quanto la concerne, B._____ SA ha proposto, con osservazioni del 18 marzo 2003, che tutti i cinque ricorsi siano respinti in ordine e nel merito. Da parte sua l'Ufficio di sanità, esprimendosi il 18 marzo 2003 in merito alle cause 2P.151/2002 e 2A.356/2002, ha chiesto che i gravami siano dichiarati inammissibili, in via subordinata che la causa 2P.151/2002 sia respinta. Infine, con atto del 14 maggio 2003, il Dipartimento federale dell'interno ha formulato considerazioni di ordine generale, senza prendere posizione sul merito della vicenda.

Dopo esservi stata autorizzata dal Presidente della II Corte di diritto pubblico, la A._____ SA, con tre atti separati del 4 luglio 2003, ha replicato alle osservazioni formulate, rispettivamente, dall'Ufficio di sanità, dalla B._____ SA e dal Dipartimento federale dell'interno.

Diritto:
1.
1.1 I cinque ricorsi di diritto amministrativo e di diritto pubblico interposti con atti separati dalla medesima ricorrente concernono la stessa fattispecie e sono sorretti da motivazioni pressoché identiche: connessi, possono essere decisi con un unico giudizio (art. 24 PC e 40 OG; cfr. DTF 113 Ia 390 consid. 1; 111 II 270 consid. 1).
1.2 In data 19 dicembre 2002 e 4 settembre 2003 la ricorrente ha trasmesso al Tribunale federale copia di due documenti (segnatamente una decisione del 5 dicembre 2002 del Giudice delegato per le contravvenzioni del Tribunale cantonale amministrativo e una decisione del 27 agosto 2003 del Consiglio federale). Non essendo pertinenti ai fini del presente giudizio, gli stessi non vanno presi in considerazione.
1.3 Per costante giurisprudenza, il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 129 II 183 consid. 1; 128 II 13 consid. 1a, 46 consid. 2a; 126 I 50 consid. 1 e riferimenti).
2A.356/2002 e 2P.151/2002
2.
La ricorrente ha introdotto sia un ricorso di diritto amministrativo sia un ricorso di diritto pubblico contro la decisione del 6 giugno 2002 con cui è stata rilasciata l'autorizzazione querelata. Visto il carattere sussidiario del ricorso di diritto pubblico (art. 84 cpv. 2 OG), occorre esaminare previamente se sia data la via del ricorso di diritto amministrativo.
3.
3.1 Giusta i combinati art. 97 OG e 5 PA, la via del ricorso di diritto amministrativo è aperta contro decisioni fondate sul diritto pubblico federale - o che vi si sarebbero dovute fondare - a condizione che emanino da una delle autorità elencate all'art. 98 OG e nella misura in cui non sia realizzata alcuna delle eccezioni previste dagli art. 99 a 102 OG o dalla legislazione che regola la materia del contendere (DTF 125 II 10 consid. 2a; 124 I 223 consid. 1a/aa, 231 consid. 1a; 124 II 409 consid. 1a e 1d/dd). Il ricorso di diritto amministrativo è parimenti ammissibile contro decisioni fondate sia sul diritto cantonale che sul diritto federale, nella misura in cui sia in gioco la violazione di disposizioni di diritto federale direttamente applicabili (DTF 126 II 171 consid. 1a; 123 II 231 consid. 2 e rinvii). Nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo vanno pure esaminate le decisioni che poggiano su diritto cantonale non autonomo di esecuzione del diritto federale così come quelle fondate su altro diritto cantonale, che sono in un rapporto di connessione sufficientemente stretto con le questioni di diritto federale che vanno esaminate nell'ambito del rimedio citato (DTF 128 II 56 consid. 1a, 311 consid. 2; 124 II 409
consid. 1d/dd e riferimenti). Per contro, è il rimedio del ricorso di diritto pubblico a essere dato contro decisioni fondate esclusivamente sul diritto cantonale e che non presentino alcuna connessione con l'applicazione del diritto federale (DTF 126 V 252 consid. 1a, 30 consid. 2; 125 II 10 consid. 2a). Infine, la via del ricorso di diritto amministrativo non è aperta per il solo motivo che la decisione impugnata lederebbe il diritto federale o

