

Osservatorio legislativo interregionale

Roma 29 e 30 settembre 2005

SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Dott.ssa Paola Garro
Consiglio regionale della Toscana
Area di coordinamento per l'assistenza professionale
Settore di assistenza giuridico-legislativa in materia
Sanitaria, sociale e culturale

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 200 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Materia: Sanità – Accesso alle strutture private accreditate

Limiti violati: Costituzione articoli 97 e 117,

Ricorrente/i: Tribunale amministrativo delle Marche

Oggetto: articolo 37, comma 3, della legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26 (Riordino del servizio sanitario regionale)

Esito: Infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Annotazioni: La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità – sollevata, in via incidentale, dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, in riferimento agli articoli 97 e 117 della Costituzione - dell'articolo 37, comma 3, della legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26 (Riordino del servizio sanitario regionale), il quale dispone che, in via provvisoria, in attesa di appositi accordi, resta fermo l'obbligo della preventiva autorizzazione per l'accesso alle strutture sanitarie non pubbliche, entro i limiti ed i termini stabiliti dall'articolo 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67.

Secondo il giudice *a quo*, la norma impugnata, che subordina l'accesso alle strutture private ad apposita autorizzazione preventiva, violerebbe l'articolo 117 della Costituzione: infatti, in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di accreditamento e di libera scelta da parte dell'assistito della struttura sanitaria alla quale richiedere l'erogazione delle prestazioni, avrebbe reintrodotta l'obbligo di un'autorizzazione per l'accesso alle strutture private accreditate, subordinando il suo rilascio all'insufficienza della struttura pubblica. La suddetta norma, in altri termini, non avrebbe riconosciuto all'assistito la facoltà di libera scelta della struttura sanitaria, subordinandola invece, nell'attesa di appositi accordi, al rilascio di un'autorizzazione per l'accesso alle strutture private accreditate, che abbiano accettato il *budget* imposto dalla USL territorialmente competente.

Nel respingere la censura, la Corte osserva che, nel sistema sanitario nazionale, il principio di libera scelta tra strutture pubbliche e private non appare affatto assoluto, dovendo invece essere temperato con altri interessi, costituzionalmente tutelati, puntualmente indicati da norme di principio della legislazione statale. Nella prima fase della riforma sanitaria l'accesso alle strutture private convenzionate con il servizio sanitario nazionale era subordinato da varie norme statali - tra cui proprio l'articolo 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67, al quale rinvia la disposizione regionale impugnata - alla duplice condizione che il servizio pubblico non fosse in grado di soddisfare la richiesta di prestazioni

specialistiche entro quattro giorni dalla presentazione e che fosse rilasciata apposita autorizzazione dalla USL territorialmente competente. Anche nel successivo regime dell'accreditamento, introdotto dall'articolo 8, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, la facoltà di libera scelta delle strutture e dei professionisti accreditati è esercitabile dall'assistito soltanto a condizione che gli stessi risultino effettivamente in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente e accettino il sistema della remunerazione a prestazione. Ulteriori limiti a tale facoltà si hanno con l'articolo 2 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, il quale al comma 8 stabilisce che le USL competenti, sulla base di piani preventivi regionali che fissano anche il tetto massimo di spesa sostenibile, contrattano con le strutture pubbliche e private la quantità presunta e la tipologia delle prestazioni erogabili, anche al fine degli oneri organizzativi e finanziari da sopportare. Il tutto ha trovato altra conferma nell'articolo 32, comma 8, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che prevede che sia una delibera regionale a ripartire in via preventiva e contestuale tra i soggetti accreditati il volume di prestazioni erogabili in base alla programmazione.

Alla luce dell'evoluzione della disciplina concernente il sistema di erogazione e retribuzione delle prestazioni specialistiche, appare evidente come, accanto all'enunciazione del principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, con la conseguente facoltà di libera scelta da parte dell'assistito, si sia progressivamente imposto, nella legislazione sanitaria, il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario. Le disposizioni citate si configurano, per la Corte, come norme di principio della legislazione statale e sono dirette a garantire ad ogni persona il diritto alla salute come «un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti», tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento. In particolare, anche nel sistema dell'accreditamento permangono i poteri di controllo, indirizzo e verifica delle Regioni e delle USL, tanto che «la libertà di scegliere, da parte dell'assistito, chi chiamare a fornire le prestazioni sanitarie non comporta affatto una libertà sull'an e sull'esigenza delle prestazioni», in quanto resta confermato il principio fondamentale che l'erogazione delle prestazioni soggette a scelte dell'assistito è subordinata a formale prescrizione a cura del servizio sanitario nazionale (sentenze nn. 416 del 1995, 304 del 1994 e 247 del 1992).

Tutto ciò conferma dunque che nella legislazione statale si rinvergono le indicate disposizioni di principio, alla cui stregua le Regioni, nella vigenza sia del "vecchio" testo dell'articolo 117 della Costituzione sia del nuovo, debbono indirizzare la propria competenza legislativa in materia. Sotto questo profilo, quindi, - afferma la Consulta - non sussiste la violazione dell'indicato parametro costituzionale, poiché la norma censurata si conforma a quei principi. (Considerato in diritto n. 2).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: 205 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Beni culturali e ambientali, cinematografia, teatro, musica, danza, spettacolo dal vivo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore

Limiti violati: Costituzione articolo 76, articolo 117, terzo e quarto comma.

Ricorrente/i: Regione Toscana

Oggetto: Articolo 10, commi 1 e 2, lettere *d)*, *e)*, *f)*, della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici).

