

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 234

Materia: organizzazione sanitaria - Istituti zooprofilattici sperimentali

Parametri invocati: artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.; art. 17, lettere b) e c), dello statuto siciliano

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia)

Esito: illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia), lamentando la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 17, lettere b) e c), dello statuto siciliano.

La disposizione impugnata prevede che l'Assessore regionale per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, provvede a nominare un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni di cui all'art. 11, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106; ossia di quelle funzioni che, a regime, sono svolte dal consiglio di amministrazione e dal direttore generale. Il commissario straordinario rimane in carica fino all'insediamento di tali organi.

Secondo il ricorrente, risulterebbe in tal modo attribuito ad un organo regionale l'esercizio del potere sostitutivo che, invece spetta al Governo ai sensi dell'art. 1, commi da 576 a 581, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., per carenza di uno dei requisiti necessari per l'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione. Sotto altro profilo, la norma censurata violerebbe il riparto delle competenze legislative, come stabilito sia dall'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, sia dall'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle disposizioni statali dettate in tema di "governance" delle aziende sanitarie, alle quali sarebbero da assimilare gli Istituti zooprofilattici sperimentali. In ultimo, sarebbero violati anche i principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., a fronte della contrazione della sfera di autonomia che la Regione Siciliana avrebbe patito a causa della sua inerzia nel dare attuazione ai principi statali di riordino degli Istituti e della conseguente nomina ministeriale di un commissario ad acta.

Nel merito, la questione concernente la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. è fondata.

La disciplina degli Istituti di cui si tratta era originariamente dettata dalla legge 23 giugno 1970, n. 503, che li definiva enti sanitari dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e li sottoponeva alla vigilanza del Ministero della sanità. Con la legge 23 dicembre 1975, n. 745 gli istituti furono attratti nella sfera delle funzioni amministrative delle Regioni, enucleando tuttavia anche interessi propri dello Stato, relativi tra l'altro alla ricerca sperimentale ed all'accertamento delle malattie degli animali.

La riforma varata con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270 da un lato attribuì alle Regioni il compito di definire gli indirizzi per l'attività degli Istituti, dall'altro pose in capo allo Stato la competenza al coordinamento tecnico-funzionale degli Istituti stessi ed all'attribuzione agli stessi di compiti e funzioni di interesse nazionale ed internazionale.

Il coinvolgimento delle Regioni nella disciplina e nel funzionamento degli Istituti è proseguito con la successiva riforma, avviata con il d.lgs. 106/2012, che ha chiamato le Regioni a completare la disciplina di riferimento, sulla scorta dei principi definiti dalla stessa fonte statale.

Per il periodo transitorio, ai fini della continuità nell'esercizio delle funzioni, l'art. 15, comma 1, del d.lgs. 106/2012 ha disposto la proroga degli organi (consiglio di amministrazione, direttore generale, collegio dei revisori dei conti) in carica alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, sino all'insediamento di quelli nuovi. Inoltre, in caso di mancato adeguamento da parte delle Regioni a tale disciplina, è stato previsto l'esercizio di un potere sostitutivo statale. L'avvio del nuovo regime è stato nei fatti ritardato dall'inerzia di molte Regioni, tra le quali quella Siciliana, fino a determinare una situazione di "stallo operativo" degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

Il legislatore statale è pertanto intervenuto con la l. 190/2014 dettando una rigorosa tempistica ai fini del processo regionale di recepimento dei principi statali e della conseguente operatività dei nuovi Istituti. Nello specifico, sono stati fissati due termini:

- uno trimestrale, per l'adozione delle disposizioni regionali applicative della normativa statale di riordino (art. 1, comma 576, della l. 190/2014: termine decorrente dalla data di entrata in vigore della medesima legge);

- uno semestrale, per l'effettiva costituzione dei nuovi organi degli Istituti (art. 1, comma 579, della l. 190/2014: termine decorrente dalla data di entrata in vigore delle singole leggi regionali di riordino).

In entrambi i casi, il legislatore nazionale ha previsto, in caso di inutile scadenza del termine, il potere del Ministro della salute di nominare un commissario straordinario, chiamato a svolgere, in attesa della costituzione dei nuovi organi - le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale.

La Regione Siciliana ha recepito i principi statali di riordino degli Istituti solo con la l.r. 17/2020, determinando con la propria inerzia la nomina di un commissario straordinario da parte del Ministro della salute, ai sensi dell'art. 1, comma 577, della l. 190/2014, a seguito della scadenza del termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge, fissato dalla normativa statale per l'adozione della legge regionale di riordino.

La Corte ribadisce che non è in discussione la competenza dello Stato nel conferire al Ministro della salute il potere di nomina del commissario straordinario degli enti in questione, quale espressione del potere sostitutivo statale in questa materia. Come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, lo Stato è *ordinariamente competente per la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale*, per cui *deve a maggior ragione esserne affermata la competenza, a monte, nel dettare le norme necessarie a preservare il funzionamento degli Istituti medesimi e ad assicurarne la continuità operativa, pena l'impossibilità di consentire lo svolgimento di quegli stessi programmi e di soddisfare i collegati interessi di carattere nazionale*.

La norma regionale, che consente all'Assessore regionale di procedere, senza alcun limite di tempo, alla nomina del commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, *si sovrappone all'analogo potere sostitutivo* che lo Stato ha riservato al Ministro della salute, ponendosi in evidente contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost.; e ciò ancorché la Regione non abbia ancora concretamente provveduto alla nomina.

Il potere sostitutivo affidato al Ministro della salute deve restare infatti al riparo da ogni interferenza degli organi delle Regioni, anche laddove si tratti, come nel caso di specie, di un'ingerenza solo potenziale.