perché il ricorrente invoca una violazione del medesimo (DTF 126 V 30 consid. 2 e rinvio).
3.2 Nel caso specifico, oggetto di contestazione è un'autorizzazione per l'esercizio di un laboratorio di analisi sanitarie accordata, come risulta dalla medesima, in virtù degli art. 79, 85 e 94 LSan. Si tratta quindi di un'autorizzazione di polizia rilasciata da un'autorità cantonale in base al diritto cantonale. A torto la ricorrente sostiene che la stessa si fonda anche su norme della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10), segnatamente quelle concernenti i fornitori di prestazioni esercitanti a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e che, quindi, sarebbe aperta la via del ricorso di diritto amministrativo. Come rammentato dal Dipartimento federale dell'interno, le condizioni per autorizzare i fornitori di prestazioni ad esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie sono disciplinate dagli art. 34 a 40 LAMal, segnatamente, per quanto qui interessa, dall'art. 35 cpv. 2 lett. f LAMal secondo cui i laboratori possono essere autorizzati se sono soddisfatti sia i requisiti di cui agli art. 53 e 54 OAMal combinati con l'art. 38 LAMal sia le ulteriori condizioni stabilite agli art. 42 e 43 dell'ordinanza del DFI del 29 settembre
1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (OPre; RS 832.112.31). Orbene, il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio giusta il diritto cantonale è solo una delle sette condizioni che un laboratorio di analisi deve soddisfare per potere essere ammesso quale fornitore di prestazioni ad esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (cfr. 53 lett. b OAMal). Va poi osservato, come precisato sia dalla citata autorità federale sia dall'Ufficio di sanità ticinese nelle loro risposte, che la LAMal non prevede nessuna procedura formale di autorizzazione ad esercitare a carico dell'assicurazione malattia obbligatoria. Affinché i costi delle loro prestazioni siano coperti i fornitori di prestazioni devono infatti provare direttamente agli assicuratori-malattie che adempiono i presupposti esatti dalla legislazione federale determinante; a fini semplificativi gli assicuratori-malattie hanno quindi creato il cosiddetto registro del codice creditori, nel quale a tutti i fornitori di prestazioni che abbiano provato di adempiere tutte le condizioni per l'autorizzazione viene attribuito un numero. Per quanto concerne l'autorizzazione cantonale, il Dipartimento federale
dell'interno rileva che, di principio, i fornitori di prestazioni devono sempre essere autorizzati ad esercitare la loro attività anche sulla base della legislazione sanitaria cantonale. In proposito sottolinea che la formulazione ğiusta il diritto cantonale¨(cfr. art. 53 lett. b OAMal) è stata scelta al fine di conferire ai Cantoni un più ampio margine di manovra per regolamentare l'esercizio di una professione, nel senso che deve risultare chiaramente dalla normativa cantonale se un'attività nell'ambito della sanità può essere esercitata senza permesso, rispettivamente senza limitazioni od obblighi da parte del Cantone. Se vengono invece poste ulteriori esigenze dai Cantoni (cfr. art. 53 lett. d OAMal), i criteri devono figurare in una legge cantonale e devono essere applicati in modo uniforme. Da quanto testé esposto discende che un laboratorio, oltre a dovere soddisfare in ogni caso le condizioni previste dalla legislazione federale sull'assicurazione malattie e provarlo agli assicuratori, deve inoltre ottenere un'autorizzazione cantonale; la verifica dei criteri necessari a tale fine sulla base della legislazione cantonale spetta all'autorità cantonale competente nell'ambito della procedura di autorizzazione. La decisione cantonale non corrisponde quindi all'autorizzazione ad esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e non è, di conseguenza, fondata sul diritto federale. Ne consegue che il diritto federale non disciplina il rapporto giuridico oggetto di litigio: la decisione impugnata non è pertanto fondata sul diritto pubblico federale e non può essere contestata con il rimedio esperito. Il presente ricorso di diritto amministrativo è, quindi, inammissibile.
4.
4.1 Rimane quindi da appurare se sia aperta la via del ricorso di diritto pubblico. Al riguardo va osservato che il quesito di sapere se il presente gravame adempia l'esigenza di cui all'art. 86 cpv. 1 OG (esaurimento del corso delle istanze cantonali) può in concreto rimanere irrisolto dato che, per i motivi esposti di seguito (cfr. consid. 4.3 e 4.4), esso si rivela comunque infondato e va respinto.
4.2 Il ricorso di diritto pubblico spetta ai privati o agli enti collettivi che si trovano lesi nei loro diritti da decreti o decisioni che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale (art. 88 OG). La legittimazione ad inoltrare un ricorso di diritto pubblico va determinata esclusivamente in base all'art. 88 OG, indipendentemente dalla posizione processuale nel procedimento cantonale (DTF 126 I 43 consid. 1a; 123 I 279 consid. 3b con rinvii). Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti costituzionali, essa presuppone che l'insorgente sia toccato dall'atto impugnato nei suoi interessi personali e giuridicamente protetti. Per converso, il citato rimedio non può essere impiegato per difendere meri interessi pubblici o di fatto.