Esito: Inammissibilità ed infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Annotazioni: Non è fondata, in riferimento agli articoli 76 e 117 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 1 e 2, della legge 6 luglio 2002, n. 137, laddove delega il Governo a dettare norme nelle materie relative ai beni culturali e ambientali, cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo, sport nonché proprietà letteraria e diritto d'autore, che, in quanto di competenza concorrente, dovrebbero essere direttamente disciplinate dal Parlamento. Va, infatti, ribadito che, da un lato, lo Stato può, in materie di competenza concorrente, dettare i principi fondamentali per mezzo di leggi delegate e, dall'altro lato, che la legge delega può essere oggetto di impugnazione se i principi ed i criteri direttivi fissati sono essi stessi invasivi della sfera di competenza regionale.

L'articolo 10, commi 1 e 2, lettere *d)*, *e)*, *f)*, della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), è stato sottoposto al vaglio della Consulta, dalla Regione Toscana, per violazione degli articoli 76 e 117, terzo e quarto comma, della Costituzione. Il primo dei due commi della disposizione impugnata delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto (e, limitatamente ai beni culturali e ambientali, la codificazione) delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo, sport nonché proprietà letteraria e diritto d'autore; il comma 2 detta i principi ed i criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo nell'emanare i suddetti decreti.

Relativamente ai beni culturali ed ambientali, la ricorrente assume violato l'articolo 117, terzo comma, Cost., in quanto – essendo riservate alla legislazione concorrente le materie della “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” e della “promozione e organizzazione di attività culturali” – i criteri indicati dalla norma

impugnata avrebbero un contenuto specifico e di dettaglio, tanto da rendere giuridicamente impossibile la successiva emanazione di una disciplina limitata solo alla predeterminazione dei principi fondamentali.

Relativamente allo spettacolo - materia assegnata alla competenza legislativa residuale regionale, non essendo menzionata nei commi secondo e terzo dell'articolo 117 Cost., - la Regione denuncia la violazione dell'articolo 117, quarto comma, Cost., stante l'assenza di qualsiasi titolo di legittimazione, anche solo trasversale, del potere legislativo statale; ovvero, in subordine, dell'articolo 117, terzo comma, Cost., qualora si dovesse inquadrare lo "spettacolo" nella più ampia materia concorrente della "promozione e organizzazione delle attività culturali", tenuto conto del carattere dettagliato, puntuale e preciso dei criteri dettati dal legislatore delegante.

Relativamente allo sport, la ricorrente rileva che la Costituzione riserva alla competenza legislativa concorrente l'"ordinamento sportivo", mentre la parte residuale della materia (ad es. la promozione di attività sportive e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature), non ricompresa in alcuna delle elencazioni del secondo o del terzo comma dell'articolo 117 Cost., ricadrebbe nell'area della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma della medesima norma costituzionale. Per quest'ultimi aspetti, pertanto, le argomentazioni sostenute dalla Regione nel proprio ricorso ricalcano quelle illustrate per i punti precedenti, ovvero, con riguardo all'ordinamento sportivo, fissazione di criteri così specifici e dettagliati da non lasciare alcuno spazio ad una legislazione di principi, mentre, con riguardo agli ulteriori aspetti della materia dello "sport", ingiustificato intervento statale in materia di competenza esclusiva regionale.

La Regione denuncia, infine, la violazione, da parte della norma censurata, dell'articolo 76 Cost., laddove delega il Governo ad emanare la disciplina in materie che, in quanto oggetto di potestà legislativa concorrente, dovrebbero essere direttamente disciplinate dal Parlamento con una legge organica. I decreti legislativi, infatti, secondo l'Avvocatura regionale, non si presterebbero alla definizione di norme di principio, essendo essi stessi strumenti destinati ad attuare principi posti dalla legge di delega, ed inoltre i criteri così stabiliti favorirebbero l'introduzione di nuovi ulteriori principi, con il conseguente restringimento dello spazio di intervento legislativo regionale.

Tutte le censure sono state respinte dai Giudici delle leggi per inammissibilità ed infondatezza delle questioni sollevate.

Per quanto concerne, in particolare, la denunciata inidoneità del decreto legislativo alla definizione di norme di principio nonché la conseguente asserita lesione della funzione legislativa del Parlamento, la Corte, citando precedenti pronunce, ribadisce *che la lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali (...). Il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il*

procedimento legislativo di delega, e quello di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte. (Considerato in diritto n. 2.2).

Ne consegue che lo Stato, in materie di competenza concorrente, può dettare i principi fondamentali per mezzo di leggi delegate e che la legge delega può essere oggetto di impugnazione, se i principi ed i criteri direttivi fissati sono essi stessi invasivi della sfera di competenza regionale.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 214 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Ambiente - Industria - Impiego di sostanze pericolose - Prevenzione degli incidenti rilevanti - Piani di emergenza esterni.

Limiti violati: Articolo 117, secondo e terzo comma della Costituzione.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: Articolo 10, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose).

Esito: Infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Annotazioni: Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26, che disciplina la predisposizione di "piani di emergenza esterni", relativamente agli stabilimenti in cui si impiegano sostanze pericolose, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, attribuendone la competenza alle Province.

Nel giudizio promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti dell'articolo 10, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sulla competenza legislativa delle Regioni ordinarie in materia di ambiente. La disposizione impugnata disciplina la predisposizione di piani di emergenza esterni (PEE) relativamente agli stabilimenti in cui si impiegano sostanze pericolose, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, attribuendone le relative competenze alle Province. Per il Governo, detta norma interferirebbe, innanzitutto, con le materie di legislazione esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dei rapporti internazionali, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere s) ed a), della Costituzione; lederebbe, altresì, l'articolo 117, terzo comma, Cost., in quanto inosservante dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato (decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 recante l'attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose) nella materia di competenza legislativa concorrente "sicurezza della popolazione"; violerebbe, infine, anche l'articolo 118 Cost., per contrasto con i principi di sussidiarietà ed adeguatezza, in applicazione dei quali la predisposizione dei piani di emergenza esterni è stata attribuita ad un organo statale. Sostiene l'Avvocatura erariale che, nell'ambito di una legge organica per la prevenzione degli incidenti rilevanti, la Regione non avrebbe tenuto conto dei limiti che incontra la sua potestà legislativa, sconfinando in una materia, quella ambientale, che è di legislazione esclusiva dello

