

Sentenza n. 188 del 14 giugno 2007

Materia: Ambito della potestà statutaria. Competenza della regione nella funzione di controllo dell'attività degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: 123 costituzione. Articolo 12-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421". Articolo 8 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 L. 16 gennaio 2003, n. 3),

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articoli 4, comma 3, e 7, commi 1, 2, 3 e 4, e articolo 23 della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2006).

Esito: parziale accoglimento

Estensore: Carla Campana

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 4, comma 3, all'art. 7, commi 1, 2, 3, 4, e all'art. 23 della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005 n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2006).

In particolare, per quel che rileva ai fini della esposizione dei motivi di ricorso accolti dalla Corte, le censure concernenti l'art. 4, comma 3, muovono dal rilievo che tale disposizione, attribuendo una funzione di indirizzo politico amministrativo alla Giunta regionale, altererebbe il sistema delle relazioni tra gli organi regionali delineato dagli artt. 20 e 31 dello statuto regionale in tema di forma di governo, con conseguente violazione dell'art. 123 della Costituzione che riserva alla fonte statutaria tale disciplina.

Le censure relative all'art. 7, comma 2, trovano ragione, secondo il ricorrente, nel fatto che tale disposizione assoggetta l'attività di ricerca degli IRCCS al controllo della Regione, assumendo la violazione dei principi fondamentali posti dal d.lgs. n. 288 del 2003 ed in particolare della previsione, contenuta nell'art. 8, comma 3, che sottopone tale attività alla vigilanza del Ministro della salute. Anche in tal caso vi sarebbe una

violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La Corte dichiara fondata la censura relativa all'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 24 del 2005.

La Corte richiama il disposto dell'art. 123 della Costituzione, quale modificato ad opera della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), e della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il quale prevede l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale, il quale quindi è vincolato dalle scelte operate mediante questa speciale fonte normativa (sentenze n. 196 del 2003 e n. 372 del 2004).

Fra i contenuti necessari dello statuto regionale, l'attuale art. 123 Cost. indica anzitutto "la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", mentre il previgente art. 123 Cost. si riferiva più genericamente all'organizzazione interna della Regione.

Nella Regione Campania risulta tuttora vigente lo statuto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania), a causa del mancato esercizio del potere di revisione, complessiva o anche parziale, successivamente alla legge costituzionale n. 1 del 1999. Tale statuto risulta caratterizzato dall'attribuzione esclusiva al Consiglio regionale del potere di determinazione dell'indirizzo politico programmatico e dal controllo sulla sua attuazione, mentre alla Giunta si attribuiscono i compiti di *"attuare le direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio"* e di *"compiere tutti gli atti e adottare tutti i provvedimenti amministrativi, nelle materie attribuite o delegate alla regione, che non siano di competenza del Consiglio, nel quadro delle direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio"* (artt. 20 e 31). A fronte di tale assetto, la norma impugnata, al di là di ogni possibile valutazione di merito, che potrebbe anche essere favorevole, ma che non spetta a questa Corte esprimere, benché affermi il necessario rispetto del potere consiliare di determinazione dell'indirizzo politico-programmatico, attribuisce in realtà a tutta una serie di organi regionali (al Presidente della Regione, alla Giunta, ai singoli Assessori, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio) alcune funzioni del tutto estranee alla configurazione statutaria, come le funzioni di indirizzo politico amministrativo e di definizione degli obiettivi, nonché di controllo (tutto ciò va, evidentemente, letto in relazione alla contestuale attribuzione alla dirigenza amministrativa – operata dallo stesso art. 4 impugnato – di *"autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo"*).

La Corte respinge la tesi, sostenuta dalla difesa della resistente, secondo la quale la modifica dell'organizzazione interna della Regione (ed ora

almeno in larga parte riconducibile alla "forma di governo" della Regione), sia stata operata automaticamente dalle profonde innovazioni costituzionali introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Secondo la Corte, infatti, proprio quest'ultima legge costituzionale ha contestualmente riformato in modo incisivo l'art. 123 Cost., affidando alla fonte statutaria il compito di modificare ed integrare i precedenti statuti regionali anche adeguando l'organizzazione fondamentale della Regione alle modificazioni apportate all'assetto elettorale degli organi regionali di vertice ed al processo di accrescimento delle funzioni regionali, in parte già intervenuto ed in parte progettato, nonché anche alle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'assetto della pubblica amministrazione, fra le quali certamente anche le notevoli innovazioni in tema di rapporto fra politica ed amministrazione. A fronte di tale situazione, le Regioni, dunque, avrebbero dovuto sviluppare, attraverso apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni costituzionali ed istituzionali originate dalle nuove scelte operate a livello nazionale, in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale.

La stessa adozione da parte della Regione Campania della disposizione impugnata dimostra, sostiene la Consulta, la necessità di sostanziali modificazioni per adeguarsi ai mutamenti intervenuti sul piano della rappresentatività politica degli organi regionali ed alle nuove configurazioni dei rapporti fra le classi politiche e l'alta dirigenza.

Tuttavia, le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia.

Alla luce delle considerazioni esposte, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania, poiché interviene a disciplinare il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall'altro, in assenza del previo adeguamento dello statuto alle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999, violando pertanto la riserva statutaria posta dall'art. 123 Cost.

La Corte ritiene fondata anche la censura relativa all'art. 7, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2005 .

La Corte richiama la sentenza n. 422 del 2006 con la quale ha avuto modo di affermare che la previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli IRCCS disciplinata dall'art. 8 del d.lgs. n. 288 del 2003, produce un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa, dal momento che incide sulla verifica della rispondenza delle attività di ricerca degli IRCCS al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal Ministero, mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la

determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale (art. 12-*bis* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421").