



Sentenza **270/2005**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CAPOTOSTI** - Redattore **DE SIERVO**

Udienza Pubblica del **19/04/2005** Decisione del **23/06/2005**

Deposito del **07/07/2005** Pubblicazione in G. U. **13/07/2005**

Norme impugnate: - Questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 della legge 16/1/2003, n. 3, recante: "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione". (ric. 30/2003). - Questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 7, 9, 42, 43 e 46 della legge 16/1/2003, n. 3, recante: "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione" (ric. 31/2003). - Questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 7, 9, c. 1°; 27, c. 8°; 42, 43 e 46 della legge 16/1/2003, n. 3, recante: "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione" (ric. 32/2003). - Questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 43 della legge 16/1/2003, n. 3, recante: "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione" (ric. 34/2003). - Questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, c. 2°; 2, c. 1°, 2° e 3°; 7, c. da 1° a 4°; 8; 11, c. 1°, e 2°; 12, c. 2° del d.lgs. 16/10/2003, n. 288, recante: "Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, c. 1°, della legge 16 gennaio 2003, n. 3," (ric. 96/2003). - Questione di legittimità costituzionale del d.lgs. 16/10/2003, n. 288, recante: "Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, c.1°, della legge 16 gennaio 2003, n. 3" (ric. 98/2003). - Questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, c. 1°, 2° e 3°; 3, commi dal 1° al 6°; 4; 5; 8, c. 5°; 10, c. 1°, ultimo periodo; 11, c. 1°; 14; 15, c. 1° e 2°; 16, c. dal 1° al 4°; 17, c. 2°; e 19 del d.lgs. 16/10/2003, n. 288, recante: "Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico a norma dell'art. 42, c. 1°, della legge 16 gennaio 2003, n. 3", (ric. 3/2004). - Questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, c. 21°, 38°, 53° e 70°; 3, c. 17°, 18°, 20°, 32°, 43°, 49°, 53°, 58°, 60°, 75°, 76°, 77°, 82°, 92°, 101° e da 108° a 117°; 4, c. da 1° a 6°, 9°, 10°, 18°, 19°, 29°, 30°, 61°, 63°, 82°, 83°, da 100° a 102°, da 106° a 115°, 157°, 159°, 204°, da 209° a 211°, da 215° a 217° e 236°, della legge 24/12/2003, n. 350, recante: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)" (ric. 33/2004).

Massime: **29518 29519 29520 29521 29522 29523 29524 29525 29526 29527 29528 29529 29530 29531 29532 29533 29534 29535 29536 29537 29538 29539 29540 29541 29542 29543 29544**

Atti decisi: **ric. 30, 31, 32, 34, 96 e 98/2003; 3 e 33/2004**

## SENTENZA N. 270 ANNO 2005

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi 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), promossi con due ricorsi della Regione Siciliana (reg. ric. nn. 30 e 98 del 2003), con un ricorso della Regione Veneto (reg. ric. 31 del 2003), con tre ricorsi della Regione Emilia-Romagna (reg. ric. n. 32 del 2003 e nn. 3 e 33 del 2004) e con due ricorsi della Regione Marche (reg. ric. nn. 34 e 96 del 2003), notificati il 21 marzo 2003 (reg. ric. nn. 30, 31, 32 e 34 del 2003), il 19 dicembre 2003 (reg. ric. nn. 96 e 98 del 2003), il 27 dicembre 2003 (reg. ric. n. 3 del 2004) e il 24 febbraio 2004 (reg. ric. n. 33 del 2004), depositati in cancelleria il 26 marzo 2003 (reg. ric. n. 30 del 2003), il 27 marzo 2003 (reg. ric. nn. 31, 32 e 34 del 2003), il 23 dicembre 2003 (reg. ric. 96 del 2003), il 29 dicembre 2003 (reg. ric. 98 del 2003), il 2 gennaio 2004 (reg. ric. n. 3 del 2004) e il 4 marzo 2004 (reg. ric. n. 33 del 2004) ed iscritti ai nn. 30, 31, 32, 34, 96 e 98 del registro ricorsi 2003 ed ai nn. 3 e 33 del registro ricorsi 2004.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 19 aprile 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana, Carlo Albini per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. – La Regione Siciliana, con ricorso notificato il 21 marzo 2003 e depositato il 26 marzo 2003, ha impugnato l'art. 42 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), che delega il Governo ad emanare un decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico (IRCCS) di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269, e successive modificazioni, sulla base di principi e criteri direttivi individuati nello stesso articolo, per violazione degli artt. 117, terzo comma e 118, della Costituzione, nonché dell'art. 17, lettere *b*) e *c*) dello statuto regionale.

La Regione ritiene che la disposizione impugnata sia da ricondurre alla materia “ricerca scientifica” e alla materia “tutela della salute”, entrambe affidate alla legislazione concorrente dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione e, quanto alla “tutela della salute”, altresì contemplata nello statuto della Regione Siciliana (art. 17, lettere *b* e *c*).

In particolare, secondo la ricorrente, la norma impugnata delegherebbe il Governo al riordino della disciplina degli IRCCS, mentre «avrebbe dovuto limitarsi a fissare 'i principi e i criteri direttivi', aventi natura di principi fondamentali destinati alle Regioni quali limiti all'esercizio della potestà legislativa alle stesse ascritte». Il concreto riordino avrebbe dovuto essere effettuato con norme regionali e non con decreto legislativo.

La Regione conclude affermando che l'attribuzione al Ministero della salute, operata dalla norma oggetto di censura, del compito di procedere alla trasformazione dei predetti istituti, anche se con l'intesa della Regione interessata, sarebbe lesiva del riparto delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione.

2. – Con ricorso notificato il 21 marzo 2003 e depositato il 27 marzo 2003, anche la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, gli articoli 42 e 43 della legge n. 3 del 2003.

La ricorrente ritiene che la materia disciplinata dall'art. 42 rientri nell'ambito della tutela della salute prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost. D'altra parte, la disciplina della trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni e l'organizzazione a rete di quelli dedicati a particolari discipline non potrebbero neppure essere ricondotte «nell'ambito della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117».

Il rispetto della competenza regionale in una materia di legislazione concorrente, richiederebbe il riconoscimento della possibilità per la Regione di porre norme di dettaglio, possibilità che non potrebbe ridursi alla “semplice espressione” di un parere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sullo schema del decreto legislativo.

La Regione ritiene, pertanto, che gli articoli oggetto di censura violino gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione.

3. – Anche la Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 21 marzo 2003 e depositato il 27 marzo 2003, ha impugnato, fra gli altri, gli articoli 42 e 43 della legge n. 3 del 2003.

Preliminarmente, la ricorrente illustra l'evoluzione della disciplina legislativa sugli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, evidenziando «la loro progressiva attrazione nell'ambito del servizio sanitario, quindi verso la competenza regionale».

In particolare, la ricorrente ritiene che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, il quale ha attribuito alla potestà legislativa concorrente delle Regioni sia la “tutela della salute”, sia la “ricerca scientifica”, l'assetto degli IRCCS dovrebbe considerarsi interamente assorbito nell'ambito della competenza regionale, nel rispetto dei soli principî fondamentali posti dalla legge statale.

L'art. 42 impugnato violerebbe invece la competenza legislativa regionale, in quanto non si limiterebbe a determinare i soli principî fondamentali, né delegherebbe il Governo ad adottare norme di tale tipologia, dal momento che i singoli principî e criteri direttivi contenuti nella delega consentirebbero al legislatore delegato di porre norme di dettaglio. La competenza legislativa regionale risulterebbe, dunque, del tutto estranea al complessivo impianto della delega.

La ricorrente esclude che si versi nella materia dell'ordinamento e organizzazione degli “enti pubblici nazionali”, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *g*), Cost., in quanto per enti nazionali, a seguito del nuovo assetto istituzionale, andrebbero considerati solo quelli che operano nelle materie ora riservate allo Stato o quelli individuati da idonee fonti che ne prevedano l'esistenza a tutela di interessi infrazionabili.

Specificata censura è rivolta dalla Regione nei confronti dell'art. 42, comma 1, lettera *a*), della citata legge, il quale individua, come principio e criterio della delega, la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico esistenti alla data di entrata in vigore della legge, “nel rispetto delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano [...], d'intesa con la regione interessata”, in fondazioni di rilievo nazionale sottoposte alla vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze, “ferma restando la natura pubblica degli istituti medesimi”. La Regione Emilia-Romagna ritiene che tanto il rispetto delle attribuzioni regionali quanto la previsione di un'intesa riguardino le sole modalità e condizioni attraverso le quali il Ministero della salute provvederebbe alla trasformazione in fondazioni. Tale disposizione sarebbe quindi in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto inciderebbe in ambiti di competenza legislativa regionale, sia con l'art. 118 Cost., in quanto anche se la materia fosse di competenza statale, la Regione sarebbe il livello adeguato per deliberare e gestire l'eventuale trasformazione ed esercitare la vigilanza «in connessione con i propri compiti generali in materia di tutela della salute e di gestione del servizio sanitario».

Relativamente al medesimo art. 42, comma 1, lettera *b*), la Regione ritiene che l'indirizzo dato al Governo, concernente l'istituzione degli organi e i profili organizzativi, dovrebbe essere rivolto al legislatore regionale e che la prevista rappresentanza “paritetica” del Ministero della salute e della

Regione interessata nel consiglio di amministrazione rappresenterebbe un'indebita ingerenza del Ministero in compiti di gestione locali. Lesive delle competenze regionali sarebbero poi la riserva di nomina del direttore generale-amministratore delegato al consiglio di amministrazione, così come la previsione che il direttore scientifico responsabile della ricerca sia nominato dal Ministero della salute "sentita la Regione interessata", anziché dalla Regione competente. Tali norme avrebbero comunque carattere di dettaglio e non sarebbero più rispondenti al nuovo assetto costituzionale che vede l'inclusione della "ricerca scientifica" tra le materie di legislazione concorrente. Esse costringerebbero la Regione a dettare una disciplina omogenea a quella dettata dalla legge statale, senza la possibilità di adottare, pur nel rispetto dei principi fondamentali, un modello organizzativo autonomo o comunque diversamente articolato. Inoltre determinerebbe una indebita ingerenza del Ministero in compiti di gestione locali.

La disposizione dell'art. 42, comma 1, lettera c), nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi della delega, quello di «trasferire ai nuovi enti, in assenza di oneri, il patrimonio, i rapporti attivi e passivi e il personale degli istituti trasformati», disponendo altresì che «il personale già in servizio all'atto della trasformazione può optare per un contratto di lavoro di diritto privato, fermi restando, in ogni caso, i diritti acquisiti», violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto porrebbe non già un principio, ma un vero e proprio privilegio a beneficio di una categoria di personale regionale. Contrasterebbe inoltre con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., poiché, comunque, si tratterebbe di una "scelta operativa e organizzativa" che competerebbe alle Regioni, in quanto concernente personale regionale il cui stato giuridico sarebbe del tutto assimilabile a quello del restante personale delle aziende sanitarie regionali.

L'art. 42, comma 1, lettera d), nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «individuare, nel rispetto della programmazione regionale, misure idonee di collegamento e sinergia con altre strutture di ricerca e di assistenza sanitaria, pubbliche e private, e con le università, al fine di elaborare e attuare programmi comuni di ricerca, assistenza e formazione», contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, spettando pertanto alla Regione il potere di coordinamento con le altre strutture di ricerca e sanitarie.

Inciederebbe, inoltre, sulla potestà legislativa concorrente la disposizione dell'art. 42, comma 1, lettera e), riguardante la valorizzazione e la tutela della proprietà dei risultati scientifici, non trattandosi della disciplina civilistica della proprietà intellettuale.

L'art. 42, comma 1, lettera f) – ancora – comprimerebbe le competenze dei livelli di governo regionale conferendo compiti amministrativi allo Stato in sede di assegnazione di progetti finalizzati di ricerca, i quali già sarebbero assegnati sulla base di appositi bandi il cui testo è definito mediante accordo sancito in sede di Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Tale previsione contrasterebbe, inoltre, con il sistema di finanziamento del Fondo sanitario nazionale, basato prevalentemente su fondi di provenienza regionale.

Anche la lettera g) del comma 1 dell'art. 42 invaderebbe le competenze legislative delle Regioni, laddove contempla, tra i principi e i criteri direttivi, quello di disciplinare le modalità con cui applicare i principi di cui al medesimo articolo agli IRCCS di diritto privato. Tale previsione rappresenterebbe, secondo la ricorrente, un principio che dovrebbe essere attuato direttamente dal legislatore regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo.

Analogamente, la previsione contenuta nell'art. 42, comma 1, lettera i), stabilendo che debbano essere disciplinate le modalità attraverso le quali le fondazioni possono concedere ad altri soggetti pubblici e privati compiti di gestione, anche di assistenza sanitaria, invaderebbe la competenza regionale, ponendo un principio che dovrebbe essere attuato direttamente dal legislatore regionale e non mediante decreto legislativo.

Anche la disciplina del riconoscimento delle nuove fondazioni e la revoca dei riconoscimenti contenuta nell'art. 42, comma 1, lettera m), contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. Spetterebbe infatti alle Regioni sia il riconoscimento di nuovi enti, sia la relativa revoca. La mancata menzione delle attribuzioni regionali al riguardo determinerebbe una riduzione del ruolo delle Regioni rispetto alle previsioni contenute nell'art. 2 del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266 (Riordinamento del

Ministero della sanità, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera *h*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nel testo risultante a seguito della sentenza di questa Corte n. 338 del 1994, il quale prevede che per il riconoscimento del carattere scientifico degli enti in questione, nonché per la revoca, sia almeno sentita la Regione interessata.