Stato. La legge regionale si qualifica, all'articolo 1, come attuativa, del decreto n. 334 del 1999, e dunque ai principi di questo avrebbe dovuto attenersi, in quanto emanata nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di sicurezza della popolazione. Con specifico riguardo ai piani di emergenza esterni, lo stesso decreto ne indica il contenuto minimo, specificando, tra l'altro, nome e funzione delle persone autorizzate ad attivare e dirigere le misure d'intervento, mezzi d'informazione tempestiva, misure di coordinamento delle risorse e mezzi per l'informazione della popolazione: operazioni che sono riferibili ad un territorio che può risultare più vasto di quello provinciale o regionale, e quindi non possono essere svolte se non da chi ha competenza ultraregionale, oltre al fatto che all'informazione dei servizi di emergenza di altri Stati membri, in caso di incidenti con potenziali conseguenze oltre frontiera, può provvedere solo lo Stato (art. 117, secondo comma, lett. a).

La Corte, nel giudicare non fondate tali doglianze, conferma anche in questo caso l'orientamento, da ritenersi oramai consolidato nella giurisprudenza costituzionale, che configura l'ambiente come un "valore" costituzionalmente protetto, il quale delinea una sorta di materia "trasversale" idonea ad investire e ad intrecciarsi con competenze regionali, quale la "protezione civile" come nella fattispecie in esame, spettando allo Stato, tuttavia, il compito di fissare *standard* di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale. Da una parte, quindi, viene riconosciuta allo Stato una competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, ma dall'altra si riconosce alle Regioni la titolarità ad intervenire in settori di loro competenza per concorrere a tutelare il bene ambiente, senza però che ciò possa pregiudicare quanto disposto uniformemente a livello centrale. Nell'ambito di dette competenze concorrenti risultano, pertanto, legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione stessa, purché nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale in materia, ancorché maggiormente rigorosi rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale.

In materia di "protezione civile" il d.lgs. n. 334 del 1999 può essere considerato, oggi, come prima della riforma del titolo V, legge quadro (di cui, come si è detto, la legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 26 del 2003 costituisce dichiaratamente attuazione): contiene i principi generali, stabilendo le finalità e le linee guida che debbono informare il contenuto dei piani di emergenza esterna sulla cui disciplina riserva allo Stato il compito di fissare *standard* uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale. L'articolo 20, comma 1, del decreto, prevede la predisposizione di piani di emergenza esterni agli stabilimenti a cura del prefetto, d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, previa consultazione della popolazione. Tali piani hanno lo scopo di controllare e circoscrivere gli incidenti già avvenuti, limitare i danni, informare la popolazione, risanare l'ambiente. Il medesimo articolo 20, al comma 7, fissa come limite ultimo della sua vigenza, l'attuazione dell'articolo 72 del d.lgs. n. 112 del 1998. Questa norma, che specificamente contempla le attività a rischio di incidente rilevante, conferisce alle Regioni le funzioni amministrative relative alle industrie pericolose (comma 1), e la disciplina della materia ai fini del raccordo tra i soggetti incaricati dell'istruttoria e della garanzia della sicurezza del territorio e della popolazione (comma 2), precisando che il trasferimento avviene subordinatamente all'adozione della

normativa di cui al comma 2, alla previa attivazione dell'Arpa, e a seguito di accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione. L'articolo 72 non ha però ricevuto ancora attuazione completa, mancando l'accordo di programma tra Stato e Regione.

La legge della Regione Emilia-Romagna n. 26 del 2003 ha la finalità di disciplinare le funzioni amministrative in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con l'uso di determinate sostanze pericolose e le modalità di coordinamento dei soggetti coinvolti; in particolare, l'articolo 10, comma 2, prevede che sia la Provincia a predisporre questi piani, sentita l'Arpa e l'Asl competente, d'intesa con il prefetto ed i comuni interessati.

L'oggetto del contendere attiene, quindi, a competenze amministrative che la legge regionale impugnata assegna alla Provincia, mentre la legge statale attribuisce al prefetto.

La Consulta ricorda che l'articolo 18 del d.lgs. n. 334 del 1999 dispone che la Regione disciplina, ai sensi dell'articolo 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, l'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, individuando, fra l'altro, le autorità titolari delle funzioni amministrative e dei provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica e stabilisce le modalità per l'adozione degli stessi. E' evidente, allora, che è la stessa normativa statale a consentire interventi sulle competenze amministrative da parte della legge regionale, e che, pertanto, la norma impugnata non interferisce illegittimamente con la potestà legislativa statale laddove questa prevede, all'articolo 20, la competenza del prefetto fino all'attuazione dell'articolo 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 (che, come si ricorda, non è ancora intervenuta). Conclude la Corte che *"l'attribuzione alla Provincia, da parte della Regione, con l'art. 3 della legge regionale n. 26 del 2003, di una competenza amministrativa ad essa conferita dall'art. 72 d.lgs. n. 112 del 1998, non solo non viola la potestà legislativa dello Stato (...), ma costituisce applicazione di quanto alla Regione consente la stessa legge statale, sia pure in attesa dell'accordo di programma previsto dalla norma statale.*

La normativa impugnata non è peraltro operante, come espressamente riconosce (art. 3, comma 3) la legge regionale n. 26 del 2003, in quanto le funzioni Provinciali relative alla valutazione del rapporto di sicurezza saranno esercitate solo ed a seguito del perfezionamento della procedura di cui all'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998, cioè dopo che sarà perfezionato l'accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione". (Considerato in diritto n. 2.1).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 219 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Lavoro e occupazione - Lavori socialmente utili

Limiti violati: Articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Ricorrente/i: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: Articolo 3, commi 76, 77 e 82, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

Esito: Illegittimità costituzionale dei commi 76 e 82 dell'articolo 3 della legge n. 350 del 2003. Infondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 77 dell'articolo 3 della legge n. 350 del 2003.

