

SENTENZA 19 - 29 marzo 2007, n. 110
(GU n. 14 del 04.04.2007)

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK,

Francesco AMIRANTE,

Ugo DE SIERVO,

Romano VACCARELLA,

Paolo MADDALENA,

Alfio FINOCCHIARO,

Alfonso QUARANTA,

Franco GALLO,

Luigi MAZZELLA,

Gaetano SILVESTRI,

Sabino CASSESE,

Maria Rita SAULLE,

Giuseppe TESAURO,

Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 286 e 287, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia notificati il 22, il 23, il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 1°, il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 28, 29, 35, 38, 39 e 41 del registro ricorsi 2006;

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

Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2007 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Mario Loria per la Regione Toscana, Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Liguria, Giandomenico Falcon, Andrea Manzi e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Toscana, con ricorso notificato il 22 febbraio 2006 e depositato il 28 febbraio 2006, ha impugnato numerose disposizioni dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), tra le quali quelle di cui ai commi 286 e 287, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Il comma 286 dispone che la cessione a titolo di donazione di apparecchiature e materiali dismessi da ASL, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura e organizzazioni similari sia promossa e coordinata dall'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo. Il comma 287 stabilisce che l'Alleanza

promuove i contatti per facilitare le donazioni e produce un rapporto biennale sulle attività svolte, da inviare al Ministro della salute e alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Sostiene la Regione che tali disposizioni, nell'imporre il ricorso all'Alleanza senza tener conto delle iniziative già avviate per lo stesso fine dalla Regione, lederebbero le relative attribuzioni in materia di tutela della salute.

2. - La Regione Veneto con ricorso notificato il 23 febbraio 2006 e depositato il 1° marzo 2006, ha impugnato, tra gli altri, i commi 286 e 287 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

Sostiene la ricorrente che tali disposizioni, nell'attribuire competenze e funzioni all'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo per le donazioni di apparecchiature e materiali dismessi, violerebbero l'autonomia patrimoniale riconosciuta e garantita alle Regioni dall'art. 119 Cost. e inciderebbero, altresì, su iniziative già intraprese dalla Regione, «concentrando in un unico organismo centrale l'esercizio di funzioni che spetterebbero alle Regioni, ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost.».

Le disposizioni censurate, inoltre, inciderebbero sull'esercizio di attività attinenti alla materia «rapporti internazionali delle Regioni», rientrando nella potestà legislativa concorrente, dettando norme che, nel prevedere organismi, nell'attribuire competenze specifiche e disciplinare attività, priverebbero le Regioni di ogni potere e renderebbero impossibile la prosecuzione delle attività da esse intraprese, nonchè il rispetto di impegni già assunti.

3. - La Regione Piemonte, con ricorso notificato il 24 febbraio 2006 e depositato il 3 marzo 2006, ha impugnato, tra gli altri, i commi 286 e 287 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Tali norme interverrebbero nell'organizzazione di attività del Servizio sanitario regionale, «disponendo nel dettaglio di scelte di programmazione sanitaria locale e/o (...) di utilizzo di beni». In particolare, esse imporrebbero il ricorso all'Alleanza degli ospedali italiani «senza tener conto dell'esistenza di organismi regionali costituiti per le medesime finalità, incidendo ingiustificatamente sull'autonomia organizzativa degli enti».

4. - La Regione Liguria, con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il 3 marzo 2006, ha impugnato, tra gli altri, i commi 286 e 287 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Secondo la ricorrente, il comma 286, nell'obbligare gli enti sanitari a comunicare all'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo la disponibilità di attrezzature sanitarie dismesse, vincolerebbe tali enti in ordine alla destinazione dei materiali suddetti, nonchè in ordine alla necessità di avvalersi a tal fine dell'Alleanza.