La giurisprudenza riconosce la facoltà di inoltrare un ricorso di diritto pubblico a chi, pur non essendo destinatario della decisione impugnata, dimostra di avere comunque subito un pregiudizio a causa del privilegio che la medesima accorda ad un terzo. In questi casi il ricorrente deve potere invocare interessi giuridici che scaturiscono da norme di legge cantonali o federali, oppure direttamente da una determinata libertà costituzionale (DTF 122 I
44 consid. 2b e rinvii). Al riguardo va in particolare rilevato che il divieto dell'arbitrio, sancito dall'art. 9 Cost., di per sé, non concede diritti giuridicamente protetti giusta l'art. 88 OG. Pertanto il concorrente che impugna per arbitrio il rilascio di un'autorizzazione concessa a terzi è legittimato ad agire soltanto se fa valere che l'autorità cantonale ha interpretato o applicato in modo manifestamente insostenibile una norma intesa a conferirgli dei diritti o a tutelarlo nei suoi interessi personali (DTF 126 I 81; cfr. anche DTF 126 II 377 consid. 4 con rinvii; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 246 e segg. con riferimenti).
4.3 Dopo aver rammentato che essa stessa e la B._____ SA sono due dirette concorrenti attive nello stesso settore delle analisi mediche di laboratorio, la ricorrente afferma che l'autorizzazione querelata disattenderebbe arbitrariamente l'art. 71 LSan (divieto di comparaggio). Detto disposto prevede, tra l'altro che ¨e vietata ogni forma di contratto o accordo tra operatori sanitari che limiti la libertà di scelta del paziente o che lo esponga a uno stato di dipendenza (cpv. 1). Sono parimenti vietati accordi o contratti tra laboratori di analisi, farmacie, altre strutture sanitarie o aziende che espongono l'operatore sanitario a obblighi o situazioni di dipendenza incompatibili con la dignità professionale o con l'interesse sanitario o economico del paziente (cpv. 2).Öra, non è dato a vedere, e tantomeno la ricorrente lo dimostra (cfr. art. 90 OG), in che modo questo disposto - il quale a prima vista appare volto alla salvaguardia degli interessi economici del paziente (cfr. anche art. 2 cpv. 1 LSan) - conferirebbe un diritto o perseguirebbe la tutela degli interessi del concorrente attivo nel settore delle analisi di laboratorio. Si deve dunque concludere che dalla citata norma la ricorrente non può dedurre alcun interesse giuridicamente protetto che le permetta di censurare il merito della causa. Su questo punto l'impugnativa si rivela inammissibile per carenza di legittimazione attiva.