L'art. 42, comma 1, lettera *n*), prevedendo la devoluzione del patrimonio in favore di altri enti “disciplinati dal presente articolo aventi analoghe finalità”, potrebbe essere ritenuto legittimo se considerato come guida della legislazione regionale e non già come criterio direttivo per il Governo.

L'art. 42, comma 1, lettera *p*), occupandosi degli istituti “non trasformati” o di quelli che “non sono oggetto di trasformazione”, sarebbe illegittimo, dal momento che non porrebbe un principio suscettibile di essere sviluppato dalla legislazione regionale, ma riserverebbe al Ministero della salute la nomina di metà dei membri del consiglio di amministrazione e attribuirebbe al Ministro la nomina del direttore scientifico, in violazione dell'art. 117, terzo comma e dell'art. 118 Cost.

L'art. 43, infine, disponendo che con decreto del Ministro della salute, sentita la Conferenza permanente, venga disciplinata l'organizzazione a rete degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico dedicati a particolari discipline”, conferirebbe al Ministro un potere “di natura sostanzialmente regolamentare”, di contenuto indeterminato, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. In subordine, si rileva che il decreto violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, intervenendo in materia affidata alla legislazione concorrente, il decreto di cui alla norma censurata dovrebbe essere adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

4. – Con ricorso notificato il 21 marzo 2003 e depositato il 27 marzo 2003, anche la Regione Marche ha impugnato gli articoli 42 e 43 della legge n. 3 del 2003, proponendo censure sostanzialmente analoghe a quelle prospettate dalla Regione Emilia-Romagna.

Nel ricorso, tuttavia, la censura relativa all'art. 42, comma 1, lettera *f*), è proposta anche in riferimento al parametro costituzionale espresso dall'art. 119 della Costituzione. In particolare, la ricorrente rileva che la disposizione censurata, nell'attribuire allo Stato «compiti di definizione delle risorse per la ricerca, senza un pieno coinvolgimento delle regioni e comunque sovrapponendosi alle competenze regionali», violerebbe appunto i principî in materia di autonomia finanziaria, considerato che, anche in seguito alla modifica della disciplina del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, il finanziamento della ricerca finalizzata «si basa anche su fondi di provenienza regionale».

5. – In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato.

Negli atti di costituzione, di contenuto sostanzialmente identico, l'Avvocatura sostiene che la disciplina degli IRCCS rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., in quanto si tratterebbe di organismi rientranti nella categoria degli “enti pubblici nazionali”.

Peraltro, l'art. 42 della legge n. 3 del 2003 sarebbe rispettoso delle attribuzioni regionali, in quanto, in aderenza con il principio della leale cooperazione, sarebbe comunque richiesta la previa intesa con la Regione interessata, nonché l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni sullo schema di decreto legislativo da emanare in attuazione della delega.

6. – In prossimità della data fissata per l'udienza, la Regione Veneto ha depositato una memoria nella quale dà atto che la Giunta regionale ha autorizzato il Presidente a rinunciare al ricorso promosso avverso la legge n. 3 del 2003, limitatamente alle disposizioni di cui agli artt. 42 e 43.

7. – La Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria nella quale, replicando alle argomentazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato nel proprio atto di costituzione in giudizio, sostiene che l'estraneità degli IRCCS rispetto agli enti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost.

troverebbe conferma nell'art. 1 del d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), che qualifica tali istituti come “enti a rilevanza nazionale”.

Ancora, il carattere di dettaglio della disciplina contenuta nella legge n. 3 del 2003 sarebbe confermato sia dal contenuto del d.lgs. n. 288 del 2003, sia dalla sentenza di questa Corte n. 15 del 2004, nella quale si qualifica, appunto, come “analitica e organica” la disciplina contenuta nel decreto.

Quanto alla previsione dell'intesa con la Regione interessata e all'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni sullo schema di decreto legislativo, la ricorrente afferma che tali forme di partecipazione non sarebbero sufficienti a rendere legittime le norme censurate, in quanto non eliminerebbero «la lesione derivante dall'aver accentrato una funzione amministrativa in assenza di esigenze di carattere unitario».

Sostiene infine la Regione Emilia-Romagna che sui ricorsi non inciderebbe l'intesa raggiunta, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003, in sede di Conferenza Stato-Regioni con l'accordo 1° luglio 2004, concernente le modalità di organizzazione, gestione e funzionamento degli IRCCS non trasformati in fondazioni. Ciò sia in quanto i ricorsi riguarderebbero anche gli IRCCS trasformati in fondazioni, sia in quanto la ricorrente ha contestato la previsione stessa dell'intesa, sostenendo che vi sarebbe competenza legislativa piena, ovvero concorrente, della Regione.

8. – La Regione Marche ha depositato una memoria nella quale, confermando le censure sollevate nel ricorso, ribadisce che la legge n. 3 del 2003, in quanto delega il Governo al riordino della disciplina e non soltanto alla definizione dei principî fondamentali, lederebbe la potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di ricerca scientifica e di tutela della salute.

La Regione esclude che gli IRCCS possano essere ricondotti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., dal momento che “enti nazionali” potrebbero essere solo quelli «che per vocazione e struttura sono articolati su una base territoriale tendenzialmente idonea a consentirne lo svolgimento delle proprie funzioni sull'intero territorio nazionale».

9. – Anche l'Avvocatura dello Stato ha presentato memorie nelle quali ha innanzitutto eccepito la carenza di interesse al ricorso della Regione Siciliana e della Regione Veneto, dal momento che nei loro rispettivi territori non insisterebbe alcuno degli istituti contemplati nella disciplina impugnata.

Nel merito, l'Avvocatura afferma che le caratteristiche stesse degli IRCCS, per come configurati dalla peculiare normativa che li concerne, ne contraddistinguerebbero la natura, distinguendola rispetto a quella degli altri istituti del Servizio sanitario nazionale. Si tratterebbe, infatti, di centri di eccellenza che svolgono attività di ricerca scientifica biomedica, di cui sono tenuti a garantire un elevato livello, trasferendone altresì i risultati a favore del Servizio nazionale. Ciò comporterebbe la necessità di un controllo centralizzato «che garantisca uniformità di applicazione dei risultati della ricerca sul territorio nazionale, anche al fine della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché della relativa applicazione». Queste caratteristiche sottrarrebbero tali istituti alla normativa ordinaria in materia di sanità e di ricerca scientifica e alla relativa competenza legislativa delle Regioni.

Inoltre, il Ministero della salute sarebbe competente al finanziamento dell'attività scientifica di base, finalizzata alla ricerca su patologie di rilievo nazionale, nonché al controllo dei risultati della ricerca stessa. Ciò confermerebbe il carattere nazionale degli IRCCS e giustificherebbe l'attribuzione allo Stato delle funzioni di alta vigilanza e controllo, senza nulla togliere alle competenze delle Regioni in materia di assistenza che sarebbero assicurate, tra l'altro, anche dalla presenza di rappresentanti regionali negli organi di gestione.

Nelle memorie depositate nei giudizi concernenti i ricorsi promossi dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Marche, l'Avvocatura contesta altresì la censura mossa avverso l'art. 43 della legge n.

3 del 2003, relativo alla organizzazione a rete degli IRCCS, sostenendo che tale organizzazione favorirebbe la circolazione dei risultati delle ricerche svolte dagli istituti e, in definitiva, la ricerca scientifica e la tutela della salute nell'ampia accezione delineata dall'art. 32 Cost.

10. – La Regione Emilia-Romagna ha depositato una ulteriore memoria nella quale, replicando alle osservazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato, afferma che non sarebbe affatto necessario un controllo centrale sull'attività di ricerca scientifica svolta dagli IRCCS, ben potendo tale controllo essere espletato dalle Regioni, sulla base dei principî fondamentali fissati dallo Stato.

Anche laddove vi fossero esigenze di carattere unitario, la previsione di un potere di controllo statale sarebbe comunque illegittima in quanto non contemplerebbe un coinvolgimento delle Regioni.

La ricorrente richiama, inoltre, le recenti pronunce di questa Corte n. 31 del 2005 e n. 423 del 2004 nelle quali sono stati delineati i casi in cui potrebbe essere ritenuto ammissibile l'intervento statale nell'ambito della materia della ricerca scientifica, al di fuori dei quali la competenza sarebbe della Regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

11. – Con ricorso notificato il 19 dicembre 2003 e depositato il 23 dicembre 2003, la Regione Marche ha impugnato l'art. 1, comma 2, l'art. 2, commi 1, 2 e 3, l'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4, l'art. 8, l'art. 11, commi 1 e 2, nonché l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, commi 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3).

Anche in tale ricorso, la Regione ricorrente sostiene che la disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico rientri in parte nella materia della tutela della salute e in parte in quella della ricerca scientifica, entrambe attribuite alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, fermi restando i principî fondamentali della disciplina stabiliti da legge statale. Ai fini dell'individuazione della competenza legislativa, il carattere nazionale di tali istituti – affermato nel precedente assetto costituzionale nel quale si giustificava esclusivamente in ragione della competenza statale in materia di ricerca scientifica – non rileverebbe più, dal momento che «la legge di revisione costituzionale, nel momento in cui ha affidato alle Regioni le competenze anche in materia di ricerca scientifica (non limitata alla ricerca afferente le sole materie di competenza regionale) ha mutato radicalmente i presupposti per la qualificazione degli istituti come enti nazionali».

Ciò premesso, la ricorrente censura l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo, il quale attribuisce al Ministero della salute funzioni di vigilanza e controllo sugli IRCCS tali da escludere qualsiasi ulteriore controllo da parte della Regione; la norma sarebbe lesiva delle competenze legislative, regolamentari e amministrative della Regione così come configurate dagli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dal momento che non lascerebbe alcuno spazio alla Regione in tema di disciplina e di svolgimento delle funzioni di vigilanza e controllo sulle attività di assistenza svolte dagli istituti.

Medesimo tenore ha la censura prospettata nei confronti dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003, il quale attribuisce la funzione di vigilanza e controllo sulle neoistituite Fondazioni IRCCS al Ministero della salute e al Ministero dell'economia e delle finanze “senza alcuna salvaguardia delle competenze regionali”.

La Regione Marche impugna, poi, l'art. 2, commi 2 e 3, l'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4, l'art. 8 e l'art. 12, comma 2, in quanto tali disposizioni conterrebbero norme di dettaglio nella materia delle Fondazioni IRCCS e degli Istituti non trasformati in fondazioni, non limitandosi “alla fissazione dei principî fondamentali”. La ricorrente evidenzia come i principî fondamentali stabiliti dalle leggi quadro nazionali debbano avere un “livello di maggiore astrattezza” rispetto alle regole stabilite dal legislatore regionale; le norme censurate conterrebbero, invece, una disciplina dettagliata, auto-applicativa, non cedevole e direttamente operante, che non lascerebbe margine alcuno all'intervento legislativo regionale. Le norme censurate invaderebbero quindi l'ambito riservato dalla Costituzione alla funzione legislativa e regolamentare della Regione, in violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Da ultimo, la Regione Marche censura l'art. 2, comma 3, e l'art. 11, commi 1 e 2, che disciplinano le assunzioni e i rapporti di lavoro del personale degli IRCCS. Al legislatore statale sarebbe riservata la sola disciplina di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. relativa alla materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" e non "l'ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici substatali", materia quest'ultima che spetterebbe «inequivocabilmente alla competenza residuale del legislatore regionale». Le disposizioni censurate violerebbero così l'art. 117 Cost., in quanto, trattandosi di personale regionale il cui stato giuridico sarebbe del tutto assimilabile a quello del restante personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, esse inciderebbero illegittimamente su ambiti di potestà legislativa residuale regionale o, comunque, se anche si volesse ammettere un titolo di legislazione concorrente, andrebbero ben al di là della riserva statale concernente i principi fondamentali. Tali disposizioni violerebbero inoltre l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto alla Regione sarebbe impedita l'auto-organizzazione delle proprie funzioni amministrative.

Né tali previsioni potrebbero essere ricondotte alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" che sarebbe «cosa del tutto diversa dalla decisione circa le modalità di effettuazione delle assunzioni e il regime del rapporto di lavoro del personale».

12. – Con ricorso notificato il 19 dicembre 2003 e depositato il 29 dicembre 2003, anche la Regione Siciliana ha impugnato il decreto legislativo n. 288 del 2003.

Nel ribadire le posizioni già espresse nel ricorso formulato nei confronti della legge n. 3 del 2003, la Regione afferma che il decreto legislativo impugnato recherebbe una compiuta e dettagliata disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico che «indebitamente restringe, se non addirittura annulla, ogni spazio utile per l'esercizio della potestà normativa regionale, violando altresì le competenze amministrative alla Regione spettanti in conformità all'art. 118 della Costituzione».

13. – Con ricorso notificato il 27 dicembre 2003 e depositato il 2 gennaio 2004, anche la Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 2, commi 1, 2 e 3, l'art. 3, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, l'art. 4, l'art. 5, l'art. 8, comma 5, l'art. 10, comma 1, ultima frase, l'art. 11, comma 1, l'art. 14, l'art. 15, commi 1 e 2, l'art. 16, commi 1, 2, 3 e 4, l'art. 17, comma 2, nonché l'art. 19 del d.lgs. n. 288 del 2003.

Argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle esposte nel ricorso presentato dalla Regione Marche sono alla base delle censure formulate nei confronti dell'art. 2, commi 1, 2, 3 e dell'art. 11, comma 1.

