CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **569/2000** (ECLI:IT:COST:2000:569)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SANTOSUOSSO** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **28/11/2000**; Decisione del **14/12/2000**
Deposito del **21/12/2000**; Pubblicazione in G. U. **27/12/2000**
Norme impugnate:
Massime: **25987 25988**
Atti decisi:

N. 569

SENTENZA 14-21 DICEMBRE 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernando SANTOSUOSSO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa (recte: degli articoli 2, comma 1, 3, comma 1, lettera j), 5, 6 e 7) della Regione Liguria, riapprovata il 17 novembre 1998, recante "Norme per l'istituzione ed il funzionamento del dipartimento regionale di genetica", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 5 dicembre 1998, depositato in Cancelleria il 14 successivo ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 1998.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 28 novembre 2000 il giudice relatore Piero Alberto

Capotosti;

Udito l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 5 dicembre 1998 il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso giudizio di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 81 e 117 della Costituzione, della delibera legislativa della Regione Liguria recante "Norme per l'istituzione ed il funzionamento del Dipartimento regionale di genetica", approvata dal Consiglio regionale il 28 ottobre 1997 e riapprovata - a seguito di rinvio governativo - nell'identico testo nella seduta del 17 novembre 1998. Il ricorrente svolge deduzioni, peraltro, soltanto su alcune disposizioni della delibera impugnata: innanzitutto sugli articoli 2, comma 1, 3, comma 1, lettera j) e 5, sostenendo che essi disciplinano una materia che esula dalla competenza regionale, in quanto "fanno riferimento a programmi di ricerca scientifica, a studi e ricerche, a pareri su progetti di ricerca biomedica". A suo avviso, difatti, l'attività di ricerca e di sperimentazione sarebbe attribuita espressamente alla competenza statale dall'art. 6, lettera c), della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), dall'art. 1, lettera p), 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), nonché dall'art. 125 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio, gli articoli 6 e 7 della delibera regionale contrasterebbero con l'art. 81 della Costituzione, in quanto "non contengono la quantificazione degli oneri conseguenti all'attuazione del provvedimento" e per di più violano l'art. 12, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n.421). Infatti, mentre quest'ultima disposizione prevede che le quote del Fondo sanitario di parte corrente siano "utilizzate esclusivamente per finanziare attività sanitarie", i predetti articoli 6 e 7 porrebbero invece "a carico della quota del fondo sanitario per le spese correnti oneri derivanti da attività di rilievo non soltanto sanitario e svolte peraltro da organismo estraneo all'organizzazione sanitaria".

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, deducendo l'inammissibilità del ricorso dello Stato e, comunque, la sua infondatezza.

Ad avviso della resistente, poiché l'atto governativo di rinvio della delibera impugnata al Consiglio regionale non contiene alcuna menzione né della legge n. 59 del 1997 né del decreto legislativo n. 112 del 1998, l'impugnazione del Governo sarebbe inammissibile nella parte in cui lamenta la violazione di tale disciplina statale.

Nel merito, la Regione deduce che la ricerca in materia di genetica - "settore propriamente sanitario" - non rientrerebbe nelle attività riservate allo Stato dall'art. 6, lettera c), della legge n. 833 del 1978, in quanto "non attiene a prodotti chimici usati in medicina, a preparati farmaceutici generici, specialità medicinali e/o prodotti similari". La stessa censura sarebbe infondata anche con riferimento alla disciplina statale cui si riferisce il ricorso governativo, pur nel silenzio del precedente atto di rinvio. Ad avviso della difesa regionale, difatti, il sistema normativo statale andrebbe letto nel suo complesso, da un lato con riguardo "alla partecipazione delle Università e degli Istituti scientifici alle attività sanitarie, con quella necessaria osmosi tra attività didattica e scientifica e attività di prevenzione, diagnosi e cura

che appare inscindibile nel mondo scientifico"; dall'altro lato, con riguardo ai principi derivanti dalla legislazione statale "in ordine alla organizzazione dipartimentale dei servizi sanitari a livello regionale". La delibera impugnata, secondo la resistente, non tanto disciplina l'attività di ricerca scientifica, bensì "si limita a prendere atto di quella attività di ricerca che viene svolta dai servizi ricompresi nel dipartimento", ovvero prevede pareri e proposte, che non incidono sui poteri statali di disciplina dell'attività di ricerca scientifica.