4.4 Resta a questo punto da verificare se la ricorrente possa appellarsi alla pretesa violazione del diritto alla parità di trattamento tra concorrenti a cui essa fa riferimento nel gravame. Secondo la più recente giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 123 I 279 consid. 3d e riferimenti), tale principio discende direttamente dall'art. 27 Cost. ed obbliga lo Stato ad assumere - più di quanto già gli imponga di fare in via generale l'art. 8 cpv. 1 Cost. - un atteggiamento neutrale nei confronti dei vari soggetti presenti sul mercato in concorrenza diretta tra loro. Questa Corte ha comunque lasciato aperta la questione di sapere se dall'art. 27 Cost. possa essere dedotta direttamente la legittimazione ad agire del concorrente discriminato, senza che quest'ultimo debba per forza censurare l'applicazione incostituzionale di una norma di legge posta a tutela dei suoi interessi giuridici (DTF 123 I 279 consid. 3d e rinvii). Il quesito può, anche nel presente caso, rimanere irrisolto poiché, comunque sia, emerge chiaramente dagli atti che, in concreto, non sussiste alcuna disparità di trattamento a danno della ricorrente, sia dal punto di vista dell'art. 27 che da quello dell'art. 8 Cost., e che di conseguenza, anche se fosse ammissibile, su questo punto il ricorso dovrebbe essere respinto nel merito. Per prassi costante la violazione del principio dell'uguaglianza presuppone infatti che la medesima autorità tratti diversamente delle fattispecie simili tra di loro (DTF 122 I 196 consid. 4a non pubblicato; 111 V 81 consid. 6). In primo luogo, va osservato che la ricorrente non fa valere che un'autorizzazione rilasciata ad un terzo concorrente, cioè alla B._____ SA, le sarebbe stata invece negata. In realtà, essa chiede che l'autorizzazione litigiosa sia annullata, facendo valere che le sarebbero state imposte condizioni più severe ed onerose che all'altro laboratorio. Al riguardo va osservato che, come risulta dalle dettagliate osservazioni presentate dall'Ufficio di sanità il 18 marzo 2003, qui condivise e alle quali si può senz'altro rinviare, la procedura di autorizzazione disciplinata dall'art. 85 LSan - segnatamente il controllo dell'adempimento dei requisiti ivi previsti (cfr. cpv. 2 lett. a-c) - è stata applicata in modo analogo ad entrambi i laboratori. Ciò emerge segnatamente dallo specchietto riportato dall'Ufficio di sanità nella propria risposta, ove sono elencati gli elementi presi in considerazione nei relativi rapporti d'ispezione allestiti per i due laboratori (cfr. pag. 9 e 10 della risposta 18 marzo 2003) così come dalle spiegazioni fornite in merito alle qualifiche dei responsabili e relative autorizzazioni (cfr. pag. 11 della citata risposta). Su quest'ultimo punto va rilevato che non è dato da vedere in che modo la circostanza che, come preteso dalla ricorrente, i suoi responsabili siano più qualificati di quelli della B._____ SA la lederebbe, dal profilo dell'uguaglianza, in materia di concorrenza nonché implicherebbe per lei un peggioramento della propria posizione sul mercato, censure queste ultime che per altro non soddisfano le esigenze di cui all'art. 90 OG. Infine