Annotazioni: La Corte costituzionale ha dichiarato l' illegittimità parziale delle norme contenute nella legge finanziaria 2004 che, in tema di lavori socialmente utili, prevedono la stipula di apposite convenzioni direttamente tra lo Stato ed i Comuni, senza il coinvolgimento delle Regioni.

Le valutazioni dei giudici riguardano l'articolo 3, commi 76, 77 e 82, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004). In particolare, il comma 76 autorizza il Ministro del lavoro a prorogare per il 2004, rifinanziandole, le convenzioni già stipulate con i Comuni, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili, per lo svolgimento di attività di questo tipo e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro in favore dei soggetti in esse utilizzati. Il comma 77 completa questa disciplina, prorogando al 31 dicembre 2004, in presenza di tali convenzioni, il termine previsto dalla legislazione previgente come limite temporale entro il quale i costi dei lavori socialmente utili erano, in tutto o in parte, a carico del Fondo per l'occupazione. Il comma 82 autorizza poi il Ministero a stipulare nel 2004 direttamente con i Comuni nuove convenzioni (finanziandole contestualmente) per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro riferite a lavoratori impegnati in attività socialmente utili. Le suddette disposizioni sono state impugnate dalla Regione Emilia-Romagna per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, sotto il profilo dell'incidenza su materie di competenza legislativa regionale e dell'attribuzione di funzioni amministrative al Ministero del lavoro, in assenza di esigenze unitarie e senza alcuna intesa con le Regioni; nonché dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione, sotto il profilo del finanziamento statale di specifiche funzioni regionali.

La Corte ha osservato che la disciplina dei lavori socialmente utili – concernendo la tutela del lavoro e le politiche sociali – si colloca all'incrocio di varie competenze legislative, di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione. Essa infatti, in quanto mira ad agevolare l'accesso all'occupazione, attiene in senso lato al collocamento, ed è quindi riconducibile alla materia "tutela e sicurezza del lavoro" attribuita, dal terzo comma dell'articolo 117 Cost., alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La normativa in esame tende, inoltre, ad alleviare le difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e a fronteggiare situazioni di bisogno conseguenti alla perdita dell'occupazione, prevedendo la corresponsione ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili di somme di danaro che possono essere assimilate, sotto il profilo della natura latamente previdenziale, all'indennità di disoccupazione o di mobilità o al trattamento di integrazione salariale. Tale normativa, pertanto, può iscriversi sia nella materia delle politiche sociali, di competenza regionale residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., sia in quella della "previdenza sociale", attribuita invece alla competenza esclusiva dello Stato dal secondo comma, lettera o), dello stesso articolo. La competenza residuale regionale, infine, è coinvolta pure sotto l'ulteriore profilo della "formazione professionale" dei soggetti assegnati a lavori socialmente utili, nella misura in cui siffatta assegnazione persegua anche finalità formative.

Per le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze" - afferma la Consulta - la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso - ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa - si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (Considerato in diritto n. 5).

La normativa in esame è carente proprio sul punto del coinvolgimento regionale, ancor più se si considera che già prima della riforma del titolo V della Costituzione la legislazione in materia di lavori socialmente utili prevedeva convenzioni tra lo Stato e la Regione interessata.

Le disposizioni censurate, pertanto, in quanto ammettono solo convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni per il finanziamento statale di attività rientranti anche in materie di competenza legislativa regionale, sono costituzionalmente illegittime nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 222 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Trasporto pubblico locale

Limiti violati: Costituzione: Articoli 117, 118 e 119. Principio di leale collaborazione.

Ricorrente/i: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: Articolo 4, comma 157 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

Esito: Accoglimento

Annotazioni: la Consulta dichiara illegittimo l'articolo 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), nella parte in cui non prevede che la ripartizione dell'apposito fondo istituito per i servizi di trasporto pubblico locale sia preceduta dall'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni.

La norma in esame, al fine di assicurare il conseguimento di risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale, prevede la costituzione di un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la sua ripartizione tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997.

Secondo la Regione, tale disciplina sarebbe costituzionalmente illegittima dal momento che istituisce un Fondo ministeriale separato e con destinazione vincolata in una materia di competenza residuale delle Regioni, quale è, appunto, il trasporto pubblico locale; sarebbe, comunque, contrastante con il principio di leale collaborazione la previsione secondo la quale il riparto delle risorse previste sia effettuato con d.P.C.m., dopo aver semplicemente sentito la Conferenza unificata. Invero, tale strumento collaborativo non corrisponderebbe, per la ricorrente, alle ben più intense modalità di leale collaborazione più volte indicate in precedenti pronunce della Corte.

Nell'accogliere parzialmente le censure regionali, il Giudice delle leggi ricorda che la materia del trasporto pubblico locale rientra, senza alcun dubbio, nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni ex quarto comma dell'articolo 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (*Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*) aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli

enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati, escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale (articoli 1 e 3). L'articolo 20, comma 5, del medesimo decreto, prevede che le risorse statali di finanziamento relative all'espletamento delle funzioni conferite alle Regioni ed agli enti locali sono individuate e ripartite tramite decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Come noto, la Corte ha più volte ribadito che in attesa dell'attuazione della riforma costituzionale in materia di autonomia finanziaria, non sono consentiti al legislatore statale finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale, né, di norma, è consentito allo Stato prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni o istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali. Le eccezioni a questo divieto sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto dagli articoli 118, primo comma, e 119, quinto comma, Cost. Quest'ultima disposizione, in particolare, autorizza lo Stato ad attuare due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle Regioni e degli enti locali: o l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto all'ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale (modalità questa, però, che presuppone che lo Stato abbia dato previa attuazione legislativa a quanto previsto dai primi quattro commi dell'art. 119 Cost., così garantendo a Regioni, Province e Comuni che le loro entrate finanzino «integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»); o la realizzazione di interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Nella specie, l'articolo 4, comma 157, della legge n. 350 del 2003, non è riconducibile a quest'ultima particolare tipologia di intervento a sostegno della finanza regionale o locale, non essendo predeterminato alcun intervento speciale, né individuato alcun particolare ente destinatario.

Nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, la disciplina di riferimento è contenuta nel citato articolo 20, comma 5, del d.lgs. n. 422 del 1997, che stabilisce le modalità di trasferimento delle risorse erogate dallo Stato. Il fondo previsto dall'articolo denunciato risulta sostanzialmente analogo al meccanismo di finanziamento appena richiamato e ciò, pertanto, è sufficiente a giustificare l'intervento finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa. Ma dal momento che tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, è necessario assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni attraverso il loro coinvolgimento nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi.

La Consulta, pertanto, ritiene insufficiente il meccanismo dell'articolo della finanziaria del 2004 che, a differenza di quanto previsto dall'articolo 20, comma 5, del d.lgs. n. 422 del 1997, si limita a prevedere l'adozione del d.P.C.m. per la ripartizione del fondo sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, anziché previa intesa con la stessa .

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 231 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Istruzione pubblica - Partecipazione dei lavoratori nelle imprese.

Limiti violati: Costituzione: Articoli 117, 118 e 119.

Ricorrente/i: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: Articoli 3, comma 92 e 4, commi 112, 113, 114 e 115 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

Esito: Illegittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 113 e 114 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004). Infondatezza delle altre questioni.

Annotazioni: La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità parziale di alcune norme della legge finanziaria 2004 che, nell'istituire un fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, non prevedono strumenti volti a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Le disposizioni censurate sono contenute nell' articolo 4, commi 112, 113, 114 e 115 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*) che istituisce un fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, allo scopo di sostenere programmi finalizzati alla partecipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese medesime, affidandone la gestione ad un Comitato, composto da esperti nominati in parte dal Ministero ed in parte dalle associazioni sindacali, il quale, tra l'altro, ha il compito di redigere il regolamento per il proprio funzionamento, mentre con lo stesso decreto ministeriale sono stabiliti i criteri fondamentali di gestione del fondo (commi 112 e 113). Con successivi decreti possono essere modificati i criteri di gestione sulla base del recepimento di eventuali accordi interconfederali o di avvisi comuni delle parti sociali, anche in attuazione degli indirizzi dell'Unione europea (comma 114). Infine, il Comitato annualmente redige una relazione, da inviare al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, alle competenti Commissioni parlamentari ed al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (comma 115).

Per la ricorrente le norme prevedono la costituzione di un fondo per finanziare interventi diretti da parte dello Stato che sono illegittimi, in quanto concernono la materia della tutela e sicurezza del lavoro, di competenza legislativa concorrente. Per l'Avvocatura erariale, invece, i finanziamenti attengono ai rapporti di lavoro ed agli assetti societari dei datori di lavoro e rientrano quindi nella materia "ordinamento civile".

Per la Consulta, le disposizioni denunciate trovano il loro fondamento nell'articolo 46 Cost., che riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende. Quanto al diritto comunitario, richiamato dal comma 114, dette norme si ricollegano ad una serie di provvedimenti tra cui, innanzitutto, la direttiva 94/45/CE del Consiglio del 22 settembre 1994, relativa all'istituzione di un Comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese o nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, attuata con il decreto legislativo 2 aprile 2002, n. 74; nonché la direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2002, istitutiva di un quadro generale relativo all'informazione ed alla consultazione dei lavoratori. Alla luce del quadro normativo di riferimento, la Corte ritiene che i finanziamenti in questione, in quanto finalizzati a progetti inerenti alla costituzione di organi o alla regolamentazione di procedure di informazione o di mera consultazione dei lavoratori sulla vita delle aziende e sulle scelte di massima da compiere, attengano alla tutela del lavoro, esaurendosi essi nell'ambito di un rafforzato svolgimento delle relazioni industriali, senza modificare gestioni o assetti imprenditoriali e senza direttamente incidere sul rapporto di lavoro. Le norme impugnate ed i progetti da esse previsti, però, si ricollegano anche ad atti comunitari che concernono lo statuto della società europea, con la previsione di organi decisionali, e non solo, destinatari di informazione o autori di atti consultivi. Pertanto, i progetti concernenti il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle aziende finiscono per riguardare, da un lato, le strategie ed alcuni profili strutturali delle imprese, dall'altro, con l'attribuzione ai lavoratori componenti di determinati organi di garanzie assimilabili a quelle riconosciute ai rappresentanti sindacali, la stessa disciplina del rapporto di lavoro. Ne consegue che le disposizioni censurate non esauriscono la loro efficacia nella materia della tutela del lavoro ma attengono anche all'ordinamento civile. Esse si collocano, quindi, all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione essendo, in tema di ordinamento civile, esclusiva dello Stato - che è, pertanto, legittimato a dettare norme primarie e quindi l'emanazione del decreto attuativo e di quelli successivi (comma 114); concorrente, in materia di tutela del lavoro, il che rende illegittima l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione.

Premesso che il principio di leale collaborazione – secondo la Corte - può essere diversamente modulato poiché nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso, deve essere rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale.

In conclusione, ferma restando la sostanziale coerenza della previsione dello strumento di monitoraggio di cui al comma 115 con l'istituzione del fondo e la sua compatibilità, alle dette condizioni di gestione concertata, con gli evocati parametri, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114 della legge n. 350 del 2003 in quanto non è previsto alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni. (Considerato in diritto n. 4).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 232 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Edilizia ed urbanistica

Limiti violati: Costituzione: Articolo 3; articolo 117, secondo comma, lettere *l)* e *s)*; articolo 117, terzo e sesto comma; articolo 118, terzo comma.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 40 e 50, comma 8, lettera *c)* della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (*Norme per il governo del territorio*).