Per quanto attiene alla censura di omessa previsione della necessaria copertura finanziaria, la Regione ne deduce l'inammissibilità, in quanto l'atto di rinvio governativo non contiene alcuna menzione dell'art. 81 della Costituzione, e, comunque, l'infondatezza, in quanto la delibera impugnata - che non comporterebbe "spesa alcuna, avendo un rilievo meramente organizzatorio" - individua il capitolo del bilancio regionale cui attingere e rinvia a successivi atti amministrativi la quantificazione dei fabbisogni specificamente necessari. Neanche sussisterebbe violazione dell'art. 117 della Costituzione in riferimento all'art. 12, comma 6, del decreto legislativo n. 502 del 1992, "in quanto l'attività in oggetto deve ritenersi propriamente rientrante in quelle sanitarie".

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe ha ad oggetto la delibera legislativa recante "Norme per l'istituzione ed il funzionamento del Dipartimento regionale di genetica", approvata dal Consiglio della Regione Liguria il 28 ottobre 1997 e riapprovata, a seguito del rinvio governativo, il 17 novembre del 1998.

Secondo il ricorrente, le disposizioni della delibera espressamente impugnate appaiono in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in quanto gli artt. 2, comma 1, 3, comma 1, lettera j) e 5 fanno riferimento a programmi di ricerca scientifica, a studi e ricerche, a pareri su progetti di ricerca biomedica, i quali invece apparterrebbero alla competenza dello Stato ai sensi dell'art. 6, lettera c), della legge n. 833 del 1978, nonché dell'art. 1, lettera p), della legge n. 59 del 1997 e dell'art. 125 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce inoltre la violazione dell'art. 81 della Costituzione, sotto il profilo che gli artt. 6 e 7 della delibera impugnata non quantificano gli oneri conseguenti e li fanno comunque gravare sulla "quota del fondo sanitario per le spese correnti", utilizzabile invece, ai sensi dell'art. 12, comma 6, del decreto legislativo n. 502 del 1992, esclusivamente per finanziare attività sanitarie.

2. - In via preliminare vanno respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla Regione Liguria in relazione alla insufficiente prospettazione nell'atto di rinvio governativo dei parametri di riferimento. Va infatti osservato che nella vicenda in esame risulta soddisfatta l'esigenza che i motivi esposti nel ricorso siano prefigurati, quanto meno nelle loro linee essenziali, nell'atto di rinvio, così da porre la regione in grado di conoscere tempestivamente i dubbi di legittimità sollevati dal governo, al fine di poterne tenere conto in sede di riesame e di riapprovazione della legge (sentenze n. 194 del 1997, n. 29 del 1996, n. 384 del 1994).

3. - Nel merito, la questione è infondata.

La delibera legislativa in esame si ispira chiaramente al modello dipartimentale nell'organizzazione ospedaliera, accolto dalla legge regionale 8 agosto 1994, n. 42 (Disciplina delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere del servizio sanitario regionale in attuazione dei decreti legislativi n. 502 del 30 dicembre 1992 e n. 517 del 7 dicembre 1993), il cui art. 23-bis comma 3, lettera b) stabilisce che il dipartimento, tra l'altro, "promuove lo sviluppo delle conoscenze e della ricerca scientifica". La delibera in questione è conforme ancora più specificamente al modello organizzativo adottato, con riferimento ai portatori di handicap dalla legge regionale 12 aprile 1994, n. 19 (Norme per la prevenzione, riabilitazione ed integrazione sociale dei portatori di handicap), la quale, all'art. 3, comma 5, dispone che "per le attività connesse alla ricerca scientifica, biomedica e di sperimentazione clinica, nell'ambito della genetica, viene istituito un Comitato etico".

Premesso quindi che la legislazione della Regione Liguria vigente in materia di organizzazione ospedaliera già riconosce ai dipartimenti ospedalieri funzioni inerenti alla promozione della ricerca scientifica e biomedica, si deve esaminare se la delibera impugnata ecceda, in ragione del suo contenuto, la competenza regionale. In particolare va accertato se, al fine di evitare ogni contrasto con l'art. 117 della Costituzione, il quale non attribuisce alla competenza regionale la materia della ricerca scientifica, la delibera in oggetto possa essere interpretata nel senso di ricomprendere le previste funzioni dipartimentali nell'ambito dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, sicuramente di pertinenza regionale.