per quanto concerne l'art. 71 LSan (che tratta del divieto di comparaggio), contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, questo disposto non è stato applicato in modo disuguale nei confronti dei due laboratori, come risulta in modo chiaro dalle convincenti spiegazioni fornite dall'Ufficio di sanità (cfr. pag. 12 e seg. della risposta 18 marzo 2003), alle quali questa Corte può senz'altro aderire.
4.5 Stante quanto precede, si deve concludere che, nella misura in cui è ammissibile, il presente ricorso di diritto pubblico va respinto.
2P.35/2003
5.
Con questo ricorso di diritto pubblico la ricorrente contesta la decisione del 16 dicembre 2002 mediante la quale il Gran Consiglio ticinese ha dichiarato inammissibile l'istanza con cui gli era stato chiesto di dirimere il conflitto di competenza negativo tra il Tribunale amministrativo e il Consiglio di Stato. Dato che se il presente gravame fosse accolto, ciò potrebbe avere delle conseguenze sulle decisioni emesse, rispettivamente, dal Consiglio di Stato e dal Tribunale amministrativo, occorre esaminarlo prima che questa Corte vagli i due rimanenti rimedi di diritto esperiti contro questi due ultimi giudizi.
6.
6.1 Il presente ricorso di diritto pubblico, esperito in tempo utile (art. 89 cpv. 1 OG) e rivolto contro una decisione di ultima istanza cantonale (art. 86 cpv. 1 OG) è, in linea di principio, ammissibile.
6.2 Secondo la ricorrente, rifiutando di pronunciarsi sul conflitto di competenza negativo sottopostogli, il Gran Consiglio avrebbe commesso un diniego di giustizia formale e materiale nonché le negherebbe arbitrariamente l'accesso alle vie ricorsuali cantonali; ciò implicherebbe una violazione degli art. 9, 29 cpv. 1 e 2, 30 Cost. nonché dell'art. 6 CEDU.
6.3 Dopo avere ricordato che il ricorso dinanzi ad esso era dato solo nei casi previsti dalla legge (art. 75 LPAmm), il Gran Consiglio ha constatato che nel caso di specie la propria competenza poteva risultare unicamente dall'art. 5 prima frase LPAmm, secondo cui ï conflitti di competenza fra il Consiglio di Stato e il Tribunale amministrativo sono decisi dal Gran Consiglio. Al riguardo ha considerato che le regole di conflitto erano pertinenti solo nella misura in cui non fosse stata resa una decisione definitiva e che, per converso, ove fossero state emanate decisioni finali d'inammissibilità, come in concreto da parte del Consiglio di Stato e del Tribunale amministrativo, era concepibile solo un controllo giudiziario posteriore della loro validità formale. Su quest'ultimo punto, il Gran Consiglio ha rilevato che semmai, prima di dichiarare irricevibile il gravame, le due citate autorità avrebbero dovuto dapprima promuovere uno scambio di opinioni in conformità all'art. 4 cpv. 3 LPAmm, e solo in un secondo tempo investire il Gran Consiglio prima di emanare le loro decisioni. In concreto, avendo dichiarato irricevibile il gravame loro sottoposto, non vi era più spazio per una decisione granconsigliare; esso non poteva quindi
pronunciarsi sul conflitto negativo di competenza e l'istanza sottopostagli andava dichiarata inammissibile.
6.4 Per prassi costante, l'arbitrio non può essere ravvisato per il semplice fatto che un'altra soluzione sia immaginabile o addirittura preferibile. Il Tribunale federale si scosta da quella scelta dall'ultima istanza cantonale soltanto se la stessa appare manifestamente insostenibile, in contraddizione palese con la situazione effettiva, se viola in modo evidente una norma o un principio giuridico incontestato o se contrasta in modo intollerabile con il sentimento di giustizia ed equità (DTF 125 I 253 consid. 6b e riferimenti). Inoltre, l'annullamento del giudizio impugnato si giustifica unicamente quando esso è arbitrario nel suo risultato e non solo nella sua motivazione (DTF 128 I 215 consid. 3 e rinvii). Alla luce di queste considerazioni, l'argomentazione sviluppata dal Gran Consiglio ticinese - anche se a prima vista potrebbe sembrare opinabile - non appare inficiata d'arbitrio. In effetti, considerando che l'art. 5 LPAmm trovava applicazione solo nella misura in cui non fosse stata resa una decisione definitiva e che, di conseguenza, ove fossero state emanate decisioni finali d'inammissibilità, era concepibile solo un controllo giudiziario posteriore della loro validità formale, il Gran Consiglio non ha adottato una
soluzione insostenibile. La sua interpretazione non appare sprovvista di fondamento oggettivo e corrisponde alla lettera e allo spirito della legge. Ciò è confortato inoltre dal fatto che il Gran Consiglio non è un'autorità di ricorso, salvo nei casi previsti dall'art. 75 LPAmm. Orbene una decisione come quella contestata non integra gli estremi di una decisione emanata su ricorso; è quindi senza cadere nell'arbitrio che il Gran Consiglio ha ritenuto che non poteva annullare le decisioni d'inammissibilità emesse in precedenza dal Consiglio di Stato, rispettivamente dal Tribunale amministrativo.
6.5 Nel caso specifico, il Consiglio di Stato e il Tribunale amministrativo hanno entrambi declinato la loro