Per quanto concerne le disposizioni contenute all'art. 3 – che rinviano alla normativa civilistica per la disciplina del regime giuridico delle fondazioni IRCCS (comma 1), e regolano la composizione e nomina del consiglio di amministrazione (comma 2), la nomina del presidente della Fondazione (comma 3), determinano gli indirizzi per l'autonomia statutaria e la nomina del direttore generale e del direttore scientifico (comma 4), la cessazione dei comitati straordinari (comma 6) – e le disposizioni di cui all'art. 4 – che determina i compiti del collegio sindacale, la sua composizione e nomina e i requisiti dei membri – la ricorrente ritiene che tale disciplina, concernente l'organizzazione delle fondazioni, rientrerebbe nell'ambito di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Ma se anche si volessero ricondurre le norme impuginate alle materie di cui all'art. 117, comma terzo, esse sarebbero illegittime "in quanto dettagliate", né esse potrebbero considerarsi legittime "in virtù di una loro ipotetica cedevolezza", in quanto questa Corte, con le sentenze n. 303 del 2003 e n. 282 del 2002, avrebbe statuito l'inammissibilità di norme statali di dettaglio cedevoli, «salvo il caso che ciò sia necessario per assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività». In via ulteriormente subordinata, la norma in questione contrasterebbe con l'art. 118 Cost., prevedendo una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali.

La ricorrente, ancora, censura l'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003. Tale norma, con riguardo agli Istituti non trasformati, prevede che, con atto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, «sono disciplinate le modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in Fondazioni, nel rispetto del principio di separazione delle funzioni di

indirizzo e controllo da quelle di gestione e di attuazione, nonché di salvaguardia delle specifiche esigenze riconducibili alla attività di ricerca e alla partecipazione alle reti nazionali dei centri di eccellenza assistenziale, prevedendo altresì che il direttore scientifico responsabile della ricerca sia nominato dal Ministero della salute, sentito il Presidente della Regione interessata». Tale disposizione violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto attribuirebbe un potere normativo necessariamente secondario alla Conferenza in una materia (“organizzazione degli IRCCS non trasformati”) che rientrerebbe nella potestà legislativa residuale regionale o, comunque, nella potestà legislativa concorrente. In subordine, la norma, nel prevedere che sia il Ministro della salute a nominare il direttore scientifico (sentito il Presidente della Regione interessata) contrasterebbe con l'art. 118 Cost., in quanto consentirebbe una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali.

L'art. 8, comma 5, prevedendo la stipulazione di accordi, convenzioni o la costituzione o partecipazione a consorzi, società di persone o capitali con soggetti pubblici e privati “al fine di trasferire i risultati della ricerca in ambito industriale”, inciderebbe, secondo la ricorrente, su un oggetto rientrante nella potestà legislativa regionale concorrente, non trattandosi della disciplina civilistica della proprietà intellettuale scientifica, ma di strumenti organizzativi per l'incentivazione e la migliore utilizzazione dei risultati scientifici.

L'art. 10, comma 1, ultima frase, nell'attribuire al Ministero della salute, nella ripartizione dei fondi di cui all'articolo 12, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), la possibilità di riservare apposite quote per il finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazione a rete, lederebbe l'autonomia amministrativa e finanziaria delle Regioni di cui all'art. 119 Cost.; la disposizione censurata ridurrebbe le competenze dei livelli di governo regionali, conferendo compiti amministrativi allo Stato in sede di assegnazione di progetti che già attualmente «sono assegnati sulla base di appositi bandi il cui testo è definito mediante Accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano». Nel ricorso si precisa, inoltre, che attualmente la ricerca finalizzata, compresa quella svolta dagli IRCCS, sarebbe finanziata prevalentemente su fondi di provenienza regionale e che «pertanto si impone una revisione della relativa disciplina in senso esattamente opposto a quello dell'art. 10, comma 1, ultima frase, d.lgs. n. 288/03».

La norma, ancora, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto non prevederebbe un'intesa con le Regioni nella definizione delle quote da riservare.

L'art. 14 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 118 Cost., in quanto, disciplinando il procedimento di riconoscimento e attribuendone la competenza al Ministero della salute, d'intesa con il Presidente della Regione interessata (art. 14), regolerebbe una funzione amministrativa che spetterebbe alla legge regionale. Non esisterebbe infatti alcuna esigenza unitaria tale da imporre una competenza statale “secondo un criterio di sussidiarietà, proporzionalità e ragionevolezza”.

Analoghe considerazioni varrebbero per l'art. 15, il quale attribuisce al Ministro della salute la verifica periodica del possesso dei requisiti necessari per il riconoscimento delle Fondazioni IRCCS, il potere di scioglimento dei consigli di amministrazione di tali fondazioni e degli organi degli IRCCS non trasformati, nonché il potere di nomina del commissario straordinario. Tale norma violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale.

L'art. 16, comma 1, il quale prevede la costituzione, da parte del Ministro della salute, di “appositi comitati paritetici di vigilanza”, contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto non sussisterebbe titolo alcuno per una disciplina statale di allocazione delle competenze amministrative e per l'esercizio da parte di organi misti delle funzioni di vigilanza. La Regione Emilia-Romagna, inoltre, censura la norma in esame in quanto i comitati da essa previsti non sarebbero effettivamente paritetici, essendo formati da tre membri di nomina “statale” (due designati dal Ministro della salute e uno dal Ministro dell'economia) e due di nomina “regionale”.

La ricorrente impugna, ancora, l'art. 17, comma 2, il quale prevede, alla loro estinzione, la devoluzione allo Stato del patrimonio delle Fondazioni IRCCS, con successiva destinazione di tale patrimonio, previa intesa tra il Ministro della salute, il Presidente della Regione interessata e, ove presenti, i soggetti portatori degli interessi originari, agli altri IRCCS o Fondazioni IRCCS ubicati nella Regione in cui insiste la sede prevalente di attività dell'ente estinto, o, in assenza di questi, ad enti pubblici aventi sede nella Regione stessa, esclusivamente per finalità di ricerca e assistenza. Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 118 Cost. in quanto prevederebbe un intervento amministrativo statale (l'intesa con il Ministro della salute) in materia di competenza legislativa residuale regionale (quella dell'ordinamento degli enti regionali) o, comunque, in materia di legislazione concorrente, non giustificato da alcuna esigenza unitaria e tale da pregiudicare, a causa dell'eccessiva rigidità del criterio della destinazione "esclusiva" in favore di altri istituti scientifici, il buon andamento dell'amministrazione in un settore di competenza regionale. L'art. 17, inoltre, violerebbe gli artt. 76 e 118 Cost., in quanto la norma di delega avrebbe previsto la devoluzione diretta del patrimonio in favore di altri IRCCS, senza il "passaggio intermedio" attraverso l'amministrazione statale, passaggio che sarebbe poco chiaro, irragionevole e non giustificato da alcuna esigenza unitaria.

Infine, la Regione censura l'art. 19, laddove prevede che la richiesta di conferma del carattere scientifico degli Istituti di ricovero e cura esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2003, sia sottoposta anche al Ministero, rinviando alle disposizioni procedurali di cui agli artt. 14 e 15. Tale disposizione violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale.

14. – In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, la quale – dopo aver ribadito che la disciplina degli IRCCS rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. – afferma che, per quanto attiene alla specifica disciplina delle fondazioni, essa rientrerebbe nella previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Inoltre, la difesa erariale sostiene che il decreto legislativo atterrebbe ai settori della ricerca scientifica e della tutela della salute in cui lo Stato avrebbe competenza concorrente, competenza della quale non sarebbero stati superati i limiti.

Il mantenimento allo Stato delle funzioni di vigilanza e controllo non limiterebbe le attribuzioni regionali e comunque tale previsione si giustificerebbe per la necessità di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative in tale delicato settore, trovando fondamento nell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Tale disposizione assegnerebbe allo Stato un particolare "compito" di carattere "trasversale", nel cui esercizio lo Stato conserverebbe il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste. «Pertanto, ogni qual volta la garanzia di interessi di rilievo nazionale richieda l'esistenza di regole omogenee in tutto il territorio della Repubblica», le norme poste in attuazione di tali compiti sarebbero «efficaci anche se interferenti con le materie attribuite alla competenza concorrente o residuale delle Regioni».

15. – La Regione Emilia-Romagna, in prossimità dell'udienza, ha presentato una memoria nella quale contesta che la disciplina degli IRCCS rientri nella competenza statale in materia civilistica *ex* art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. Tale rilievo sarebbe infondato, dal momento che l'art. 2 del decreto manterrebbe ferma la natura pubblicistica di tali istituti.

Inoltre, il richiamo alla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. non sarebbe pertinente, non avendo le norme censurate alcun collegamento con i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

16. – La Regione Marche, nella ulteriore memoria depositata, oltre a ribadire le argomentazioni già svolte, osserva che la previsione contenuta nell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, secondo la quale la programmazione della ricerca degli IRCCS dovrebbe svolgersi in coerenza con gli atti di programmazione regionale, ridurrebbe ulteriormente lo spazio di intervento regionale, pure riconosciuto dall'art. 10, comma 1, lettera a), della legge 13 maggio 1999, n. 133 (Disposizioni in materia di

perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale), il quale prevede l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni per la determinazione dei criteri di raccordo dell'attività di tali istituti con la programmazione regionale, nonché delle modalità di finanziamento delle attività assistenziali.

Infine, anche la Regione Marche contesta la possibilità di ricondurre le norme impugnate alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. per il solo fatto che la disciplina in esame concerne anche il diritto alla salute.

17. – L'Avvocatura dello Stato, nel giudizio promosso dalla Regione Marche (reg. ric. n. 96 del 2003) ha depositato una memoria nella quale svolge ulteriori considerazioni in ordine alle censure formulate da tale Regione avverso il d.lgs. n. 288 del 2003, affermando che le medesime considerazioni varrebbero anche con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Siciliana – il quale sarebbe peraltro inammissibile per carenza di interesse e per mancata specificazione delle norme censurate – nonché al ricorso della Regione Emilia-Romagna.

La difesa erariale afferma che la ricostruzione della natura degli IRCCS operata dalle ricorrenti non terrebbe conto dell'elemento più qualificante di tali enti, e cioè del fatto di costituire “centri di eccellenza”, nonché dell'indispensabile collegamento in una rete di servizi al fine di conseguire vari obiettivi, tra cui crescenti sinergie tra gli istituti stessi, l'innalzamento delle loro prestazioni in tutto il Paese, l'accesso ai programmi europei di ricerca. Tale carattere ne precluderebbe l'inquadramento nell'ambito delle ordinarie strutture sanitarie. Ciò sarebbe confermato dall'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale stabilisce la possibilità di costituire gli IRCCS di diritto pubblico in aziende sanitarie ma con le particolarità procedurali di cui all'art. 11, comma 1, lettera *b*) della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), così confermando indirettamente l'autonomia della struttura organizzativa degli IRCCS.

Quanto alle singole censure, rileva l'Avvocatura che le competenze regionali non sarebbero lese dal momento che la trasformazione degli istituti in fondazioni dovrebbe avvenire su istanza della Regione. La vigilanza statale sarebbe già prevista dalla normativa vigente e si giustificerebbe in considerazione del fatto che le fonti di finanziamento sarebbero appunto statali. Le prerogative regionali sulla vigilanza sarebbero peraltro assicurate dalla previsione di comitati paritetici (art. 16). In ogni caso, la competenza statale sarebbe giustificata dalla necessaria uniformità della trasformazione degli IRCCS.

Il carattere dettagliato delle previsioni del d.lgs. n. 288 si giustificerebbe, poi, con l'esigenza di garantire l'uniformità organizzativa degli istituti su tutto il territorio nazionale e non pregiudicherebbe le prerogative regionali in ordine alla programmazione dell'attività di assistenza. Infondate, infine, sarebbero le censure sulle norme concernenti il personale degli IRCCS in quanto, rinviando al d.lgs. n. 502 del 1992 e al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), esse assicurerebbero, nell'ambito degli istituti non trasformati, uniformità di comportamento e salvaguarderebbero le competenze regionali delineate da tale normativa.

18. – La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 24 febbraio 2003 e depositato il 4 marzo 2003, ha impugnato, fra gli altri, l'art. 4, comma 236, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

La disposizione in esame prevede che gli IRCCS, al fine di ripianare i debiti pregressi fino al 31 ottobre 2003, possano procedere alla alienazione del proprio patrimonio e che «le modalità di attuazione sono autorizzate con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». Tale disciplina, secondo la ricorrente, violerebbe gli articoli 117, terzo comma, e 118 Cost. Gli IRCCS, infatti, sarebbero «enti che rientrano ormai nell'orbita regionale», in quanto operanti in ambiti di legislazione concorrente, mentre la disposizione non potrebbe in alcun modo essere considerata un “principio fondamentale della materia”, con la conseguenza che ogni decisione volta a consentire o vietare l'alienazione del patrimonio di tali enti dovrebbe spettare alle Regioni. La norma censurata, inoltre, contrasterebbe con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto affiderebbe al Ministro un potere regolamentare in ambiti di potestà legislativa concorrente.

19. – In tale giudizio, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, contestando genericamente i motivi di censura formulati dalla ricorrente.

Nella memoria depositata successivamente, l'Avvocatura dello Stato osserva che gli IRCCS sarebbero qualificati dal d.lgs. n. 288 del 2003 come “enti a rilevanza nazionale” e quindi rientrerebbero nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Inoltre, poiché la disposizione censurata atterrebbe alla disciplina della capacità di agire di tali persone giuridiche, essa rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

20. – In data 26 ottobre 2004, anteriormente allo svolgimento dell'udienza pubblica, la difesa della Regione Siciliana ha depositato un atto in cui il Presidente della Regione dichiara di rinunciare ad entrambi i ricorsi proposti. L'Avvocatura dello Stato ha accettato tale rinuncia.