A questo proposito va rilevato che la ricerca scientifica non ha, di per sé, limiti territoriali, ma tuttavia essa presenta indubbio interesse regionale in tutte quelle ipotesi in cui la regione avverte la necessità di dotarsi di mezzi tecnico-scientifici e di avvalersi di attività conoscitive - sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati - allo scopo specifico di un migliore espletamento di funzioni regionali, quali appunto l'assistenza sanitaria ed ospedaliera. In questa ottica vanno in particolare considerati gli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, lettera j) della delibera impugnata, i quali rispettivamente prevedono che il Dipartimento regionale di genetica medica assicura il coordinato svolgimento, tra l'altro, di tecniche diagnostiche, competenze cliniche e terapeutiche, consulenza ed assistenza specialistica, ricerca scientifica ed epidemiologica non già come attività rilevanti di per sé stesse, ma viceversa come attività strettamente finalizzate alla "prevenzione, diagnosi e cura delle malattie su base genetica". E così pure si può rilevare che la previsione normativa che il medesimo Dipartimento promuove studi e ricerche per accrescere le conoscenze sul genoma umano è contestuale alla previsione di studi e ricerche per "eliminare o ridurre le conseguenze ed il carico di dolore derivanti da mutazioni, causa di gravi malattie".

Nella stessa prospettiva va considerato anche il compito del Comitato etico, previsto dall'art. 5, di esprimere un parere obbligatorio e vincolante in ordine a "progetti di ricerca biomedica, di sperimentazione clinica e terapeutica" proposti dalle strutture che fanno parte del Dipartimento. Tale comitato, che va inquadrato nell'ambito della disciplina segnata in particolare dal d.m. 18 marzo 1998 (Linee guida di riferimento per l'istituzione ed il funzionamento dei comitati etici), ha la funzione specifica, ai sensi del d.m. 15 luglio 1997 (Recepimento delle linee guida dell'U.E. di buona pratica clinica per la esecuzione delle sperimentazioni cliniche dei medicinali), di "garantire la tutela dei diritti, della sicurezza e del benessere dei soggetti coinvolti in uno studio clinico e di fornire pubblica garanzia di tale protezione". I pareri del Comitato etico sono quindi diretti a tutelare, nei confronti dei soggetti coinvolti in uno studio clinico, diritti, sicurezza e benessere, che rappresentano, a norma del citato decreto ministeriale, "le considerazioni più importanti e devono prevalere sugli interessi della scienza e della società".

Se la delibera legislativa impugnata viene dunque letta alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'attività di diagnosi e cura ospedaliera degli ammalati non solo non è incompatibile, ma anzi è suscettibile di ottimale collegamento, se non addirittura di "compenetrazione", con l'attività di ricerca scientifica e anche, se del caso, con

l'insegnamento clinico (cfr. per tutte la sentenza n. 134 del 1997), appaiono infondati i profili di censura, che si riferiscono alla promozione, da parte del Dipartimento regionale di genetica, di attività di ricerca e di sperimentazione clinica.

4. - Appare altresì infondata l'ulteriore censura inerente alla pretesa inadeguatezza della copertura finanziaria della legge.

Innanzi tutto va osservato che la delibera legislativa in questione ha rilievo specificamente organizzativo, in quanto non dà vita ad un centro di spesa nuovo nell'ambito del servizio sanitario regionale, ma procede ad organizzare il previsto Dipartimento come "aggregazione funzionale" di preesistenti servizi operativi nell'ambito della genetica medica, stabilendo anche, tra l'altro, che sede e funzionamento della segreteria amministrativa del Comitato direttivo fanno carico ad un'azienda sanitaria.

Non è poi accoglibile il rilievo che, nella specie, sarebbe violato l'art. 12, comma 6, del decreto legislativo n. 502 del 1992, che stabilisce che le quote del Fondo sanitario regionale debbono essere utilizzate esclusivamente per finanziare attività sanitarie. Se infatti l'assistenza ai malati presenta - come si è già rilevato - un'inscindibile connessione con la ricerca biomedica e la sperimentazione clinica, è evidente che si debbono considerare, per connessione oggettiva, finanziamenti di attività sanitarie anche quelli diretti a finanziare la ricerca biomedica e la sperimentazione clinica strettamente collegate con la prevenzione, la diagnosi e la cura dei malati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 1, lettera j) e 5, nonché degli artt. 6 e 7 della delibera legislativa della Regione Liguria recante "Norme per l'istituzione ed il funzionamento del Dipartimento regionale di genetica" approvata il 28 ottobre 1997 e riapprovata, a seguito di rinvio governativo, il 17 novembre 1998, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 81 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2000.

Il Presidente: Santosuosso

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 21 dicembre 2000.

Il cancelliere: 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.