La previsione di una «sorta di intesa» tra quest'ultima e le strutture parrebbe riguardare solo le «modalità» della comunicazione circa la disponibilità delle attrezzature, mentre il parere favorevole della Regione interessata, «sembrerebbe condizionare solo il fatto in sé della cessione dei materiali e non anche la individuazione dei destinatari e le modalità» da seguire.

Inoltre, le disposizioni censurate conterrebbero una disciplina di dettaglio che inciderebbe sull'organizzazione degli enti sanitari i quali, operando nelle materie della tutela della salute e della ricerca scientifica, ricadrebbero nella competenza legislativa delle Regioni, secondo quanto chiarito da questa Corte nella sentenza n. 270 del 2005.

Il comma 286 imporrebbe, altresì, un vincolo di destinazione delle risorse che violerebbe l'autonomia regionale in ordine alla utilizzazione di beni appartenenti alla comunità, precludendo la possibilità di destinazioni diverse.

Del pari, il carattere dettagliato della norma impugnata, nonchè la previsione dell'affidamento all'Alleanza di compiti di natura politica e amministrativa attinenti alla cura dei rapporti con altri Stati o organismi operanti al loro interno, lederebbe le competenze regionali in materia di «rapporti internazionali delle Regioni».

5. - La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il 3 marzo 2006, ha impugnato, tra gli altri, il comma 286 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, formulando censure del tutto identiche a quelle prospettate dalla Regione Liguria.

6. - La Regione Friuli-Venezia Giulia, con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il 4 marzo 2006, ha impugnato, tra gli altri, il comma 286 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, per violazione «dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione», nonché «del titolo V della parte seconda della Costituzione, in collegamento con l'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001».

Sostiene la ricorrente che la disposizione impugnata vincolerebbe l'autonomia patrimoniale e gestionale delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e inciderebbe su un aspetto dell'organizzazione di enti che rientrerebbero nella competenza legislativa della Regione.

Inoltre, il vincolo ad una determinata destinazione delle risorse dismesse, imposto dalla disposizione impugnata, violerebbe l'autonomia regionale nell'utilizzazione di beni della comunità regionale. D'altra parte, ove la Regione intendesse destinare il materiale dismesso alla cooperazione, ciò potrebbe avvenire solo secondo le modalità disciplinate dalla legge regionale 30 ottobre 2000, n. 19 (Interventi per la promozione a livello regionale e locale, delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale).

7. - In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, contestando la fondatezza delle censure mosse avverso i commi 286 e 287.

Ad avviso del resistente, infatti, le disposizioni impugnite riguarderebbero una «attività consensualmente definita, tanto che la legge stessa prevede l'acquisizione del "parere favorevole della regione interessata"».

8. - In prossimità dell'udienza l'Avvocatura dello Stato ha depositato, in ciascuno dei giudizi, memorie di contenuto pressoché identico nelle quali sostiene che le disposizioni impugnite in realtà non imporrebbero alle Regioni di avvalersi dell'«Alleanza» per donare le attrezzature dismesse. Esse, infatti, «nell'ambito della propria attività discrezionale ed autonomia patrimoniale e gestionale», sarebbero libere di utilizzare tale strumento, dovendo in tal caso esprimere il proprio parere favorevole sull'operazione di cessione, ovvero potrebbero continuare ad avvalersi delle procedure già seguite. Tale sistema troverebbe garanzia nella previsione dell'obbligo, a carico dell'associazione, di riferire sulle proprie attività al Ministero della salute e alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

In sostanza, i commi 286 e 287 avrebbero unicamente una funzione di razionalizzazione del sistema delle donazioni affidando tale compito ad un soggetto unico, l'Alleanza appunto, «maggiormente idoneo ad assicurare il buon esito dell'opera di solidarietà decisa dalle strutture sanitarie regionali».