### *Considerato in diritto*

1. – La Regione Siciliana e le Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Marche, con distinti ricorsi (rispettivamente iscritti nel registro ricorsi ai nn. 30, 31, 32 e 34 del 2003), hanno proposto questioni di legittimità costituzionale (le Regioni Veneto ed Emilia-Romagna insieme ad altre disposizioni) degli articoli 42 e 43 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), i quali delegano il Governo ad emanare un decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, per violazione degli artt. 3, 114, 117, terzo e sesto comma, 118, 119 Cost., nonché, per ciò che riguarda la Regione Siciliana, dell'art. 17, lettere b) e c) dello statuto regionale, approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), e convertito in legge costituzionale con la legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2.

La Regione Marche, la Regione Siciliana e la Regione Emilia-Romagna, con distinti ricorsi (rispettivamente iscritti nel registro ricorsi ai nn. 96 e 98 del 2003, n. 3 del 2004) hanno impugnato l'intero decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), nonché numerose disposizioni che lo compongono, in relazione agli artt. 3, 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 ed al principio di leale collaborazione, nonché, per ciò che riguarda la Regione Sicilia, all'art. 17, lettere b) e c) dello statuto regionale.

La Regione Emilia-Romagna con ricorso iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004 ha impugnato, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., tra gli altri, l'art. 4, comma 236, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), il quale consente la alienazione del patrimonio degli IRCCS, al fine di ripianare i debiti pregressi fino al 31 ottobre 2003.

2. – Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso gli artt. 42 e 43 della legge n. 3 del 2003 e avverso l'art. 4, comma 236, della legge n. 350 del 2003 devono essere trattate separatamente dalle altre concernenti gli stessi atti normativi e sollevate con i medesimi ricorsi delle Regioni Veneto ed Emilia-Romagna, oggetto di distinte decisioni.

Considerata l'identità di materia, nonché la sostanziale analogia delle questioni prospettate, i giudizi possono essere riuniti per essere affrontati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

3. – In prossimità alla data fissata per l'udienza, la Regione Veneto ha rinunciato al ricorso n. 31 del 2003 avverso gli artt. 42 e 43 della legge n. 3 del 2003.

In occasione dell'udienza pubblica la difesa della Regione Siciliana ha depositato la rinuncia ai ricorsi nn. 30 e 98 del 2003.

Entrambe le rinunce sono state accettate dall'Avvocatura generale dello Stato, cosicché i relativi giudizi devono essere dichiarati estinti; la presente decisione avrà dunque ad oggetto le questioni sollevate con i ricorsi nn. 32, 34, 96 del 2003 e nn. 3 e 33 del 2004.

4. – Numerosi e frammentati appaiono i rilievi di costituzionalità sollevati. Essi possono essere sintetizzati nei termini seguenti:

I. – l'art. 42 della legge n. 3 del 2003, considerato nel suo complesso, delegando il Governo a dettare norme di dettaglio volte al riordino degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, anziché fissare principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si verterebbe in ambiti materiali affidati alla legislazione concorrente, nei quali lo Stato dovrebbe limitarsi esclusivamente a porre i principî fondamentali; ciò, sia che si ritenesse la normativa impugnata incidente nella materia “tutela della salute”, sia che la si ritenesse incidente nell'ambito della “ricerca scientifica” (Regione Emilia-Romagna, Regione Marche);

II. – l'art. 42 della legge n. 3 del 2003, anche ove fosse interpretato nel senso di abilitare il Governo a dettare soltanto “i principî fondamentali per il riordino della disciplina” degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, violerebbe comunque l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto tale interpretazione “adeguatrice” non troverebbe alcun riscontro concreto nei contenuti della delega, dal momento che i singoli principî e criteri direttivi posti al legislatore delegato sarebbero tali da consentirne al Governo uno sviluppo solo mediante normative di mero dettaglio in materie di legislazione concorrente (Regione Emilia-Romagna);

III. – l'art. 42, comma 1, lettera *a*), della legge n. 3 del 2003, nel disporre che il Governo debba «prevedere e disciplinare [...] le modalità e le condizioni attraverso le quali il Ministro della salute, d'intesa con la Regione interessata, possa trasformare gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico [...] in fondazioni di rilievo nazionale, aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati e sottoposte alla vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze, ferma restando la natura pubblica degli istituti medesimi», violerebbe: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto inciderebbe in ambiti di legislazione concorrente in violazione delle prerogative regionali, non valendo in senso inverso la previsione dell'intesa con la Regione interessata, riferita solo alle modalità ed alle condizioni dell'operare del Ministro; b) l'art. 118 Cost., in quanto allocherebbe al livello statale le funzioni amministrative connesse alla trasformazione degli istituti pur essendo del tutto adeguato allo svolgimento delle stesse il livello regionale (Regione Emilia-Romagna, Regione Marche);

IV. – l'art. 42, comma 1, lettera *b*), della legge n. 3 del 2003, nella sua interezza, costituendo principio della delega rivolta al Governo, e non principio fondamentale rivolto al legislatore regionale per l'esercizio della potestà legislativa spettante alle Regioni in ambiti di potestà concorrente, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. (Regione Emilia-Romagna);

V. – l'art. 42, comma 1, lettera *b*), della legge n. 3 del 2003, ponendo una disciplina di dettaglio sulla composizione degli organi di amministrazione, compresa la riserva della nomina del direttore generale-amministratore delegato al consiglio di amministrazione, nonché la nomina del direttore scientifico responsabile della ricerca da parte del Ministero della salute, sentita la Regione interessata, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto interverrebbe in materie di competenza concorrente, quali la tutela della salute e la ricerca scientifica, costringendo la Regione a dettare una disciplina omogenea a quella dettata dalla legge statale, senza la possibilità di adottare, pur nel rispetto dei principî fondamentali, un modello organizzativo autonomo o comunque diversamente articolato (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

VI. – l'art. 42, comma 1, lettera *b*), della legge n. 3 del 2003, nella parte in cui impone di assicurare, nell'organo di indirizzo composto da consiglio di amministrazione e presidente, la rappresentanza paritetica del Ministero della salute e della Regione “interessata”, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto determinerebbe una indebita ingerenza del Ministero in compiti di gestione locali (Regione Emilia-Romagna);

VII. – l'art. 42, comma 1, lettera *b*), della legge n. 3 del 2003, prevedendo la nomina del direttore scientifico responsabile della ricerca da parte del Ministero della salute, sentita la Regione interessata, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto il ruolo meramente consultivo della Regione in ordine a tale profilo non risponderebbe più all'inclusione della ricerca scientifica tra le materie di legislazione concorrente (Regione Emilia-Romagna);

VIII. – l'art. 42, comma 1, lettera *c*), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «trasferire ai nuovi enti, in assenza di oneri, il patrimonio, i rapporti attivi e passivi e il personale degli istituti trasformati», disponendo altresì che «il personale già in servizio all'atto della trasformazione può optare per un contratto di lavoro di diritto privato, fermi restando, in ogni caso, i diritti acquisiti», violerebbe: gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., comprimendo illegittimamente l'autonomia legislativa regionale, dal momento che si tratterebbe di una “scelta operativa e organizzativa” che competerebbe alle Regioni in quanto concernente personale regionale il cui stato giuridico sarebbe del tutto assimilabile a quello del restante personale delle aziende sanitarie regionali (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche), ponendosi, altresì, in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto attribuirebbe un privilegio a beneficio di una categoria di personale (parametro, quest'ultimo, evocato solo dalla Regione Emilia-Romagna);

IX. – l'art. 42, comma 1, lettera *d*), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «individuare, nel rispetto della programmazione regionale, misure idonee di collegamento e sinergia con altre strutture di ricerca e di assistenza sanitaria, pubbliche e private, e con le università, al fine di elaborare e attuare programmi comuni di ricerca, assistenza e formazione», violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, spettando pertanto alla Regione il potere di coordinamento con le altre strutture di ricerca e sanitarie (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

X. – l'art. 42, comma 1, lettera *e*), della legge n. 3 del 2003, nel contemplare tra i principi e criteri direttivi, quello di «prevedere strumenti che valorizzino e tutelino la proprietà dei risultati scientifici, ivi comprese la costituzione e la partecipazione ad organismi ed enti privati, anche aventi scopo di lucro, operanti nel settore della ricerca biomedica e dell'industria, con modalità atte a salvaguardare la natura *no profit* delle fondazioni», violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XI. – l'art. 42, comma 1, lettera *f*), della legge n. 3 del 2003, nell'individuare, tra i principi e criteri direttivi, quello di prevedere che il Ministro della salute assegni a ciascuna fondazione, o a fondazioni aggregate a rete, diversi e specifici progetti finalizzati di ricerca, anche fra quelli proposti dalla comunità scientifica, sulla base dei quali aggregare scienziati e ricercatori considerando la necessità di garantire la qualità della ricerca e valorizzando le specificità scientifiche già esistenti o nelle singole fondazioni ovvero nelle singole realtà locali, violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione ridurrebbe le competenze dei livelli di governo regionali, rispetto a procedimenti già attualmente in essere, dal momento che – a seguito delle modificazioni del sistema di finanziamento del Fondo sanitario regionale – la ricerca finalizzata (compresa quella svolta dagli IRCCS) sarebbe attualmente finanziata prevalentemente su fondi di provenienza regionale (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche); b) l'art. 119 Cost. in quanto, l'attribuzione allo Stato di compiti di definizione delle risorse per la ricerca, senza il pieno coinvolgimento delle Regioni, lederebbe le attribuzioni loro costituzionalmente garantite (parametro evocato solo dalla Regione Marche);

XII. – l'art. 42, comma 1, lettera *g*), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «disciplinare le modalità attraverso le quali applicare i principi di cui al presente articolo agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto privato, salvaguardandone l'autonomia giuridico-amministrativa», violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XIII. – l'art. 42, comma 1, lettera *i*), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principî e criteri direttivi, quello di «disciplinare le modalità attraverso le quali le fondazioni, nel rispetto degli scopi, dei programmi e degli indirizzi deliberati dal consiglio di amministrazione, possono concedere ad altri soggetti, pubblici e privati, compiti di gestione, anche di assistenza sanitaria, in funzione della migliore qualità e maggiore efficienza del servizio reso», violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XIV. – l'art. 42, comma 1, lettera *m*), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principî e criteri direttivi, quello di «regolamentare i criteri generali per il riconoscimento delle nuove fondazioni e le ipotesi e i procedimenti per la revisione e la eventuale revoca dei riconoscimenti già concessi, sulla base di una programmazione nazionale riferita ad ambiti disciplinari specifici secondo criteri di qualità ed eccellenza», violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione non lascerebbe alcuno spazio, a prescindere dalle scelte del legislatore delegato, per una disciplina regionale (Regione Marche); b) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna); c) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto spetterebbe alla Regione il riconoscimento di nuovi enti, nonché la revoca di tale riconoscimento (Regione Emilia-Romagna); d) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione verrebbe a ridurre le competenze dei livelli di governo regionali, rispetto a procedimenti già attualmente in essere, così come previsti dall'art. 2 del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266 (Riordinamento del Ministero della sanità, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera *h*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 338 del 1994, il quale prevede che per il riconoscimento del carattere scientifico degli enti in questione nonché per la revoca sia almeno sentita la Regione interessata (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XV. – l'art. 42, comma 1, lettera *n*), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principî e criteri direttivi, quello di «prevedere, in caso di estinzione, la devoluzione del patrimonio in favore di altri enti pubblici disciplinati dal presente articolo aventi analoghe finalità», violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione non lascerebbe alcuno spazio, a prescindere dalle scelte del legislatore delegato, per una disciplina regionale (Regione Marche); b) l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XVI. – l'art. 42, comma 1, lettera *p*), della legge n. 3 del 2003, nel contemplare, tra i principî e criteri direttivi, quello di prevedere che gli istituti “non trasformati ai sensi della lettera *a*)” adeguino la propria organizzazione ed il proprio funzionamento ai principi di cui alle lettere *d*), *e*), *h*) e *n*), nonché al principio di separazione delle funzioni di cui alla lettera *b*), garantendo che l'organo di indirizzo sia composto da soggetti designati per metà dal Ministro della salute e per l'altra metà dalla Regione, e dal presidente dell'istituto, nominato dal medesimo Ministro, e che le funzioni di gestione siano attribuite ad un direttore generale nominato dal c.d.a., garantendo comunque la autonomia del direttore scientifico, nominato dal Ministro della salute, sentito il presidente della regione interessata, violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione non lascerebbe alcuno spazio, a prescindere dalle scelte del legislatore delegato, per una disciplina regionale (Regione Marche); b) l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna); c) l'art. 118 Cost., non essendovi ragioni per allocare al livello statale la competenza a compiere le suddette nomine (Regione Emilia-Romagna);

XVII. – l'art. 43 della legge n. 3 del 2003, nel prevedere che, «al fine di favorire la ricerca nazionale e internazionale e poter acquisire risorse anche a livello comunitario, il Ministro della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e