Esito: Illegittimità costituzionale dell' articolo 50, comma 8, lettera *c)* della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (*Norme per il governo del territorio*). Infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 40.

Annotazioni: La Consulta, investita della questione di legittimità di alcuni articoli della legge della Regione Veneto in materia di governo del territorio, circoscrive i limiti che le Regioni incontrano nel dettare disposizioni che derogano alle distanze minime tra le costruzioni previste in sede statale.

La questione al vaglio dei giudici delle leggi è originata dal ricorso con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 40 – in relazione all'articolo 117, secondo comma, lettera *s)*, e all'articolo 118, terzo comma, della Costituzione – e dell'articolo 50, comma 8, lettera *c)* – in relazione all'articolo 117, commi secondo, lettera *l)*, terzo e sesto, nonché all'articolo 3 della Costituzione – della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (*Norme per il governo del territorio*). Tale legge detta norme per il governo del territorio, definendo, in particolare, le competenze degli enti territoriali, le regole per l'uso dei suoli, i diversi livelli e strumenti di pianificazione, le forme di coordinamento ed integrazione delle informazioni, i procedimenti. L'articolo 40 prevede che il Piano di assetto del territorio (PAT), previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi esistenti nei centri storici, determini – anche relativamente alle ville venete nonché agli edifici e complessi di valore monumentale e testimoniale – le categorie in cui gli stessi debbono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche, attribuendo in tal modo specifici valori di tutela e, quindi, individuando per ciascuna categoria gli interventi e le destinazioni d'uso ammissibili. La norma prevede, inoltre, che il Piano degli interventi (PI) attribuisca a ciascun manufatto le caratteristiche tipologiche di riferimento tra quelle determinate dal PAT, nonché la corrispondente categoria di intervento edilizio. Tale disposizione sarebbe lesiva dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s)*, e sesto comma, Cost., che rispettivamente riservano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ed alla sua potestà regolamentare la tutela

dei beni culturali. Invero, il ricorrente rileva come nella tutela dei beni culturali rientri, innanzitutto, il potere di riconoscere i beni culturali come tali.

L'articolo 50, comma 8, lettera c), della legge regionale, stabilisce tra gli edifici distanze minori di quelle previste dall'articolo 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, nelle zone omogenee B e C1, qualora, fermo restando per le nuove costruzioni il rispetto delle distanze dal confine previste dal piano regolatore generale che comunque non possono essere inferiori a cinque metri, gli edifici esistenti antistanti a quelli da costruire siano stati realizzati legittimamente ad una distanza dal confine inferiore. La norma è denunciata per invasione della competenza esclusiva statale, incidendo, la materia delle distanze tra i fabbricati, nell'ordinamento civile.

La Corte accoglie quest'ultima censura, ricordando che, da un lato, la disciplina delle distanze rientra, senza alcun dubbio, nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva spettanza dello Stato, e che, dall'altro, nel riparto di potestà legislative, alle Regioni è attribuita la competenza concorrente nella materia del governo del territorio, comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia. Le Regioni, pertanto, sono tenute ad esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, primo dei quali, in materia di distanze tra fabbricati, è che la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale, sempre ovviamente nei limiti della ragionevolezza, possono essere fissati limiti maggiori. In secondo luogo, l'ordinamento statale consente deroghe alle distanze minime con normative locali, purché previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. *Tali principi – ricorda la Corte – si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato.*

I suindicati limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle previste dalla normativa statale trovano la loro ragione nel rilievo che le deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi. (Considerato in diritto n. 4). La norma regionale censurata non risponde ai suddetti requisiti di legittimità proprio perché non attiene all'assetto urbanistico complessivo delle zone territoriali in cui la suddetta deroga è consentita ma, con riguardo ad una situazione particolare costituita da una costruzione già esistente posta a distanza dal confine inferiore a quella prescritta, autorizza il proprietario del fondo confinante a costruire o a mantenere il proprio fabbricato ad una distanza dall'altro manufatto preesistente inferiore a quella ordinariamente stabilita, con il solo rispetto della prescritta distanza dal confine.

La questione concernente l'articolo 40, invece, non è fondata. Ritiene, infatti, la Corte che la tutela dei beni culturali, inclusa nella lett. s) del secondo comma dell'articolo 117 Cost., tra quelle di competenze legislative esclusiva dello Stato, è materia che ha un proprio ambito oggettivo, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in

rilievo beni culturali. Essa costituisce anche una materia-attività, condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente, non a caso ricompresa sotto la stessa lett. s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Come più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, la "tutela dell'ambiente", più che una materia, rappresenta un compito, nell'esercizio del quale concorrono lo Stato, che conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e da queste non derogabili, ed anche le Regioni, legittimate ad intervenire nei settori di loro competenza ai sensi del terzo e del quarto comma dell'articolo 117 Cost. Nella disciplina dei beni culturali, s'intrecciano competenze esclusive statali e concorrenti, come confermato anche dalle norme del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e paesaggistici*) che ribadisce l'esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali (art. 4, comma 1) e, nel contempo, stabilisce, però, che siano non soltanto lo Stato, ma anche le Regioni, le Città metropolitane, le Province ed i Comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione (art. 1, comma 3). Inoltre, a rendere evidente la connessione della tutela e valorizzazione dei beni culturali con la tutela dell'ambiente, sono le lettere *f*) e *g*) del comma 4 dell'articolo 10 del codice, le quali elencano, tra i beni culturali, le ville, i parchi, i giardini, le vie, le piazze e in genere gli spazi aperti urbani di interesse artistico o storico. Con riguardo a tale ultimo rilievo viene in evidenza la competenza regionale. Come già ricordato, la materia del governo del territorio, comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia, rientra tra quelle di competenza legislativa concorrente. Spetta perciò alle Regioni, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato, stabilire la disciplina degli strumenti urbanistici. Tra i valori che gli strumenti urbanistici devono tutelare hanno rilevanza non secondaria quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura nella polivalenza di sensi del termine.