9. - La Regione Toscana, nella memoria depositata il 20 febbraio 2007, ha ribadito le censure svolte nel ricorso, aggiungendo che la lamentata lesione della propria potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e di rapporti internazionali, nonché della propria autonomia patrimoniale, non potrebbe ritenersi scongiurata dalla previsione del parere regionale. Questo, infatti, riguarderebbe solo la cessione in sé dei materiali «e non anche l'individuazione dei destinatari e le modalità con cui la stessa debba essere effettuata», mentre la volontà della disposizione censurata sarebbe di vincolare gli enti sanitari ad avvalersi dell'«Alleanza» per la destinazione delle apparecchiature dismesse.

La Regione Veneto, nella memoria depositata il 21 febbraio 2007, ribadisce le censure già svolte nel ricorso, lamentando la compressione dell'autonomia organizzativa delle Regioni sia in ordine alla destinazione dei beni da donare, sia con riguardo all'organizzazione delle proprie strutture. Rileva, altresì, l'irragionevolezza delle disposizioni impugnite, che non terrebbero alcun conto dell'esistenza di altri organismi già attivati dalla Regione al medesimo scopo.

La Regione Liguria, nella memoria depositata il 21 febbraio 2007, replica alle difese svolte dall'Avvocatura osservando che il consenso della Regione, richiesto dal comma 286, sembrerebbe condizionare solo il fatto della cessione delle attrezzature, mentre i destinatari delle stesse, nonché l'intermediazione dell'«Alleanza», sarebbero vincolati dalla norma con conseguente lesione delle competenze regionali. Quanto all'organizzazione sanitaria, la ricorrente richiama la sentenza della

Corte n. 328 del 2006 dalla quale risulterebbe che l'autonomia regionale in tale materia sarebbe piena, potendo le Regioni adottare una propria disciplina sostitutiva di quella statale.

Del tutto analoghe sono le considerazioni che la Regione Emilia-Romagna e la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno svolto nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza.

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. nn. 28, 29, 35, 38, 39 e 41 del 2006) hanno impugnato numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006), fra cui l'art. 1, commi 286 e 287 (quest'ultimo censurato solo dalle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte e Liguria). Tutte le ricorrenti censurano la previsione contenuta nel comma 286, secondo la quale la cessione in favore di strutture sanitarie nei Paesi in via di sviluppo o in transizione, a titolo di donazione, di apparecchiature e materiali dismessi da aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e organizzazioni similari è promossa e coordinata dall'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo. Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, imponendo alle Regioni il ricorso all'«Alleanza» al fine di donare i beni dismessi e dettando una disciplina incidente sull'organizzazione degli enti sanitari regionali, lederebbe le competenze legislative delle Regioni nelle materie della tutela della salute e della ricerca scientifica. Inoltre, secondo la prospettazione delle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, il menzionato comma 286, nonché - secondo la Regione Liguria - il comma 287, affidando all'associazione ivi prevista compiti di natura amministrativa e politica attinenti alla cura dei rapporti con altri Stati o organismi operanti al loro interno, lederebbe la potestà legislativa concorrente in materia di relazioni internazionali delle Regioni.

Le ricorrenti (ad eccezione delle Regioni Toscana e Friuli-Venezia Giulia) lamentano, inoltre, la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto le disposizioni impuginate interverrebbero nell'organizzazione di attività del Servizio sanitario regionale, così incidendo su funzioni amministrative spettanti alle Regioni, concentrandole in un unico organismo centrale.

Le Regioni Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia ritengono, altresì, violato l'art. 119 Cost., dal momento che le disposizioni impuginate, vincolando gli enti sanitari operanti nell'ambito regionale in ordine all'utilizzazione dei loro beni, comprimerebbero l'autonomia patrimoniale delle Regioni.

2. - Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di costituzionalità indicate debbono essere trattate separatamente dalle altre, sollevate con i medesimi ricorsi, oggetto di distinte decisioni.