Bolzano, individua, con proprio decreto, l'organizzazione a rete degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico dedicati a particolari discipline», violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione verrebbe a ridurre le competenze dei livelli di governo regionali, rispetto a procedimenti già attualmente in essere, dal momento che – a seguito delle modificazioni del sistema di finanziamento del Fondo sanitario regionale – la ricerca finalizzata (compresa quella svolta dagli IRCCS) è attualmente finanziata prevalentemente su fondi di provenienza regionale (Regione Marche, con motivazione riferita a quanto dedotto a proposito delle lettere *d*) e *f*); b) l'art. 117, sesto comma, Cost. in quanto conferirebbe al Ministro un potere sostanzialmente regolamentare di contenuto indeterminato (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XVIII. – in subordine, l'art. 43 della legge n. 3 del 2003, nel prevedere che, «al fine di favorire la ricerca nazionale e internazionale e poter acquisire risorse anche a livello comunitario, il Ministro della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, individua, con proprio decreto, l'organizzazione a rete degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico dedicati a particolari discipline», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, trattandosi di materie affidate alla legislazione concorrente, l'atto in questione dovrebbe essere adottato d'intesa con la conferenza Stato-Regioni (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XIX. – il decreto legislativo n. 288 del 2003, e in particolare, gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1, 2 e 3, 7, commi 1, 2, 3 e 4, 8, 11, commi 1 e 2, 12, comma 2, violerebbero: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendo norme non qualificabili come “principi fondamentali” in materie di competenza legislativa concorrente (ossia la “tutela della salute” e la “ricerca scientifica”); b) l'art. 118 Cost., in quanto comprimerebbero le competenze amministrative regionali (Regione Marche);

XX. – l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui riserva in termini generici e astrattamente onnicomprensivi al Ministero della salute le funzioni di vigilanza e di controllo sulle attività di ricerca e assistenza svolte dagli IRCCS, violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di disciplina (legislativa e regolamentare) e di svolgimento delle suddette funzioni (Regione Marche);

XXI. – l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui attribuisce al Ministro della salute il potere di trasformazione degli IRCCS ed al Ministero della salute e a quello dell'economia la vigilanza sulle Fondazioni IRCCS, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto: a) il potere di allocare le funzioni amministrative nella materia *de qua* spetterebbe alla Regione; b) la Regione stessa costituirebbe il livello adeguato per deliberare e gestire l'eventuale trasformazione, e per esercitare la vigilanza, non sussistendo esigenze unitarie idonee a giustificare l'attrazione di tali funzioni a livello statale (Regione Emilia-Romagna);

XXII. – l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'economia (insieme al Ministero della salute) la vigilanza sulle Fondazioni IRCCS, violerebbe: a) il principio di ragionevolezza, in quanto tale Ministero sarebbe del tutto estraneo ad ogni competenza in materia (Regione Emilia-Romagna); b) gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di disciplina (legislativa e regolamentare) e di svolgimento delle suddette funzioni (Regione Marche);

XXIII. – l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui detta una disciplina di dettaglio ed esaustiva sugli enti fondatori e sui possibili enti partecipanti, rinviando agli statuti la disciplina delle condizioni e delle modalità della partecipazione, violerebbe: a) gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di esercizio della propria potestà normativa di rango legislativo e regolamentare (Regione Marche); b) l'art. 117, quarto comma, Cost., dal momento che, senza lasciare alcuno spazio alla potestà legislativa regionale, interverrebbe in una materia – quella della organizzazione delle fondazioni – in relazione alla quale non sarebbe reperibile alcun titolo di intervento statale e che, conseguentemente, sarebbe ascrivibile alla competenza residuale delle Regioni (Regione Emilia-Romagna);

XXIV. – l'art. 2, comma 3, e l'art. 11, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevedono il trasferimento alle fondazioni IRCCS, oltre che dei rapporti e del patrimonio, anche del

personale degli IRCCS trasformati, prevedendo altresì la disciplina del rapporto di lavoro di tale personale, con la possibilità per coloro che risultino già in servizio di optare per un “contratto di diritto privato entro centottanta giorni dal decreto di trasformazione” violerebbe: a) l'art. 117, quarto comma Cost., in quanto, trattandosi di personale regionale il cui stato giuridico sarebbe del tutto assimilabile a quello del restante personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, tali norme inciderebbero illegittimamente su ambiti di potestà legislativa residuale regionale (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche), ponendosi, altresì, in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto attribuirebbe un privilegio a beneficio di una categoria di personale (parametro, quest'ultimo, evocato solo dalla Regione Emilia-Romagna); b) l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, se anche si volesse ammettere un titolo di legislazione concorrente, le disposizioni censurate andrebbero ben al di là della riserva statale concernente i principî fondamentali (Regione Marche); c) l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto alla Regione sarebbe impedita l'auto-organizzazione delle proprie funzioni amministrative (Regione Marche);

XXV. – l'art. 3, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui dispone la applicazione alle Fondazioni IRCCS, per quanto compatibili con lo stesso decreto legislativo, delle “disposizioni di cui al Libro I, Titolo II, del codice civile” in materia di persone giuridiche, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. (parametro non espressamente indicato), in quanto le eventuali lacune normative del d.lgs. dovrebbero essere colmate dalla legislazione regionale (Regione Emilia-Romagna);

XXVI. – l'art. 3, commi 1 (salvo l'ultimo periodo) e 5, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui attribuisce al Ministro della salute (d'intesa con il Presidente della Regione interessata) il potere di disporre con decreto la trasformazione degli IRCCS, e nella parte in cui prevede la nomina, in caso di inerzia del c.d.a., di un commissario *ad acta* al fine della adozione dello statuto, da parte del Ministro della salute, d'intesa con il Presidente della Regione interessata, violerebbe gli artt. 117, terzo comma e 118 Cost., in quanto: a) il potere di allocare le funzioni amministrative nella materia *de qua* spetterebbe alla Regione; b) la Regione stessa costituirebbe il livello adeguato allo svolgimento di dette funzioni amministrative, non sussistendo esigenze unitarie idonee a giustificare la loro attrazione a livello statale (Regione Emilia-Romagna);

XXVII. – l'art. 3, commi 2, 3, 4 e 6, del d.lgs. n. 288 del 2003, disciplinando la composizione e la nomina del c.d.a., la nomina del Presidente della Fondazione, gli indirizzi per la autonomia statutaria, la nomina del direttore scientifico e la cessazione dei commissari straordinari, violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, attenendo all'organizzazione delle fondazioni, rientrerebbero nell'ambito della competenza legislativa residuale delle Regioni (Regione Emilia-Romagna);

XXVIII. – in subordine (ove si ritenesse che le disposizioni impugnate rientrino nell'ambito della materia “tutela della salute” o della materia “ricerca scientifica”), l'art. 3, commi 2, 3, 4 e 6, del d.lgs. n. 288 del 2003, disciplinando la composizione e la nomina del c.d.a., la nomina del Presidente della Fondazione, gli indirizzi per la autonomia statutaria, la nomina del direttore scientifico e la cessazione dei commissari straordinari, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto detterebbe una disciplina non limitata alla determinazione dei principî fondamentali in un ambito affidato alla competenza legislativa concorrente (Regione Emilia-Romagna);

XXIX. – in via ulteriormente subordinata, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevede che tre consiglieri di amministrazione siano nominati dal Ministro della salute, l'art. 3, comma 4, nella parte in cui prevede che il direttore scientifico sia nominato dal Ministro della salute, sentito il Presidente della Regione e l'art. 4, comma 3, ove prevede che due membri del collegio sindacale siano designati dal Ministro della salute e dal Ministro dell'economia, violerebbero l'art. 118 Cost., prevedendo una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali (Regione Emilia-Romagna);

XXX. – l'art. 4, determinando analiticamente i compiti del collegio sindacale, la sua composizione e la sua nomina, nonché i requisiti dei suoi membri, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto detterebbe una disciplina di dettaglio, non limitata alla determinazione dei principî fondamentali in un ambito affidato alla competenza legislativa concorrente (Regione Emilia-Romagna, Regione Marche);

XXXI. – in via subordinata, l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003 ove dispone che due membri del collegio sindacale siano designati dal Ministro della salute e dal Ministro dell'economia, violerebbe l'art. 118 Cost., prevedendo una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali (Regione Emilia-Romagna, Regione Marche);

XXXII. – l'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui, disciplinando gli Istituti non trasformati, prevede che, con atto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, «sono disciplinate le modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in Fondazioni, nel rispetto del principio di separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle di gestione e di attuazione, nonché di salvaguardia delle specifiche esigenze riconducibili alla attività di ricerca e alla partecipazione alle reti nazionali dei centri di eccellenza assistenziale, prevedendo altresì che il direttore scientifico responsabile della ricerca sia nominato dal Ministero della salute, sentito il Presidente della Regione interessata», violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto attribuirebbe un potere normativo necessariamente secondario alla Conferenza in una materia (organizzazione degli IRCCS non trasformati) che rientrerebbe nella potestà legislativa residuale regionale o, comunque, nella potestà legislativa concorrente (Regione Emilia-Romagna);

XXXIII. – in subordine, l'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003, nel disporre che sia il Ministro della salute a nominare il direttore scientifico (sentito il Presidente della Regione interessata), violerebbe l'art. 118 Cost., prevedendo una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali (Regione Emilia-Romagna);

XXXIV. – l'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel disciplinare analiticamente il patrimonio e il regime giuridico dei beni delle Fondazioni IRCCS e degli Istituti non trasformati, violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di esercizio della propria potestà normativa di rango legislativo e regolamentare (Regione Marche);

XXXV. – l'art. 8 del d.lgs. n. 288 del 2003, nel disciplinare analiticamente l'attività di ricerca, di assistenza sanitaria e di formazione delle Fondazioni IRCCS e degli Istituti non trasformati, violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di esercizio della propria potestà normativa di rango legislativo e regolamentare (Regione Marche);

XXXVI. – l'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel prevedere la possibilità per gli istituti e gli enti disciplinati da tale decreto di stipulare accordi o convenzioni, di costituire e partecipare a consorzi, società di persone o capitali, con soggetti pubblici e privati di cui sia accertata la qualificazione e l'identità, al fine di trasferire i risultati della ricerca in ambito industriale, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto detterebbe una normativa dettagliata che, in un ambito di competenza concorrente, non lascerebbe alle Regioni alcun margine di operatività (Regione Emilia-Romagna);

XXXVII. – l'art. 10, comma 1, ultima frase, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel prevedere il finanziamento dell'attività di ricerca delle Fondazioni IRCCS e degli Istituti non trasformati mediante gli stanziamenti di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché ad opera delle Regioni e di altri organismi pubblici, ed aggiungendo che «nella ripartizione dei fondi di cui al citato decreto legislativo [...] sono riservate apposite quote, annualmente stabilite dal Ministro della salute, per il finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete e sono favorite forme di co-finanziamento», ove tale previsione debba interpretarsi nel senso che la “riserva” delle quote comporti la “non ripartizione” delle stesse, violerebbe: a) l'art. 119 Cost., dal momento che, autorizzando il Ministro della salute a trattenere risorse destinate a finanziare attività di ricerca rientranti nella competenza regionale, scegliendo altresì i progetti da finanziare, sarebbe lesivo dell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione in materia di competenza legislativa concorrente; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione, per la mancanza di un'intesa con le Regioni sia nella scelta dei progetti da finanziare sia nella definizione delle quote da riservare (Regione Emilia-Romagna);

XXXVIII. – in subordine, l'art. 10, comma 1, ultima frase, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel prevedere il finanziamento dell'attività di ricerca delle Fondazioni IRCCS e degli Istituti non trasformati da parte degli stanziamenti di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché dalle Regioni e da altri organismi pubblici, ed aggiungendo che «nella ripartizione dei fondi di cui al citato decreto legislativo [...] sono riservate apposite quote, annualmente stabilite dal Ministero della salute, per il finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete e sono favorite forme di co-finanziamento», ove tale previsione debba interpretarsi nel senso che le quote in questione siano bensì ripartite tra le Regioni, ma con vincolo di destinazione finalizzato al “finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete”, violerebbe: a) l'art. 119 Cost., dal momento che, prevedendo un fondo a destinazione vincolata, costituirebbe una illegittima interferenza nell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione in materia di competenza concorrente; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione, per la mancanza di un'intesa con le Regioni nella definizione delle quote da riservare (Regione Emilia-Romagna);

XXXIX. – l'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel subordinare l'assunzione del personale presso gli IRCCS di diritto privato all'espletamento di procedure di selezione e valutazione dei candidati atte a verificarne la professionalità e l'esperienza, e comunque nel condizionare tale assunzione “al possesso degli stessi requisiti previsti per le corrispondenti qualifiche degli enti e strutture del Servizio sanitario nazionale”, violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di esercizio della propria potestà normativa di rango legislativo e regolamentare (Regione Marche);

XL. – l'art. 14 del d.lgs. n. 288 del 2003, attribuendo la competenza del riconoscimento dei nuovi IRCCS al Ministro della salute, d'intesa con il Presidente della Regione interessata e previo parere della Conferenza Stato-Regioni, violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale (Regione Emilia-Romagna);

XLI. – l'art. 15, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, che attribuisce al Ministro della salute il compito di verificare periodicamente il possesso dei requisiti necessari per il riconoscimento, ed eventualmente, dopo una diffida all'ente, di confermare o revocare quest'ultimo, violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale (Regione Emilia-Romagna);

XLII. – l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevede la costituzione, da parte del Ministro della salute, di “appositi comitati paritetici di vigilanza”, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto non sussisterebbe titolo alcuno per una disciplina statale di allocazione delle competenze amministrative e per l'esercizio da parte di organi misti delle funzioni di vigilanza (Regione Emilia-Romagna);