competenza mediante due decisioni d'inammissibilità, senza prima consultarsi, ciò che disattende l'art. 4 cpv. 3 LPAmm, secondo cui ¨se la competenza è dubbia (...), prima di decidere sulla competenza si procede ad uno scambio di opinioni¨. Se si considera poi che il Gran Consiglio, chiamato a decidere quale di queste autorità era effettivamente competente nel merito, ha rifiutato di pronunciarsi sulla questione, a prima vista sembrerebbero dati gli estremi di un diniego di giustizia formale, siccome alla ricorrente viene negato l'accesso alle vie ricorsuali cantonali. Sennonché, anche se il Gran Consiglio fosse invitato a designare l'autorità (tra il Consiglio di Stato e il Tribunale cantonale amministrativo) competente ad esaminare il gravame esperito in sede cantonale dalla qui ricorrente, detta impugnativa - come verrà esposto di seguito (cfr. consid. 8) - sfuggirebbe comunque ad un esame di merito. In queste condizioni, la decisione granconsigliare querelata non appare inficiata d'arbitrio nemmeno nel suo risultato. Visto quanto precede, il presente ricorso di diritto pubblico dev'essere di conseguenza respinto.

2A.528/2002 e 2P.273/2002

7.

La ricorrente ha esperito contro la sentenza d'inammissibilità emessa l'11 ottobre 2002 dal Tribunale amministrativo e, in quanto ricevibile anche contro quella pronunciata il 9 luglio 2002 dal Consiglio di Stato, un ricorso di diritto amministrativo e un ricorso di diritto pubblico. Come già rilevato nell'ambito dell'esame del ricorso di diritto amministrativo 2A.356/2002 (cfr. consid. 2), la materia oggetto del contendere è retta esclusivamente dal diritto cantonale. Il presente ricorso di diritto amministrativo deve quindi essere dichiarato inammissibile per le stesse considerazioni che quelle sviluppate nell'ambito dell'esame del procedimento 2A.356/2002, alle quali si può senz'altro rinviare (cfr. consid. 3.2).

8.

8.1 Il ricorso di diritto pubblico 2P.273/2002 è rivolto contro la decisione governativa del 9 luglio 2002 e contro la sentenza cantonale emessa l'11 ottobre successivo. Nel concreto caso, il quesito di sapere se l'impugnativa, in quanto esperita contro la decisione governativa, sia - così come a prima vista sembra essere il caso - tardiva (cfr. art. 89 cpv. 1 OG) e, pertanto, inammissibile può, in concreto, rimanere irrisolto: anche se fosse ammissibile da questo profilo il ricorso, per i motivi esposti di seguito, sfugge comunque ad un esame di merito.

