

Sentenza della Corte costituzionale n. 56/2018

Materia: tutela della salute.

Parametri invocati: articoli 5, 118 e 120 Cost..

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regione Campania.

Oggetto: articolo 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)).

Esito: non fondatezza.

La Regione Campania ha promosso, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)), in riferimento agli articoli 5, 118 e 120 della Costituzione. Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata, la quale prevede che, in caso di mancato rispetto del termine di sei mesi stabilito per la costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali (di seguito denominati Istituti), il Ministro della salute provvede alla nomina di un commissario, violerebbe il principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5, 118 e 120 Cost., in quanto la coesistenza di vari livelli di governo sul territorio comporta la necessità di individuare forme di collaborazione e di concertazione, al fine di evitare l'insorgenza di conflitti sul piano amministrativo, nonché di consentire al soggetto ordinariamente competente di adempiere autonomamente, evitando così l'esercizio del potere sostitutivo. La Corte, che ha ritenuto non fondata la questione, ha preliminarmente ricostruito il quadro normativo in cui si colloca la disposizione impugnata. Il decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), reca disposizioni in ordine alla semplificazione e allo snellimento dell'organizzazione degli Istituti, al fine di assicurare una maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'attività degli stessi, contribuendo al contenimento della spesa pubblica. In particolare, il predetto intervento normativo ha previsto: a) la riorganizzazione degli Istituti, sia attraverso una riduzione dei componenti degli organi sia attraverso la razionalizzazione e ottimizzazione, demandata alla competenza regionale, dei centri di costo, delle strutture e degli uffici di livello dirigenziale generale; b) l'individuazione di una specifica professionalità dei componenti del consiglio di amministrazione e del direttore generale, con la previsione, per quest'ultimo, della disciplina del relativo rapporto di lavoro; c) l'esplicita previsione di forme di vigilanza e controllo da parte del Ministero della salute e delle Regioni e Province autonome; d) l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un Comitato di supporto strategico presso il Ministero della salute volto a garantire il potenziamento dell'azione degli Istituti attraverso il sostegno di strategie nazionali di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare. Al fine di dare continuità all'esercizio delle funzioni degli organi, garantendone la sostituzione secondo i nuovi criteri, l'articolo 15 del d.lgs. 106/2012 dispone che gli organi degli Istituti in carica alla data di entrata in vigore del decreto siano prorogati sino all'insediamento dei nuovi. In caso di mancata sostituzione

degli organi stessi, è previsto, inoltre, l'esercizio di un potere sostitutivo statale con le modalità di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196). La Corte evidenzia che la disposizione impugnata regola, con normativa di settore, i poteri sostitutivi, in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino, in caso di inerzia nella nomina dei nuovi organi degli Istituti nell'ambito della loro riorganizzazione. Decorso il termine di sei mesi dall'adozione delle leggi regionali attuative del riordino, la mancata costituzione dei nuovi organi consente al Ministro della salute di provvedere alla nomina del commissario dell'Istituto, che svolge le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale, previste dall'articolo 11, commi 2 e 5, del d.lgs. 106/2012. Inoltre, la Corte ricorda di aver ricondotto, anche successivamente alla modificazione del titolo V della Costituzione a opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali alle materie di potestà legislativa concorrente relative alla *"tutela della salute"* e alla *"ricerca sperimentale scientifica"* (sentenza n. 122 del 2011) e che, con riguardo all'esercizio del potere sostitutivo statale nell'ambito delle suddette materie, la Corte ha ripetutamente affermato che l'articolo 8 della l. 131/2003 non deve necessariamente applicarsi a ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima ne disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (sentenze n. 254 del 2009 e n. 240 del 2004), lasciando impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo (sentenze n. 250 e n. 249 del 2009 e n. 43 del 2004). La Corte mette in evidenza che il legislatore statale è tenuto a rispettare i principi desumibili dall'articolo 120 Cost., al quale l'articolo 8 della l. 131/2003 ha inteso dare attuazione, pur rimanendo libero di articularli in forme diverse. In particolare, come da ultimo affermato nella sentenza n. 171 del 2015, i poteri sostitutivi: a) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità; b) devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale sostituito; c) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; d) devono essere affidati a organi di Governo; e) devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni; f) devono conformarsi al principio di sussidiarietà (cfr., come detto, sentenza n. 171 del 2015, che richiama le sentenze n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004). La disposizione impugnata, letta congiuntamente all'articolo 15 del d.lgs. 106/2012, che richiama espressamente l'applicazione dell'articolo 8 della legge 131/2003 in caso di mancata costituzione degli organi in questione, risulta rispettosa dei detti principi. Inoltre, a parere della Corte, la disciplina impugnata opera in un rapporto di specialità rispetto all'articolo 15, in quanto demanda il potere sostitutivo al Ministro della salute in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino. Peraltro, anche senza considerare che sul contenuto della disposizione impugnata è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, essa resta pur sempre rispettosa delle istanze partecipative delle Regioni. La Corte sottolinea, altresì, che il potere sostitutivo, attribuito al Ministro della salute in conseguenza di un ritardo di due anni nell'attuazione della riforma degli Istituti, appare proporzionato al presupposto costituito da un ritardo ragguardevole nell'applicazione di

una riforma già conclusa, che mira a contrastare un eventuale stallo operativo, in relazione al subentro dei nuovi organi di gestione, che si ripercuoterebbe, in caso di inadempimento, nell'erogazione delle prestazioni sanitarie garantite da un corretto e tempestivo funzionamento degli Istituti. In definitiva, l'esercizio del potere sostitutivo statale in esame non appare, secondo la Corte, in contrasto con i parametri evocati dalla Regione ricorrente, con conseguente non fondatezza della questione proposta.