XLIII. – in subordine l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevede la costituzione, da parte del Ministro della salute, di “appositi comitati paritetici di vigilanza”, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. (parametri non espressamente indicati), in quanto tali comitati non sarebbero effettivamente paritetici, essendo formati da tre membri di nomina “statale” (due designati dal Ministro della salute e uno dal Ministro dell'economia) e due di nomina “regionale” (Regione Emilia-Romagna);

XLIV. – in via consequenziale (rispetto all'eventuale accoglimento della censura principale sull'art. 16, comma 1), l'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, che disciplina con norme di dettaglio gli atti oggetto della vigilanza prevista dal comma 1, nonché il relativo procedimento, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. (parametri non espressamente indicati) (Regione Emilia-Romagna);

XLV. – l'art. 16, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 288 del 2003, nell'attribuire al Ministro della salute, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Presidente della Regione, il potere di scioglimento dei c.d.a. delle Fondazioni IRCCS e degli organi degli IRCCS non trasformati, nonché il potere di nomina del commissario straordinario, violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al

Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale (Regione Emilia-Romagna);

XLVI. – l'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel prevedere, alla loro estinzione, la devoluzione allo Stato del patrimonio delle Fondazioni IRCCS con deliberazione del c.d.a., per essere destinato, previa intesa tra il Ministro della salute, il Presidente della Regione interessata e, ove presenti, i soggetti portatori degli interessi originari, agli altri IRCCS o Fondazioni IRCCS ubicati nella Regione in cui insiste la sede prevalente di attività dell'ente estinto, o, in assenza di questi, ad enti pubblici aventi sede nella Regione stessa, esclusivamente per finalità di ricerca e assistenza, violerebbe: a) l'art. 118 Cost. in quanto prevederebbe un intervento amministrativo statale (l'intesa con il Ministro della salute) in materia di competenza legislativa residuale regionale (quella dell'ordinamento degli enti regionali) o, comunque, in materia di legislazione concorrente, non giustificato da alcuna esigenza unitaria e tale da pregiudicare – a causa dell'eccessiva rigidità del criterio della destinazione “esclusiva” in favore di altri istituti scientifici – il buon andamento dell'amministrazione in un settore di competenza regionale; b) gli artt. 76 e 118 Cost., in quanto la norma di delega prevedeva la devoluzione diretta del patrimonio in favore di altri IRCCS, senza il “passaggio intermedio” attraverso l'amministrazione statale, passaggio che risulta poco chiaro, irragionevole e non giustificato da alcuna esigenza unitaria (Regione Emilia-Romagna);

XLVII. – l'art. 19 del d.lgs n. 288 del 2003, nel prevedere che la richiesta di conferma del carattere scientifico degli IRCCS esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2003 sia sottoposta anche al Ministero e nel rinviare alle disposizioni procedurali di cui agli artt. 14 e 15 del medesimo decreto, violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale (Regione Emilia-Romagna);

XLVIII. – l'art. 4, comma 236, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui autorizza le Fondazioni IRCCS e gli Istituti non trasformati ad alienare i beni immobili del proprio patrimonio al fine di ripianare i debiti pregressi maturati fino al 31 ottobre 2003, stabilendo che «le modalità di attuazione sono autorizzate con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle Finanze», violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., trattandosi di “enti che rientrano ormai nell'orbita regionale” in quanto operanti in ambiti di legislazione concorrente e non potendo costituire la disposizione un “principio fondamentale della materia”, con la conseguenza che ogni decisione volta a consentire o vietare l'alienazione del patrimonio di tali enti dovrebbe spettare alle Regioni; b) l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto affiderebbe al Ministro un potere regolamentare in ambiti di potestà legislativa concorrente.

5. – Appare opportuno esaminare in via preliminare le censure concernenti le disposizioni di cui agli artt. 42 e 43 della legge n. 3 del 2003, dal momento che la loro considerazione fornisce l'attuale quadro istituzionale degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, al cui interno successivamente poter valutare le altre e diverse disposizioni impugnate. A ciò si aggiunga che trattandosi, quanto meno per ciò che riguarda l'art. 42 della legge n. 3 del 2003, di principi e criteri direttivi di una delega legislativa, la loro preliminare considerazione riduce naturalmente la necessità di considerare specificamente alcune censure analoghe, sollevate anche in relazione alle disposizioni dell'impugnato decreto delegato n. 288 del 2003.

6. – In via preliminare, occorre dichiarare l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 42, comma 1, lettera c) della legge n. 3 del 2003 e l'art. 11, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 288 del 2003, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna in relazione all'art. 3 Cost. (questioni VIII *in parte qua*, e XXIV *sub a in parte qua*). Come questa Corte ha più volte chiarito, le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non relative al riparto di competenze con lo Stato solo quando tale violazione comporti un'incidenza diretta o indiretta sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse (in tal senso, si vedano le sentenze n. 287 e n. 286 del 2004; n. 303 del 2003).

Con le censure in esame si lamenta la creazione di un vero e proprio privilegio in favore di una determinata categoria di dipendenti per ciò che riguarda la disciplina del loro rapporto di lavoro; in tale prospettiva, peraltro, non si realizza alcuna incisione, diretta o indiretta, delle competenze attribuite dalla Costituzione alla Regione ricorrente e pertanto le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

7. – Le questioni di costituzionalità indicate con i numeri I e II non sono fondate.

Le Regioni ricorrenti, pur senza riferirsi espressamente all'art. 76 Cost., in realtà contestano che il Parlamento in materie legislative affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni, piuttosto che porre direttamente principi fondamentali, possa delegare il Governo ad adottare disposizioni con forza di legge per disciplinare la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni, così imponendo al Governo di porre in essere normative di dettaglio.

Deve in contrario essere evidenziato come la giurisprudenza di questa Corte sia ferma nell'ammettere la possibilità dell'utilizzazione della normazione mediante il procedimento di delega legislativa al fine di dettare i principi fondamentali di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., dal momento che questi ultimi possiedono caratteristiche e livelli di specificità in astratto compatibili con il menzionato procedimento normativo (cfr., fra le altre, le sentenze n. 50 del 2005, n. 280 del 2004 e n. 359 del 1993). Ciò, naturalmente, fermo restando il necessario rispetto del limite dei principi fondamentali che la normazione statale esplicantesi nelle forme indicate dall'art. 76 Cost. incontra nei diversi ambiti materiali individuati dal terzo comma dell'art. 117 Cost.

8. – Le Regioni ricorrenti censurano altresì l'eccessiva analiticità dei principi e criteri direttivi contenuti nelle disposizioni di delega, o addirittura l'inserimento in essa di disposizioni di dettaglio, fonti di conseguente radicale compressione dei poteri legislativi regionali in materia; contestano, inoltre, l'attribuzione di numerosi e rilevanti poteri amministrativi ad organi statali in materie di competenza delle Regioni.

Pregiudiziale ad ogni valutazione delle questioni sollevate è quindi la individuazione dell'ambito materiale sul quale intervengono le disposizioni censurate nel contesto del riparto di competenze stabilito nel Titolo quinto della seconda parte della Costituzione: da quest'ultimo punto di vista, occorre evidentemente partire dall'innovazione introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha esplicitamente attribuito alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, di cui al nuovo terzo comma dell'art. 117 Cost., sia la "ricerca scientifica" sia la "tutela della salute"; ciò in quanto, fino ad allora, proprio la esclusiva competenza statale in materia di "ricerca scientifica" aveva legittimato la sola parziale riconduzione di questi enti pubblici, pur certamente operanti anche nell'area sanitaria, all'ambito delle istituzioni sanitarie di competenza delle Regioni.

In effetti, la soluzione normativa raggiunta sotto la vigenza del precedente art. 117 Cost. (che – come ben noto – enumerava fra le materie di competenza legislativa delle Regioni la sola materia "assistenza sanitaria ed ospedaliera") poteva distinguere agevolmente 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: da ciò la riconduzione solo parziale di questi ultimi enti alla competenza regionale, limitata alle sole attribuzioni di tipo assistenziale delle Regioni, mentre la loro predominante caratterizzazione di enti di ricerca sanitaria giustificava la loro disciplina da parte del legislatore statale ed il perdurante esercizio di molteplici poteri amministrativi su di essi da parte dei diversi organi ministeriali (si vedano, in tal senso, anche le sentenze di questa stessa Corte n. 338 del 1994, n. 356 del 1992, n. 285 del 1974 e n. 176 del 1971).

Peraltro, pur in questo contesto di affermata competenza statale sugli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a causa della loro evidente connessione – sia in generale sia nei diversi contesti territoriali – con il sistema degli ordinari enti sanitari, la stessa legislazione dello Stato prevedeva alcune (pur limitate) forme di coinvolgimento delle Regioni nella loro disciplina e nel loro funzionamento; né

può essere dimenticato che questa Corte era intervenuta in materia con la sentenza n. 338 del 1994, nella quale, pur confermando la natura statale degli istituti, aveva rafforzato le forme di coinvolgimento delle Regioni previste dalla normativa ad essi inerente.

Nel nuovo quadro costituzionale, caratterizzato dall'inserimento nell'ambito della legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. anzitutto della materia "tutela della salute", assai più ampia rispetto alla precedente materia "assistenza ospedaliera", ed inoltre della materia "ricerca scientifica", 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.

9. – Quanto appena esposto implicitamente esclude che la normativa oggetto del presente giudizio possa essere ricondotta al titolo di legittimazione della potestà legislativa statale costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., con la conseguenza di una radicale esclusione delle Regioni dalla disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

D'altronde tale tesi, pur ampiamente sviluppata dall'Avvocatura generale dello Stato, non appare sorretta da argomentazioni condivisibili e non sembra neppure essere stata assunta come criterio di riferimento dallo stesso legislatore statale sia negli artt. 42 e 43 della legge n. 3 del 2003 che nel decreto legislativo n. 288 del 2003.

La competenza dello Stato a legiferare nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali" contemplata nella richiamata lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. 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.

Come accennato, infatti, la profonda modificazione dei criteri di riparto fra le competenze legislative dello Stato e delle Regioni comporta, in via di principio, che la scelta di prevedere e disciplinare enti pubblici strumentali al conseguimento delle diverse finalità pubbliche perseguite spetti al legislatore competente a disciplinare le funzioni ad essi affidate e che, dunque, lo Stato possa prevedere e disciplinare enti pubblici nazionali in tutti i casi in cui disponga di una competenza legislativa non limitata ai principi fondamentali. In altre parole, il legislatore statale può istituire enti pubblici – e conseguentemente utilizzare la lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. per dettarne la relativa disciplina ordinamentale e organizzativa – solo allorché 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 che pur sarebbero di normale competenza delle Regioni o degli enti locali – avendole valutate come non utilmente gestibili a livello regionale o locale –, intervenga in sussidiarietà proprio mediante la previsione e la disciplina di uno o più appositi enti pubblici nazionali. Peraltro, un intervento come quello appena accennato, al fine di evitare un improprio svuotamento delle nuove prescrizioni costituzionali, esige non solo l'attenta valutazione dell'effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti (necessarietà dell'attrazione al livello statale della funzione e della relativa disciplina regolativa, nonché idoneità, pertinenza logica e proporzionalità di tale disciplina rispetto alle esigenze di regolazione della suddetta funzione), ma anche la previsione di adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate, secondo i moduli di leale collaborazione più volte indicati come ineliminabili da questa Corte (cfr., fra le altre, le sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

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).

D'altra parte queste valutazioni sono confermate anche dai lavori preparatori del decreto di attuazione della delega, che ha seguito il procedimento prescritto dal secondo comma dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003: avendo, infatti, il Governo definito gli IRCCS "enti nazionali" nello schema di decreto legislativo inviato alle Camere ed alla Conferenza Stato-Regioni per i necessari pareri prima dell'esercizio del potere legislativo ad esso delegato, sia la Commissione igiene e sanità del Senato che la Conferenza Stato-Regioni ed i Presidenti delle Regioni hanno esplicitamente contestato che una previsione del genere fosse contenuta nelle disposizioni di delega. In particolare, la dodicesima Commissione del Senato ha rilevato che «all'art. 1, comma 1, è necessario eliminare la definizione degli IRCCS quali 'enti nazionali'. Questa definizione non è presente nella delega (art. 42 della legge 16 gennaio 2003, n. 3) e porterebbe gli IRCCS nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato» (cfr. Senato della Repubblica, dodicesima Commissione, 30 luglio 2003).

In modo del tutto simile su questo punto si erano già espresse la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome in data 24 luglio 2003, aggiungendo che «tale definizione farebbe ricadere artificiosamente gli IRCCS nella fattispecie del comma 2, lettera g), dell'art. 117 della Costituzione e quindi tra le materie sulle quali lo Stato ha legislazione esclusiva».

La definizione contenuta nell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 288 del 2003, ove gli IRCCS vengono qualificati "enti a rilevanza nazionale", rappresenta quindi la rinuncia alla precedente contestata definizione di tali istituti come "enti nazionali", in conformità ai pareri surricordati; al tempo stesso questa vicenda conferma in termini inequivocabili il fatto che primari protagonisti delle procedure legislative abbiano convenuto nella considerazione che il legislatore delegante non avesse inteso rivendicare la disciplina degli IRCCS all'esclusiva competenza legislativa dello Stato.

10. – La riconduzione dell'ambito materiale disciplinato dagli artt. 42 e 43 della legge n. 3 del 2003 a due materie contemplate nel terzo comma dell'art. 117 Cost. permette di procedere nella valutazione dei numerosi rilievi di costituzionalità sollevati proprio in riferimento all'eccesso di analiticità che caratterizzerebbe alcuni dei principî e criteri direttivi, nonché alla attribuzione ad organi statali di numerosi e rilevanti poteri.