8.2 Sia il Consiglio di Stato sia il Tribunale amministrativo hanno negato che fosse data la loro competenza a statuire sul gravame del 20 giugno 2002 e l'hanno quindi entrambi dichiarato inammissibile. La questione di sapere se la motivazione adotta da ognuna delle autorità a sostegno del proprio giudizio (coerenza delle vie ricorsuali da parte del Consiglio di Stato; applicazione della cosiddetta clausola enumerativa di cui all'art. 60 cpv. 1 LPAmm, in relazione con l'art. 85 cpv. 3 LSan, da parte del Tribunale amministrativo) sia inficiata d'arbitrio può in concreto rimanere indecisa. In effetti, anche se si volesse considerare che dette motivazioni sono insostenibili e, quindi, arbitrarie, le decisioni querelate non andrebbero tuttavia annullate poiché le stesse - procedendo alla cosiddetta sostituzione di motivi (DTF 122 I 257 consid. 5; 120 Ia 220 consid. 3d; 112 Ia 129 consid. 3c; 106 Ia 310 consid. 1b) - risultano comunque giustificate nel loro risultato, come verrà esposto di seguito (cfr. consid. 8.5).

8.3 Giusta l'art. 43 LPAmm hanno qualità per interporre ricorso persone o enti pubblici lesi direttamente nei loro legittimi interessi dalla decisione impugnata. Detta norma si applica nelle procedure avviate sia dinanzi al Consiglio di Stato sia davanti al Tribunale amministrativo (cfr. titolo parte III, lettera A) sulle norme comuni, della legge di procedura per le cause amministrative). Come il Tribunale federale ha già avuto modo di rilevare, la legittimazione ricorsuale sancita da questo disposto è garantita almeno alle stesse condizioni di quella di cui all'art. 103 OG (cfr. RDAT 1993 II n. 55 consid. 3b; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, pag. 215), alla cui prassi è possibile fare riferimento per analogia. Ai sensi dell'art. 103 lett. a OG, ha diritto di ricorrere chiunque è toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa. L'interesse degno di protezione può essere sia giuridico che di mero fatto e non deve necessariamente coincidere con l'interesse tutelato dalle norme che il ricorrente reputa violate. In ogni caso per essere legittimato ad agire, il ricorrente dev'essere toccato più di chiunque altro

dalla decisione impugnata ed avere con l'oggetto litigioso un rapporto stretto, particolare e degno di protezione. Ciò è dato solo laddove la sua situazione è suscettibile di essere influenzata dall'esito della procedura: non vi è invece legittimazione ricorsuale laddove l'insorgente agisce nell'interesse della legge o di un terzo (DTF 121 II 39 consid. 2c/aa con rinvii). Le condizioni appena esposte mirano ad escludere l'azione popolare. Le stesse assumono particolare rilevanza nei casi - come quello in esame - dove non è il destinatario della decisione a