La norma impugnata non è invasiva della sfera di competenza statale in quanto la disciplina regionale non è sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva rispetto a quest'ultima, in modo da assicurare, nella predisposizione della normativa di governo del territorio, la tutela dei beni culturali coinvolti nei centri storici. Per la Corte, *la legge regionale non stabilisce nuovi criteri di identificazione dei beni culturali ai fini del regime proprio di questi nell'ambito dell'ordinamento statale, bensì prevede che nella disciplina del governo del territorio – e quindi per quanto concerne le peculiarità di questa – si tenga conto non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri, purché però essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia* (Considerato in diritto n. 2).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 242 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Impresa - Interventi finanziari statali di potenziamento del capitale delle imprese medio-grandi

Limiti violati: Costituzione: Articoli 117, 118 e 119. Principio di leale collaborazione.

Ricorrente/i: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: Articolo 4, commi 106, 107, 108, 109, 110 e 111 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

Esito: Illegittimità parziale dell'articolo 4, comma 110, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004). Infondatezza delle altre questioni.

Annotazioni: La Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 110, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), nella parte in cui non prevede che l'approvazione ad opera del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi finanziari ivi indicati debba essere preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Le disposizioni censurate dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione istituiscono e disciplinano un Fondo rotativo nazionale gestito dalla Società Sviluppo Italia per effettuare interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo, anche attraverso la sottoscrizione di quote di minoranza di fondi immobiliari chiusi che investono in esse.

Secondo la ricorrente, la disciplina impugnata sarebbe viziata da illegittimità costituzionale in quanto le provvidenze in essa previste non troverebbero giustificazione in base al titolo di intervento statale *ex* articolo 117, secondo comma, lett. e), Cost., concernente la tutela della concorrenza, poiché la relativa modestia delle risorse stanziare escluderebbe che esso possa essere classificato come uno strumento di politica economica idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale e sullo sviluppo dell'intero Paese. Il mancato coinvolgimento delle Regioni nella parte relativa alla programmazione degli interventi sarebbe, altresì, lesivo delle attribuzioni regionali nonché del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

Secondo la Corte, nel caso di specie non si opera nell'ambito della tutela della concorrenza, neppure a volerla intendere in senso dinamico, dal momento che gli interventi previsti sono finalizzati semplicemente ad agevolare una maggiore capitalizzazione di alcune imprese medio-grandi, con una ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull'attività economica e sui settori produttivi. Ma in materie affidate alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni, il legislatore statale può, nel rispetto di determinate condizioni, attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 Cost. Ed è ciò che avviene con la disciplina in esame, la quale opera l'attribuzione a livello statale di una funzione amministrativa di temporaneo sostegno finanziario a determinate imprese produttive per evidenti finalità di politica economica, per il raggiungimento delle quali appare strutturalmente inadeguato il livello regionale, al quale sfugge una valutazione d'insieme. *Tuttavia, come già chiarito da questa Corte, la "chiamata in sussidiarietà" di funzioni che costituzionalmente spettano alle Regioni comporta anche la necessità che lo Stato coinvolga sostanzialmente le Regioni stesse, «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.* (Considerato in diritto n. 7)

Nel caso in esame, manca ogni tipo di coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio delle funzioni attratte in sussidiarietà allo Stato; da qui la necessità di integrare il comma 110 dell'articolo 4 con la previsione della previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 243 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Materia: Commercio - Deroghe agli orari degli esercizi commerciali nelle città d'arte.

Limiti violati: Costituzione: Articoli 3, 97 e 117.

Ricorrente/i: Tribunale amministrativo regionale del Veneto

Oggetto: Articoli 2 e 3 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 1999, n. 62 (*Individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita*)

Esito: Inammissibilità ed infondatezza delle questioni sollevate

La Consulta ha dichiarato inammissibili ed infondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto in riferimento agli articoli 3, 97 e 117 Cost., degli articoli 2 e 3 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 1999, n. 62 (*Individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita*), che stabiliscono i criteri ed i requisiti per la individuazione – da parte delle Province, cui l'articolo 1 della stessa legge attribuisce tale funzione – rispettivamente dei Comuni «a prevalente economia turistica» e delle «città d'arte». Entrambe le qualificazioni sono finalizzate all'applicazione delle deroghe agli orari degli esercizi commerciali previste dall'articolo 12 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*), con conseguente possibilità, per gli esercizi commerciali ricadenti nel territorio dei Comuni e delle città, come sopra individuati, di effettuare l'apertura per la vendita, nel periodo dal 15 marzo al 4 novembre, anche nei giorni domenicali e festivi. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore la valutazione finalizzata a differenziare, sulla base di criteri generali, la composita realtà territoriale, ai fini dell'attribuzione di specifiche qualificazioni della stessa, sia pure con il consueto, generale limite della non palese arbitrarietà ed irragionevolezza. La Corte, inoltre, ha rilevato come la normativa regionale censurata tragga origine e fondamento dall'articolo 12 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, per il quale, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore di esso, le Regioni individuano i Comuni ad economia prevalentemente turistica, le città d'arte o le zone del territorio dei medesimi nei quali gli esercizi commerciali possono esercitare la facoltà di determinare liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva dell'esercizio. La Regione Veneto, in attuazione di tale prescrizione, ha emanato la legge regionale oggetto della presente questione, prevedendo in essa (all'articolo 1) la delega alle Province per l'individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte, con le modalità ed i criteri indicati negli articoli 2 e seguenti della medesima legge.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 244 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Materia: Enti locali – Consiglio della Comunità montana

Limiti violati: Costituzione: Articoli 3, 5, 97, 114, 117, secondo comma, lettera *p*), 123. Principio di leale collaborazione

Ricorrente/i: Tribunale amministrativo regionale per il Molise.

Oggetto: Articolo 17 della legge della Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12 (*Riordino e ridefinizione delle comunità montane*)

Esito: Infondatezza della questione

Annotazioni: La Corte costituzionale si pronuncia sulla natura giuridica delle Comunità montane e sulla possibilità, per il legislatore regionale, di prevedere lo scioglimento del loro Consiglio, con decreto del Presidente della Regione, nel caso di mancata approvazione del bilancio o dello Statuto.

La questione al vaglio dei giudici delle leggi è originata da un'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise che dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 17 della legge della Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12 (*Riordino e ridefinizione delle comunità montane*), in riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, secondo comma, lett. *p*), e 123 della Costituzione, nella parte in cui affida ai poteri del Presidente della Giunta regionale lo scioglimento, la sospensione ed il commissariamento del Consiglio della comunità montana. La disposizione impugnata prevede, infatti, la possibilità che, in caso di mancata approvazione del bilancio dell'ente montano o di mancata approvazione nei termini dello statuto montano, il Presidente della Giunta regionale del Molise, con proprio decreto, sciolga il Consiglio della Comunità montana e provveda alla nomina di un Commissario che eserciti le attribuzioni degli organi comunitari fino alla ricostituzione degli stessi.

Per il giudice *a quo*, il novellato articolo 117 della Costituzione affida l'ordinamento degli enti locali quasi interamente alla cura della legislazione regionale, atteso che tale materia rientra nella competenza legislativa residuale della Regione, fatta eccezione per la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tale riserva di legge statale, secondo il rimettente, deve essere estesa, per ragioni di coerenza e sistematicità dell'ordinamento, anche all'elezione ed al funzionamento degli organi della Comunità montana, con la conseguenza che la previsione di un potere regionale di controllo sostitutivo sugli enti montani, contenuta in una legge regionale, contrasterebbe con il riconoscimento della parità di rango costituzionale tra

Regione e Comuni di cui all'articolo 114 della Costituzione, nonché con la riserva di legge statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione. Inoltre, la mancata previsione di una consultazione con gli enti locali, che costituiscono la struttura associativa della Comunità montana, appare in contrasto con il principio contenuto nell'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione.

Ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale della norma censurata, occorre valutare come si collocano le Comunità montane nell'ambito dell'attuale sistema delle autonomie.

Alla Comunità montana va riconosciuta la natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo (art. 4, legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"). La più recente normativa ha, altresì, specificato l'effettiva natura giuridica di tali enti, qualificandoli dapprima quali «unioni montane» (art. 28, legge n. 142 del 1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, legge 3 agosto 1999, n. 265 recante "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142") e successivamente quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000). E lo stesso articolo 27 citato, al comma 4, demanda alla legge regionale la disciplina delle Comunità con specifico riferimento: *a*) alle modalità di approvazione dello statuto; *b*) alle procedure di concertazione; *c*) alla disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali; *d*) ai criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; *e*) ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio. Alla luce dell'evoluzione legislativa in materia, si tratta, dunque, di un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, "funzioni proprie", "funzioni conferite" e funzioni comunali. Detta qualificazione pone in evidenza l'autonomia di tali enti, non solo dalle Regioni, ma anche dai Comuni, come dimostra anche l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3").

Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene infondate le questioni sollevate. Invero, l'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione, nella parte in cui prevede, tra l'altro, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla "legislazione elettorale" e agli "organi di governo", non è applicabile alle Comunità montane, in quanto la citata disposizione fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane e l'indicazione in essa contenuta deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. Analogamente inconferente è il riferimento all'articolo 114 della Costituzione, non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto.

Non è fondata, infine, neanche la doglianza relativa alla mancata previsione della consultazione dei Comuni facenti parte della Comunità montana, ad opera della Regione, prima dell'adozione del provvedimento di commissariamento, in forza di quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 123 della Costituzione. La norma impugnata prevede casi di scioglimento e di commissariamento degli organi comunitari collegati ad eventi oggettivamente rilevanti, quali: *a)* la mancata elezione del Presidente e della Giunta entro 60 giorni dalla convalida degli eletti, dalla vacanza comunque verificatesi o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse; *b)* le dimissioni contestuali o la decadenza di almeno la metà dei consiglieri comunitari nominati dai consigli comunali; *c)* la mancata approvazione del bilancio di previsione; *d)* la mancata approvazione dello statuto nei termini previsti dall'articolo 8 della stessa legge. Stante l'assenza di qualsiasi profilo di discrezionalità, per la Corte non è necessaria la previsione di meccanismi di preventiva consultazione dei Comuni interessati; il carattere oggettivo degli eventi cui la norma si riferisce è, infatti, sufficiente a giustificare l'adozione dell'atto di controllo sostitutivo, vista la sostanziale ininfluenza di una preventiva fase di contraddittorio con i Comuni stessi. L'accertamento della sussistenza di una o più delle fattispecie previste dalla norma comporta automaticamente l'adozione, in via vincolata, del provvedimento di commissariamento dell'ente.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 270 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Ricerca scientifica e tecnica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico (IRCCS)

Limiti violati: Costituzione: Articoli 3, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119.

Ricorrente/i: Regione Sicilia, Regione Marche, Regione Veneto, Regione Emilia-Romagna.

Oggetto: Articoli 42 e 43 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*); 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*).

Esito: Illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'articolo 42, comma 1, lettere *b*) e *p*) della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*); illegittimità costituzionale *in parte qua* degli articoli 1, comma 2, 3, comma 2, 3, comma 3, 4, comma 3, 13, comma 1 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*); illegittimità costituzionale dell'articolo 16, commi 1 e 2 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*); infondatezza ed inammissibilità delle altre questioni sollevate.

Annotazioni: 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 principi 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.