A questo proposito, occorre prendere atto che il potere del legislatore nazionale di determinare i principî fondamentali delle materie cui si è ricondotta la disciplina sottoposta al presente giudizio risente naturalmente in modo significativo sia della complessità e delicatezza dell'oggetto da disciplinare, sia del tipo di procedimento di trasformazione o di riordino configurato dalla normativa di cornice.

Occorre altresì sottolineare che, per ciò che riguarda, ad esempio, la ricerca scientifica, questa Corte ha già avuto occasione di affermare 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» (così, da ultimo, la sentenza n. 31 del 2005; si vedano, altresì, le già richiamate sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). 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.

La stessa titolazione dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003 indica che la normativa di cornice delegata dal legislatore nazionale concerne "la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni", e cioè un procedimento del tutto innovativo e che per di più opera con riferimento ad 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 che esige necessariamente una disciplina uniforme della sua fondamentale caratterizzazione organizzativa.

Se quindi si considera unitariamente la normale area delle normative di cornice specie in un settore come quello relativo alla ricerca scientifica in campo medico, la necessità di disciplinare un procedimento uniforme di trasformazione degli IRCCS esistenti in un nuovo tipo di soggetto pubblico, caratterizzato da un rinnovato modello organizzativo destinato a soddisfare le esigenze di funzionamento a rete, la 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, la ineludibile 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), può ben comprendersi come la grande maggioranza dei rilievi di costituzionalità avanzati dalle ricorrenti in riferimento agli artt. 42 e 43 siano infondati.

In particolare, la delega legislativa contiene alcuni principi e criteri concernenti la previsione di fondamentali caratteristiche organizzative comuni di questo nuovo tipo di fondazioni, i rapporti fra di esse, necessitati dalla loro complessiva funzione di assicurare “la ricerca nazionale ed internazionale” nel settore sanitario (cui accenna l'art. 43 della legge n. 3 del 2003), nonché il regime giuridico degli IRCCS non trasformati; ciò comporta l'infondatezza (salvo quanto verrà esaminato al paragrafo seguente con specifico riferimento ad alcune puntuali prescrizioni in contrasto con la attuale natura degli istituti) delle questioni di costituzionalità dell'art. 42, lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *i*) e *m*), contraddistinte con i numeri IV, V (per la parte che si riferisce alla composizione degli organi di amministrazione), VIII, IX, X, XIII, XV.

La legittima disciplina da parte del legislatore statale del processo di trasformazione degli IRCCS pubblici in apposite fondazioni di diritto pubblico a sua volta giustifica (diversamente da quanto asserito dalle ricorrenti) che venga prevista nella delega anche la disciplina dell'assetto giuridico degli IRCCS non trasformati o degli IRCCS di diritto privato, in quanto parte di un complessivo processo di trasformazione, che non può non riguardare anche le figure affini o residuali. Sono perciò infondate anche le censure concernenti l'art. 42, comma 1, lettera *g*) e lettera *p*), di cui alle questioni XII e XVI, sub *a* e sub *b*.

Del pari infondate sono le questioni di costituzionalità di cui ai numeri III, V (per la parte che si riferisce alla nomina del direttore scientifico), VII, XI, sub *a*), XIV, XVI, sub *c*) (per la parte che si riferisce alla nomina del direttore scientifico), XVII e XVIII.

Tutte queste ultime questioni partono dalla premessa che sarebbe ingiustificabile, ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., la riserva ad organi statali di poteri amministrativi o normativi in materia di IRCCS o che comunque essi, ove in ipotesi dovessero essere ammessi, dovrebbero essere accompagnati dalla previsione di adeguate forme di leale collaborazione.

Trattandosi di fattispecie tra loro diverse, occorre riferirsi separatamente ai diversi principi e criteri di delega contestati dalle Regioni ricorrenti. Innanzitutto, la lettera *a*) del primo comma dell'art. 42 della legge 3 del 2003 (questioni III, sub *a* e sub *b*) individua nel “Ministro della salute, d'intesa con la Regione interessata” il soggetto preposto alla trasformazione degli IRCCS esistenti in Fondazioni di rilievo nazionale: scelta che non appare irragionevole, dal momento che occorre evidentemente garantire una sostanziale uniformità di valutazione, mentre la necessità dell'intesa con la Regione assicura la partecipazione paritaria della Regione direttamente interessata.

Il contenuto di questa disposizione permette anche di superare i dubbi che possano sorgere dalla mera lettura della lettera *m*) del primo comma dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003, che delega il Governo a disciplinare «i criteri generali per il riconoscimento delle nuove fondazioni e le ipotesi e i procedimenti per la revisione e la eventuale revoca dei riconoscimenti già concessi» (questioni XIV, sub *a*, sub *b*, sub *c* e sub *d*). Le disposizioni delegate, infatti, non potranno che riprodurre, negli specifici contesti previsti dalla delega legislativa, i ruoli fondamentali previsti dalla disposizione relativa alla trasformazione degli IRCCS esistenti, con particolare riferimento al ruolo del Ministro ed alla necessaria intesa della Regione interessata; e d'altra parte, ciò è quanto è avvenuto nell'attuazione della delega (si vedano, in particolare, gli artt. 14 e 15 del d.lgs. n. 288 del 2003).

Anche la previsione, contenuta nell'art. 43 della legge n. 3 del 2003, secondo cui spetta al Ministro della salute la determinazione dell'“organizzazione a rete degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico dedicati a particolari discipline”, seppur “sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano” (questioni XVII, *sub a* e *sub b*, e questione XVIII), risponde ad una scelta non implausibile e compatibile con gli artt. 117 e 118 Cost., dal momento che responsabilità del genere sembrano spettare 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.

Proprio in questo ruolo particolare riconosciuto al Ministro in tema di garanzia di una visione unitaria sul piano della ricerca scientifica dell'intera rete degli IRCCS, trovano giustificazione sia il potere del Ministro di affidare “diversi e specifici progetti finalizzati di ricerca” ai diversi IRCCS (art. 42, comma 1, lettera *f*) della legge n. 3 del 2003), (questioni XI, *sub a*, e *sub b*), sia il potere del Ministro di nominare, “sentita la Regione interessata”, il “direttore scientifico responsabile della ricerca”, tanto negli IRCCS trasformati in fondazioni, quanto in quelli non trasformati (lettere *b*) e *p*) del comma 1 dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003) (questioni V, per la parte che si riferisce alla nomina del direttore scientifico; VII e XVI *sub c*, per la parte che si riferisce alla nomina del direttore scientifico).

11. – Fondante risultano, invece, le censure concernenti l'art. 42, comma 1, lettera *b*) (questione VI) e lettera *p*) (questione XVI, *sub c*), limitatamente alla parte in cui contengono vincoli relativi alla composizione del consiglio di amministrazione delle Fondazioni ed alla rappresentanza paritetica in questo Consiglio “del Ministero della salute e della Regione interessata”, nonché alla composizione paritetica fra rappresentanti regionali e ministeriali del Consiglio di indirizzo degli IRCCS non trasformati e alla nomina da parte del Ministro della salute del Presidente dell'Istituto non trasformato.

Infatti, la intervenuta modificazione del Titolo V della Costituzione, ed in particolare il riconoscimento di una competenza legislativa di tipo concorrente delle Regioni sia in tema di “ricerca scientifica” che di “tutela della salute”, non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare in alcun modo, in particolare sotto il profilo del rispetto della competenza a dettare i principî fondamentali, che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possano designare la maggioranza del consiglio di amministrazione delle fondazioni.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'alea *b*) del comma 1 dell'art. 42, limitatamente alle parole «Ministero della salute, regioni e comuni, con rappresentanza paritetica del Ministero della salute e della regione interessata», e dell'alea *p*) del medesimo comma 1 dell'art. 42, limitatamente alle parole «designati per la metà dal Ministro della salute e per l'altra metà dal Presidente della Regione» nonché, con riferimento al Presidente dell'istituto, alle parole «nominato dal Ministro della salute».

12. – Le dichiarazioni di incostituzionalità dei principî e criteri direttivi contenuti nelle disposizioni di delega incidono solo su parti marginali del decreto legislativo n. 288 del 2003 e permettono quindi di esaminare le diverse questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti in riferimento a questo testo normativo. Testo che va considerato, sulla base di quanto asserito in precedenza, come una normativa di cornice, seppur alquanto analitica, in quanto riferita ad una categoria di enti operanti in un settore di particolare rilevanza anche a livello nazionale e comunque sottoposti ad un innovativo procedimento di modernizzazione e trasformazione.

13. – Preliminarmente devono essere dichiarate inammissibili le censure indicate al n. XIX (Regione Marche), dal momento che la ricorrente si limita a prospettare generiche doglianze concernenti la asserita lesione della propria potestà legislativa concorrente e delle proprie competenze amministrative nei confronti di un insieme di disposizioni del d.lgs. n. 288 del 2003 dal contenuto estremamente variegato

ed eterogeneo, senza la necessaria individuazione degli specifici contenuti normativi che si porrebbero in contrasto con i parametri evocati.

14. – Un gruppo di censure (XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX e XXXI) denuncia essenzialmente un eccesso di analiticità di molte disposizioni contenute nel decreto legislativo con specifico riferimento ai profili organizzativi delle Fondazioni e degli IRCCS non trasformati: peraltro, come già accennato al punto 10, la previsione di una nuova tipologia di persona giuridica, la Fondazione IRCCS di diritto pubblico, esige necessariamente una disciplina uniforme della sua fondamentale caratterizzazione organizzativa, pur nel riconoscimento di una sua autonoma potestà statutaria, così come l'eventuale permanenza di alcuni IRCCS che non si possano trasformare in Fondazioni richiede che ad essi si dia comunque un sicuro assetto organizzativo, di cui finora non disponevano a causa delle loro complesse e tormentate evoluzioni normative. Da quest'ultimo punto di vista, vanno respinti i rilievi concernenti l'art. 2, commi 2 e 3, e l'art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003 (questioni XXIII e XXIV), con cui si censura la disciplina degli enti fondatori e dei possibili enti partecipanti, nonché del legame di continuità fra le nuove Fondazioni e gli IRCCS di cui rappresentano la trasformazione. Le disposizioni di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 288 del 2003 appaiono tutt'altro che irragionevoli dinanzi ad un procedimento di trasformazione complessivo degli IRCCS pubblici attualmente esistenti in un nuovo tipo di ente di diritto pubblico, e, d'altra parte, lasciano spazio ad una serie di specificazioni che potranno essere operate tramite la potestà statutaria delle Fondazioni.

Sono, invece, in parte fondate le questioni di cui ai numeri XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, limitatamente alla denunciata eccessiva analiticità delle disposizioni relative alla composizione e designazione dei consigli di amministrazione, dei Presidenti e dei collegi sindacali delle Fondazioni; le disposizioni contenute nell'art. 3, commi 2 e 3, e nell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, appaiono ingiustificatamente dettagliate e quindi invasive, ad un tempo, sia dell'area di autonomia statutaria riconosciuta alle Fondazioni, che dell'ambito lasciato all'eventuale esercizio della potestà legislativa regionale. Al tempo stesso, queste disposizioni sono incostituzionali nella parte in cui – come già rilevato al paragrafo 11 in relazione ad alcuni analoghi criteri direttivi contenuti nell'art. 42 della legge n. 3 del 2003 – pretendono di riservare, mediante obblighi legislativi, alcune designazioni ministeriali in ordinari organi di gestione o di controllo di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali.

Su questa base, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2002, limitatamente alle parole: «dei quali tre designati dal Ministro della salute, tre dal Presidente della Regione e uno dal Comune in cui insiste la sede prevalente di attività clinica e di ricerca, se si tratta di Comune con più di diecimila abitanti, ovvero dalla Conferenza dei Sindaci, qualora il Comune abbia dimensione demografica inferiore».

Del pari deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 3 del medesimo articolo, limitatamente alle parole «nominati dal Ministro della salute e dal Presidente della Regione».

Per le medesime ragioni, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1 del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente al terzo e al quarto periodo.

Deve, inoltre essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente alle parole «di cui due designati dalla Regione, uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministro della salute e uno dall'organismo di rappresentanza delle autonomie locali. In casi di strutture nelle quali insiste la prevalenza del corso formativo della Facoltà di medicina e chirurgia ai sensi dell'art. 13, comma 1, il membro designato dalle autonomie locali viene sostituito da un membro designato dal Rettore dell'Università».

15. – Analoghi rilievi vengono prospettati in riferimento alle disposizioni che impongono particolari ed uniformi caratteristiche alle Fondazioni sul piano della loro organizzazione amministrativa, del raccordo fra di esse in rete, del finanziamento, del regime giuridico del loro personale (questioni nn. XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII sub *b*, XXXVIII sub *b*, XXXIX); peraltro, ove si assuma come scelta caratterizzante del legislatore nazionale la affermata necessità di un rinnovato modello di Istituti di

ricovero e cura a carattere scientifico come enti autonomi altamente specializzati sia sul piano della ricerca che del ricovero e cura, ma al tempo stesso capaci di operare in coordinamento tra loro anche su impulso a livello statale (si vedano in particolare l'art. 1, comma 1, e gli artt. 8, 9, del d.lgs. n. 288 del 2003, nonché lo stesso art. 43 della legge n. 3 del 2003), possono ritenersi non implausibili e pienamente compatibili con il riparto di competenze definito negli artt. 117 e 118 Cost. le scelte, pur alquanto innovative, imposte all'intera categoria di queste istituzioni.