ricorrere, ma un terzo (cfr. Fritz Gygi, Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege in: Recht 1986, pag. 8 e seg.; Lucrezia Glanzmann-Tarnutzer, Die Legitimation des Konkurrenten zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, tesi San Gallo 1997, pag. 107, 122).
8.4 Il Tribunale federale ammette solo con un certo riserbo il diritto a ricorrere dei concorrenti. A tale proposito, è insufficiente il semplice timore dell'interessato di essere esposto a una maggiore concorrenza. In effetti, una simile conclusione, se applicata senza alcuna restrizione, estenderebbe il diritto di ricorso in modo tale da sfiorare l'azione popolare, cosa che il legislatore ha voluto evitare (cfr. DTF 109 Ib 198 consid. 4d). Per far sì che un concorrente sia legittimato a ricorrere è invece necessario che tra questi e l'oggetto del litigio esista un legame stretto e particolare. Tale situazione si realizza segnatamente laddove due concorrenti sono sottoposti ad una specifica legislazione economica e, in particolare, laddove sono contestate decisioni concernenti dei contingenti oppure quando un concorrente possa fare valere un significativo peggioramento della propria situazione economica o, infine, quando egli censura un trattamento disuguale a proprio sfavore. Non esistono tuttavia principi generali sempre validi: spetta invece all'autorità vagliare in ogni singola fattispecie se il concorrente che intende ricorrere dispone di un interesse particolare, superiore a quello di chiunque altro, all'annullamento dell'atto contestato (DTF 125 I 7 consid. 3 con numerosi rinvii e una ricca casistica; 123 II 376 consid. 5b/aa; 113 Ib 97 consid. 1b, 363 consid. 3b; 109 Ib 198 consid. 4d con relativi rinvii; cfr. pure Peter Karlen, Verwaltungsgerichtsbeschwerde in: Prozessieren vor Bundesgericht, 2a ed., Basilea e Francoforte sul Meno 1998, pag. 104).
8.5 Nel gravame proposto il 20 giugno 2002 la qui ricorrente ha sostanziato la propria legittimazione a ricorrere ai sensi dell'art. 43 LPAmm censurando una violazione delle norme imperative delle leggi in materia sanitaria a cui ambedue le società sarebbero sottoposte. Ha affermato che vi sarebbe addirittura un interesse pubblico predominante all'accertamento dell'illegalità dell'autorizzazione litigiosa. Su quest'ultimo argomento va osservato che, come già esposto in precedenza, non vi è legittimazione ad agire laddove l'insorgente agisce nell'interesse della legge. Va poi osservato che, per quanto qui interessa, l'art. 85 LSan ha per scopo la tutela della salute pubblica, in quanto tende a proteggere il pubblico da operatori potenzialmente pericolosi; detto disposto non mira invece a proteggere la concorrenza da nuove attività nel medesimo settore. Va anche rilevato che la ricorrente non afferma che un'autorizzazione, concessa a terzi, le sarebbe stata invece negata, come anche non sostiene e soprattutto non dimostra che la propria situazione economica avrebbe subito un significativo peggioramento, limitandosi in proposito a far valere un interesse economico privato non meglio specificato. Visto quanto precede, la ricorrente
non adempie manifestamente le esigenze poste affinché le sia riconosciuta la legittimazione a ricorrere: l'impugnativa esperita in sede cantonale avrebbe pertanto potuto senza arbitrio essere dichiarata inammissibile per carenza di legittimazione attiva.
8.6 Visto quanto testé esposto, è senza arbitrio - nel risultato - che il gravame esperito il 20 giugno 2002 dalla ricorrente in sede cantonale è stato dichiarato inammissibile. Il presente ricorso di diritto pubblico, infondato, deve pertanto essere respinto.
9.
Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG). La ricorrente verserà alla B._____ SA, assistita da un avvocato, un'indennità a titolo di ripetibili della sede federale. Non si concedono ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).
Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Le procedure di ricorso di diritto amministrativo e di diritto pubblico 2A.356/2002, 2A.528/2002, 2P.151/2002, 2P.273/2002 e 2P.35/2003 sono congiunte.
2.
I ricorsi di diritto amministrativo 2A.356/2002 e 2A.528/2002 sono inammissibili.
3.
Il ricorso di diritto pubblico 2P.35/2003 è respinto e i ricorsi di diritto pubblico 2P.151/2002 e 2P.273/2002 sono respinti, nella misura in cui sono ammissibili.
4.
La tassa di giustizia complessiva di fr. 12'000.– è posta a carico della ricorrente, la quale verserà alla B._____ SA un'indennità globale di fr. 5'000.– per ripetibili della sede federale.

5.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Dipartimento della sanità e della socialità, Ufficio di sanità, al Consiglio di Stato, al Tribunale amministrativo e al Gran Consiglio del Cantone Ticino nonché al Dipartimento federale dell'interno.
Losanna, 5 novembre 2003
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: La cancelliera: