

***Sentenza n. 270 del 2005 (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico)***

Per la Corte costituzionale, la riforma degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico è sostanzialmente legittima e rispettosa delle attribuzioni e competenze regionali, salvo che per gli aspetti relativi alla composizione e designazione dei consigli di amministrazione ed al controllo amministrativo affidato al Ministero della salute e ad appositi organi statali operanti su scala regionale (Comitati paritetici di vigilanza). La sentenza in esame accoglie, infatti, solo in minima parte le numerose censure sollevate dalle Regioni Sicilia, Marche, Veneto ed Emilia-Romagna che avevano promosso la questione di legittimità costituzionale degli articoli 42 e 43 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*); del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (*Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3*) e dell'articolo 4, comma 236, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), per violazione degli articoli 3, 76, 114, 117 terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

L'articolo 42 della legge n. 3 del 2003 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico (IRCCS) sulla base dei principi e dei criteri direttivi individuati dalla medesima norma nelle lettere da *a*) a *p*). Vertendosi in ambiti materiali affidati alla legislazione concorrente (“tutela della salute” e “ricerca scientifica”) le ricorrenti contestano l'attribuzione di potestà che travalicano le competenze del legislatore statale che dovrebbe limitarsi esclusivamente a fissare i principi fondamentali delle materie. Invero, nel caso in esame, il Parlamento delega il Governo ad adottare norme di dettaglio per disciplinare il riordino degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico piuttosto che fissare principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni.

La Consulta respinge la tesi regionale ribadendo l'orientamento ormai costante della propria giurisprudenza, ovvero l'ammissibilità dell'utilizzazione dello strumento della delega legislativa per dettare i principi fondamentali di una materia compresa nell'elenco dell'articolo 117, terzo comma, Cost., stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai “principi e criteri direttivi” previsti in tema di legislazione delegata.

Oggetto di censura sono, altresì, l'eccessiva analiticità dei principi e criteri direttivi contenuti nelle disposizioni di delega, che determina una forte compressione dei poteri legislativi

regionali in materia, nonché l'attribuzione di numerosi e rilevanti poteri amministrativi ad organi statali in materie di competenza regionale.

Per la Corte, pregiudiziale ad ogni valutazione delle questioni sollevate è l'individuazione dell'ambito materiale sul quale intervengono le disposizioni censurate, nel contesto del riparto di competenze stabilito nel Titolo V della Parte II della Costituzione. Il novellato testo dell'articolo 117 Cost., al terzo comma attribuisce alla potestà legislativa di Stato e Regioni le materie "tutela della salute" e "ricerca scientifica". Il medesimo articolo, nel testo antecedente alla riforma costituzionale del 2001, enumerava invece fra le materie di competenza legislativa delle Regioni, solo l' "assistenza sanitaria ed ospedaliera". Ciò consentiva di distinguere dagli ordinari enti sanitari la particolare posizione degli enti pubblici che, pur operanti nel settore dell'assistenza sanitaria, erano essenzialmente caratterizzati dalla loro attività di ricerca scientifica nell'ambito sanitario: con la conseguente parziale riconduzione di questi ultimi enti alla competenza regionale, limitata alle sole attribuzioni di tipo assistenziale delle Regioni, mentre la loro predominante natura di enti di ricerca sanitaria giustificava la loro complessiva disciplina da parte del legislatore statale ed il perdurante esercizio di molteplici poteri amministrativi su di essi da parte dei diversi organi ministeriali. Poiché la riforma introdotta con la legge n. 3 del 2001 ha esplicitamente attribuito alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, di cui al nuovo terzo comma dell'articolo 117 Cost., sia la materia "tutela della salute", assai più ampia della precedente "assistenza sanitaria ed ospedaliera", sia la materia "ricerca scientifica", per la Consulta *non può dubitarsi che di norma tutti gli enti pubblici operanti in queste materie di competenza delle Regioni siano oggetto della corrispondente potestà legislativa regionale (la quale deve peraltro svolgersi, ovviamente, nell'ambito dei principî fondamentali determinati dal legislatore statale), dal momento che la loro previsione e disciplina rappresenta una delle possibili opzioni organizzative per conseguire le finalità prescelte dall'ente costituzionalmente responsabile nella materia o nelle materie interessate.* (Considerato in diritto n. 8).

E' respinta, pertanto, la tesi dell'Avvocatura erariale che sosteneva la riconducibilità della normativa denunciata al titolo di legittimazione della potestà legislativa statale nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali" di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. g), con conseguente totale esclusione delle Regioni dalla disciplina degli istituti in questione. *La competenza dello Stato a legiferare nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali" – afferma la Corte - non può assumere le caratteristiche di un titolo "trasversale" in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico*

vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano. (Considerato in diritto n. 9).