Per ciò che riguarda specificamente l'art. 10 del d.lgs. n. 288 del 2003 (questioni nn. XXXVII *sub a* e XXXVIII *sub a*), la Regione Emilia-Romagna censura non già il meccanismo fondamentale di finanziamento degli IRCCS, caratterizzato dalla utilizzazione dei finanziamenti di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, ma solo la possibilità che parte di questi fondi siano destinati dal Ministro al "finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazione a rete". Peraltro, quanto già espresso al paragrafo 10 in relazione all'art. 43 della legge n. 3 del 2003 ed al criterio direttivo di cui all'art. 42, comma 1, lettera *f*), della medesima legge, rende evidente l'insussistenza di ragioni di incostituzionalità per una previsione del genere, che concretizza uno degli strumenti attribuiti al Ministro della salute sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost.

16. – Altre censure (questioni nn. XXI, XXVI, XXXIII, XL, XLI, XLV, XLVI, XLVII) si riferiscono alla asserita insussistenza di esigenze unitarie che possano legittimare la attribuzione di una serie di funzioni amministrative ad organi statali ed alla carenza comunque in queste ipotesi, ove siano ammissibili, di idonee forme di coinvolgimento delle Regioni interessate in questi procedimenti.

Tali questioni risultano non fondate.

Il richiamo a quanto già affermato al punto 10 permette di giustificare l'adozione di alcune delle disposizioni impugnate; ciò è anzi del tutto necessitato per quanto riguarda la nomina dei direttori scientifici da parte del Ministro della salute, "sentito il Presidente della Regione interessata", sia nelle fondazioni che negli IRCCS non trasformati (di cui all'art. 3, comma 4, e all'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003), dal momento che tali disposizioni costituiscono mera attuazione del criterio direttivo contenuto nelle lettere *b*) e *p*) dell'art. 42, comma 1, della legge n. 3 del 2003 ed oggetto di questo giudizio.

Peraltro, più in generale, nel paragrafo 10 si è affermata la compatibilità costituzionale, ai sensi dell'art. 118 Cost., di un ruolo significativo riconosciuto al Ministro della salute nei processi di gestione di questa legge, al fine di garantire una adeguata uniformità e la tutela di alcuni interessi unitari esistenti, seppure a condizione che parallelamente siano configurati significativi istituti di partecipazione delle Regioni interessate. Numerose disposizioni del decreto legislativo prevedono poteri ministeriali e procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni e ciò non solo nella fondamentale fase della adozione dello statuto, ma anche nel riconoscimento di nuovi IRCCS, nella conferma o revoca del riconoscimento, nello scioglimento degli organi delle Fondazioni e degli IRCCS non trasformati, nella nomina dei commissari, nelle procedure di devoluzione dei patrimoni degli IRCCS estinti, nella conferma provvisoria del carattere scientifico degli Istituti esistenti (cfr., in particolare, artt. 2, 3, 5, 14, 15, 16, 17, 19 del d.lgs. n. 288 del 2003). Tali poteri, tuttavia, sono opportunamente affiancati dalla previsione di una necessaria intesa fra il Ministro ed il Presidente della Regione interessata.

Quanto specificamente alle censure concernenti l'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 anche in relazione all'ipotizzata esorbitanza dai vincoli imposti dal legislatore delegante (questione n. XLVI *sub b*), la dichiarazione di infondatezza trova altresì fondamento nel fatto che tale disposizione costituisce attuazione non irragionevole proprio della delega di cui all'art. 42, comma 1, lettera *n*), della legge n. 3 del 2003.

17. – Fra le funzioni amministrative affidate al Ministro della salute vi sono quelle previste dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 in esame, definite come "funzioni di vigilanza e di controllo", che poi trovano concretizzazione in quanto analiticamente disciplinato negli artt. 15, 16, 19. Un potere di vigilanza sugli IRCCS è altresì attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze dall'art. 2, comma 1 del decreto n. 288 del 2003.

Appare in parte fondata la censura formulata con riguardo al solo art. 1, comma 2 (questione n. XX), limitatamente al profilo in cui si rileva la ampiezza ed eterogeneità dei compiti di vigilanza e di controllo, indistintamente affidati a livello ministeriale, e la conseguente sostanziale espropriazione delle corrispondenti funzioni regionali in relazione ad enti pubblici di ricerca operanti a livello regionale.

In effetti, 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 manifesto come non sia conforme a Costituzione attribuire al Ministro della salute veri e propri poteri di controllo amministrativo su di essi. In particolare, appare estraneo alla ricostruzione della natura e della posizione giuridica degli IRCCS la previsione, contenuta nei commi 1 e 2 dell'art. 16 del d.lgs. n. 288 del 2003 (oggetto delle censure di cui alle questioni nn. XLII, XLIII e XLIV), di un vero e proprio controllo amministrativo di tipo preventivo sugli atti fondamentali degli IRCCS, controllo affidato ad appositi organi statali (i Comitati periferici di vigilanza) operanti su scala regionale.

Un controllo del genere, ormai escluso sia per le Regioni che per gli enti locali dalla intervenuta abrogazione degli stessi artt. 125 e 130 della Costituzione, potrebbe essere ammissibile solo all'interno di una ricostruzione, che si è già esclusa, degli IRCCS come "enti pubblici nazionali". Ma essendo gli istituti in esame enti pubblici operanti nell'ambito regionale, non è configurabile alcun controllo di questo tipo.

Occorre pertanto dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente alle parole «e di controllo», nonché dei commi 1 e 2 dell'art. 16 del medesimo decreto delegato.

Trova, invece, giustificazione in quanto argomentato nei paragrafi 10 e 16, la previsione dei controlli sugli organi degli IRCCS, disciplinata dai commi 3 e 4 dell'art. 16 del d.lgs. n. 288 del 2003, nonché il potere di vigilanza riconosciuto al Ministro dell'economia dall'art. 2, comma 1 del medesimo decreto (questione XXII).

18. – Infondata è altresì la censura concernente l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003 (questione n. XXV), con cui si lamenta la totale compressione della potestà legislativa regionale in tema di disciplina delle Fondazioni IRCCS, ad integrazione di quanto già determinato nel decreto delegato, che scaturirebbe da quanto previsto nell'ultimo periodo della disposizione impugnata, la quale stabilisce: «Alle Fondazioni IRCCS si applicano, per quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto legislativo, le disposizioni di cui al Libro I, Titolo II del Codice civile».

Di quest'ultima disposizione deve darsi, in coerenza con il suo tenore letterale, e comunque in conformità a quanto in precedenza espresso da questa sentenza in riferimento alla competenza legislativa regionale su questi particolari enti pubblici, il significato di una norma che legittima, in assenza di una esplicita disciplina, statale o regionale, la applicazione della normativa generale dettata dal codice civile a proposito delle persone giuridiche, purché sia ovviamente compatibile con quanto stabilito dal d.lgs. n. 288 del 2003.

L'art. 3 non esclude, quindi, che le singole Regioni possano esercitare i propri poteri normativi in materia, in funzione integrativa di quanto determinato in tema di ordinamento delle Fondazioni IRCCS dal decreto delegato.

19. – Quanto alla censura concernente l'art. 5, comma 1, (questione n. XXXII) nella parte in cui prevede che l'atto di intesa, da assumere in sede di Conferenza fra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, deve determinare «le modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli IRCCS non trasformati in Fondazioni», nel rispetto di una serie di indicazioni organizzative ivi elencate, la Regione ricorrente, considerando questa intesa come una vera e propria fonte normativa, ne rileva la profonda anomalia e comunque rivendica in alternativa la possibilità di disciplinare la materia mediante la legge regionale.

Mentre non vi sono dubbi che un atto di intesa non possa produrre una vera e propria fonte normativa, della disposizione si può però dare una diversa interpretazione compatibile con la disciplina costituzionale.

Questa Corte ha già più volte affermato che l'interpretazione dei decreti legislativi deve essere compiuta anche considerando quanto contenuto nelle disposizioni di delega legislativa (cfr. sentenze n. 125 del 2003 e n. 15 del 1999); applicando questo criterio interpretativo e quindi considerando anche quanto stabilito nella lettera *p*) del comma 1 dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003, emerge che sono gli IRCCS non trasformati in fondazioni i soggetti che devono comunque adeguare la loro organizzazione ed il loro funzionamento ad alcuni principi della delega e che quindi l'intesa di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003 rappresenta semplicemente una modalità di determinazione, condivisa fra Stato e Regioni ed uniforme sull'intero territorio nazionale, di quali debbano essere le caratteristiche comuni di questa categoria residuale di istituti, ovviamente nel rispetto di quanto determinato a livello delle fonti primarie statali. Ciò non esclude che in ambiti ulteriori ciascuna Regione possa esercitare il proprio potere legislativo anche in questo particolare settore.

20. – Quanto fin qui chiarito conduce, infine, a dichiarare infondate anche le questioni indicate al n. XLVIII, in relazione all'asserita violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 Cost. ad opera dell'art. 4, comma 236, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui autorizza le Fondazioni IRCCS e gli Istituti non trasformati ad alienare i beni immobili del proprio patrimonio al fine di ripianare i debiti pregressi maturati fino al 31 ottobre 2003, stabilendo che «le modalità di attuazione sono autorizzate con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». In particolare, è evidente da un lato che la disposizione in questione può senz'altro essere qualificata come principio fondamentale in ordine alla gestione del patrimonio degli IRCCS, dall'altro che il potere ministeriale circa le modalità di attuazione delle operazioni di alienazione si configura come potere amministrativo di autorizzazione da esercitare nei confronti del singolo ente e fondato sulle più volte richiamate esigenze unitarie e non come potere normativo in deroga al riparto delle competenze regolamentari di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale concernenti, rispettivamente, la legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), e la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Veneto e dalla Regione Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe,

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, lettera *b*) della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), limitatamente alle parole «Ministero della salute, regioni e comuni, con rappresentanza paritetica del Ministero della salute e della regione interessata»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, lettera *p*) della legge n. 3 del 2003, limitatamente alle parole «designati per la metà dal Ministro della salute e per l'altra metà dal Presidente della Regione» nonché, con riferimento al presidente dell'istituto, alle parole «nominato dal Ministro della salute»;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, commi 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), limitatamente alle parole «e di controllo»;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente alle parole «dei quali tre designati dal Ministro della salute, tre dal Presidente della Regione e uno dal Comune in cui insiste la sede prevalente di attività clinica e di ricerca, se si tratta di Comune con più di diecimila abitanti, ovvero dalla Conferenza dei Sindaci, qualora il Comune abbia dimensione demografica inferiore»;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente alle parole «nominati dal Ministro della salute e dal Presidente della Regione competente»;

6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente alle parole «di cui due designati dalla Regione, uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministro della salute e uno dall'organismo di rappresentanza delle autonomie locali. In casi di strutture nelle quali insiste la prevalenza del corso formativo della Facoltà di medicina e chirurgia ai sensi dell'art. 13, comma 1, il membro designato dalle autonomie locali viene sostituito da un membro designato dal Rettore dell'Università»;

7) *dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1 del d.lgs. n. 288 del 2003 limitatamente alle parole «In caso di riconoscimento di strutture nelle quali insiste la prevalenza del corso formativo della Facoltà di medicina e chirurgia e per le quali l'Università contribuisce in misura pari ad almeno un terzo del patrimonio indisponibile della costituenda Fondazione, il Consiglio di amministrazione di cui all'articolo 3, comma 2, è composto da due componenti designati dal Ministro della salute, due dal Presidente della Regione, due dal rettore dell'Università e uno dal Comune in cui insiste la sede prevalente di attività clinica e di ricerca, se trattasi di Comune con più di diecimila abitanti, ovvero dalla Conferenza dei Sindaci, qualora il Comune abbia dimensione demografica inferiore. In caso di presenza di soggetti rappresentativi degli interessi originari e/o di soggetti partecipanti, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, il numero dei consiglieri è elevabile fino a nove per consentire l'elezione di un rappresentante degli interessi originari e di uno dei soggetti partecipanti»;

8) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 288 del 2003;

9) *dichiara* estinti, per rinuncia accettata dalla controparte, i giudizi promossi dalla Regione Siciliana con i ricorsi nn. 30 e 98 del 2003 e dalla Regione Veneto con il ricorso n. 31 del 2003, quest'ultimo limitatamente agli artt. 42 e 43 nei confronti della legge 16 gennaio 2003, n. 3;

10) *dichiara* inammissibili le questioni proposte dalla Regione Marche nei confronti degli artt. 1, comma 2, 2, commi 1, 2 e 3, 7, commi 1, 2, 3 e 4, 8, 11, commi 1 e 2, 12, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

11) *dichiara* inammissibili le questioni proposte dalla Regione Emilia-Romagna, nei confronti dell'art. 42, comma 1, lettera c) della legge n. 3 del 2003 e dell'art. 11, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 288 del 2003, in relazione all'art. 3 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

12) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, lettere a), c), d), e), f), g), i), m) ed n) della legge n. 3 del 2003, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 Cost., sollevate dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

13) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, della legge n. 3 del 2003, per violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma e 118 Cost., sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna e Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

14) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3; dell'art. 3, commi 1, 4, 5 e 6; dell'art. 4, commi 1, 2, 4, 5 e 6; dell'art. 5; dell'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4; dell'art. 8; dell'art. 10, comma 1; dell'art. 11, commi 1 e 2; dell'art. 12, comma 2; dell'art. 14; dell'art. 15 commi 1 e 2; dell'art. 16, commi 3 e 4; dell'art. 17, comma 2; dell'art. 19 del d.lgs. n. 288 del 2003, per violazione degli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 primo e secondo comma, 119 Cost., sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna e Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

15) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 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 artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2005.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*