Considerata la sostanziale analogia delle questioni relative ai commi 286 e 287 dell'art. 1 della legge impugnata, i giudizi promossi dalle Regioni ricorrenti, per questa parte, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - In via preliminare, va considerato che la Regione Friuli-Venezia Giulia censura l'art. 1, comma 286, tanto per violazione del proprio Statuto e delle relative norme di attuazione, quanto per violazione delle disposizioni del Titolo V della Costituzione, in relazione a quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 134 del 2006, con specifico riferimento a questa Regione, che, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la potestà legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia della tutela della salute, è più ampia rispetto alla competenza prevista dallo Statuto speciale in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera».

Ciò determina che possano essere individuati come parametri comuni per tutte le Regioni ricorrenti l'art. 117, terzo comma, e l'art. 118 della Costituzione, nonché il principio costituzionale di autonomia finanziaria di cui all'art. 119.

4. - Le censure non sono fondate nel senso di seguito indicato.

La promozione ed il coordinamento da parte della «Alleanza degli ospedali italiani nel mondo» della cessione a titolo di donazione di apparecchiature ed altri materiali dismessi da parte di organismi sanitari prevista dal comma 286 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 appaiono configurate come attività di cui gli enti sanitari e le Regioni possono avvalersi volontariamente, come sostenuto anche nelle difese dell'Avvocatura generale dello Stato.

A questa interpretazione della disposizione impugnata conduce la mancanza di una previsione espressa di un obbligo a carico degli enti pubblici del servizio sanitario, nonchè la lettera del secondo periodo del comma 286, la quale stabilisce che i suddetti enti definiscano con l'Alleanza le modalità con cui essi comunicano la disponibilità di attrezzature sanitarie dismesse che intendono donare e che, inoltre, debba essere allegato il parere favorevole della Regione interessata. Tali contenuti normativi evidenziano l'assenza di prescrizioni obbligatorie, come avviene di regola nei rapporti che si instaurano fra soggetti dotati in materia di autonomia amministrativa od anche legislativa e soggetti di diritto privato qual è l'«Alleanza» (trattandosi di un'associazione senza scopo di lucro costituita, ai sensi degli artt. 36 e seguenti del codice civile, tra il Ministero della salute, il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'istruzione, nonchè i Ministri senza portafoglio degli italiani nel mondo e per l'innovazione e le tecnologie).

Nessun obbligo è imposto agli enti sanitari ed alle Regioni neppure dal comma 287, il quale, nel primo periodo, disciplina l'attività di promozione dell'«Alleanza» - disponendo che essa favorisce i contatti necessari per facilitare le donazioni e tiene un apposito inventario aggiornato delle attrezzature disponibili - mentre, al secondo periodo, in coerenza con la possibilità che l'oggetto dell'attività sia costituito da beni messi a disposizione da enti sanitari, previo parere della Regione, stabilisce che il rapporto che ogni due anni l'«Alleanza» predispone in ordine alle attività svolte sia indirizzato non solo al Ministero della salute, ma anche alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano.

In sostanza, le disposizioni impugnate appaiono rivolte a disciplinare l'attività dell'associazione, individuando quali destinatari della medesima «le strutture sanitarie dei Paesi in via di sviluppo o in transizione» e dunque soggetti diversi ed ulteriori rispetto a quelli individuati dallo statuto dell'«Alleanza».

In definitiva le disposizioni impugnate non pongono a carico degli enti sanitari un obbligo di avvalersi dell'attività dell'«Alleanza» e permettono all'«Alleanza» una più ampia possibilità di destinazione dei beni dismessi.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006), sollevate dalle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi indicati in epigrafe;

Riuniti i giudizi, relativamente all'art. 1, commi 286 e 287;

Dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 286, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevate dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto, dalla Regione Liguria e dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., nonchè dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, previa applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

Dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 287, della legge n. 266 del 2005, sollevate dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto e dalla Regione Liguria, in relazione agli artt.

117, terzo comma, 118 e 119 Cost., nonché dalla Regione Piemonte, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2007.

Il Presidente: Bile

Il redattore: De Siervo

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 29 marzo 2007.

Il cancelliere: Fruscella