In altre parole, la scelta di prevedere e disciplinare enti pubblici strumentali al conseguimento delle diverse finalità pubbliche spetta al legislatore competente a disciplinare le funzioni ad essi affidate: il legislatore statale, pertanto, può istituire enti pubblici – e conseguentemente utilizzare la lettera g) del secondo comma dell'articolo 117 Cost. per dettarne la relativa disciplina ordinamentale ed organizzativa – qualora affidi a tali enti funzioni afferenti a materie di propria legislazione esclusiva, oppure nei casi in cui, al fine di garantire l'esercizio unitario di determinate funzioni di normale competenza delle Regioni o degli enti locali, intervenga in sussidiarietà proprio mediante la previsione e la disciplina di uno o più appositi enti pubblici nazionali, e di adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate, in ossequio al principio di leale collaborazione. Ma, prosegue la Corte, *il numero degli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico attualmente esistenti, i loro risalenti rapporti con il sistema delle autonomie territoriali dovuti alla localizzazione sul territorio, nonché la relativa eterogeneità delle attività in concreto svolte, mettono in evidenza che in questo settore ben difficilmente potrebbe essere superato lo stretto controllo di ragionevolezza sulla effettiva esistenza di una situazione tale da giustificare la attrazione a livello statale delle funzioni e della relativa disciplina. Lo stesso legislatore statale non sembra aver compiuto una scelta del genere, dal momento che le disposizioni di delega rendono evidente che era consapevole di intervenire in una materia caratterizzata da un intreccio di competenze statali e regionali (cfr. art. 42, comma 1, lett. a), e comma 2 della legge n. 3 del 2003).* (Ibidem)

Nel settore disciplinato dalla normativa impugnata si intrecciano, dunque, le due materie di legislazione concorrente “tutela della salute” e “ricerca scientifica”, i cui principi fondamentali devono essere fissati dal legislatore delegato. Con riferimento alla “ricerca scientifica”, la Corte ricorda che *l'inclusione di tale materia tra quelle appartenenti alla competenza concorrente non esclude che lo Stato conservi una propria competenza «in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un miglior espletamento» e neppure esclude che lo Stato possa – come nelle altre materie di competenza legislativa regionale – «attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio», attraverso una disciplina «che sia logicamente pertinente e risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (...).* Ciò rende possibile allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, andare al di là di quanto possono disciplinare ordinariamente le leggi cornice, per tutelare al tempo stesso in modo diretto anche “esigenze di carattere unitario” ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., seppur

*evidentemente nei limiti e con le necessarie forme collaborative cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale in materia.* (Considerato in diritto n.10).

Esigenze del genere indicato sussistono proprio nel procedimento innovativo previsto dalla legge cornice per la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni; la previsione di un nuovo tipo di soggetto giuridico (la Fondazione IRCCS di diritto pubblico) che è nella esclusiva disponibilità del legislatore statale, dal momento che corrisponde ad una nuova tipologia di persona giuridica, esige necessariamente una disciplina uniforme della sua fondamentale caratterizzazione organizzativa.

Dalla necessità di disciplinare un procedimento uniforme di trasformazione degli IRCCS esistenti in un nuovo tipo di soggetto giuridico pubblico, caratterizzato da un rinnovato modello organizzativo destinato a soddisfare le esigenze di funzionamento a rete, discende l'opportunità di riservare ad organi statali alcuni – pur limitati e condivisi con le Regioni – poteri amministrativi di attuazione di questo rinnovato sistema di organizzazione e di gestione, e la permanenza di alcune specifiche responsabilità di organi statali in materie complementari (come quelle inerenti i rapporti con l'ordinamento comunitario e con l'ordinamento internazionale), con conseguente dichiarazione di infondatezza della maggioranza dei rilievi di costituzionalità avanzati dalle ricorrenti in riferimento agli articoli 42 e 43 della legge n. 3 del 2003, tra cui, per esempio, quelli relativi ai poteri del Ministro della salute di nominare il direttore scientifico, di determinare l'organizzazione a rete degli IRCCS, di assegnare progetti di ricerca. Secondo la Consulta, tali poteri, espressione di una sostanziale uniformità di valutazione, *“spettano naturalmente ad un organo che riesca ad avere una visione d'insieme della complessiva capacità e specificità degli IRCCS, anche in relazione alle mutevoli tendenze della ricerca scientifica in materia sanitaria a livello internazionale ed a livello comunitario. Tali considerazioni valgono a rendere ragione anche del motivo per il quale si prevede in materia una forma meno rigida di partecipazione regionale all'esercizio del potere del Ministro della salute”.* (Ibidem).

Fondate sono, invece, le censure concernenti le norme che contengono vincoli in ordine alla composizione ed alla designazione dei consigli di amministrazione, dei presidenti e dei collegi sindacali delle Fondazioni, in quanto ingiustificatamente dettagliate ed invasive sia dell'autonomia statutaria delle Fondazioni, sia delle attribuzioni regionali. La modifica del Titolo V della Costituzione, infatti, non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione e di controllo di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali.

Il riconoscimento degli IRCCS come enti autonomi, dotati di propri statuti ed organi di controllo interni, ed operanti nell'ambito della legislazione regionale di tipo concorrente, rende,

infine, incostituzionale sia l'attribuzione al Ministro di poteri di controllo amministrativo su di essi, sia l'attribuzione ai Comitati paritetici di vigilanza, organi statali operanti su scala regionale ed appositamente istituiti, di un vero e proprio controllo amministrativo di tipo preventivo sugli atti fondamentali degli istituti in questione. Un controllo del genere, ormai escluso sia per le Regioni che per gli enti locali dalla intervenuta abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione, potrebbe essere ammissibile solo per gli "enti pubblici nazionali", mentre gli IRCCS, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 288 del 2003, sono enti a rilevanza nazionale, operanti nell'ambito regionale, per i quali, pertanto, non è configurabile alcun controllo di questo tipo.

Dott.ssa Paola Garro

-

.