CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **56/2018** (ECLI:IT:COST:2018:56)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **23/01/2018**; Decisione del **23/01/2018**
Deposito del **09/03/2018**; Pubblicazione in G. U. **14/03/2018**
Norme impugnate: Art. 1, c. 580°, della legge 23/12/2014, n. 190.
Massime: **39934**
Atti decisi: **ric. 32/2015**

SENTENZA N. 56

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 27 febbraio - 4 marzo 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2015.

Visto l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 23 gennaio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l’avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania e l’avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015 e depositato il successivo 4 marzo (reg. ric. n. 32 del 2015), la Regione Campania ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 5, 118 e 120 della Costituzione.

La ricorrente premette che il precedente comma 579 del medesimo articolo prevede che le Regioni e le Province autonome provvedano alla costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali (d’ora in avanti: Istituti) entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di riordino degli stessi, adottate in applicazione dell’art. 10, comma 1, del 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).

Il denunciato comma 580 stabilisce poi che, in caso di mancato rispetto del termine indicato, il Ministro della salute provveda alla nomina di un commissario.

La Regione Campania ritiene che la sostituzione del Ministro della salute alle diverse amministrazioni titolari del potere di nomina dei nuovi organi leda il principio di leale collaborazione sancito dagli artt. 5 e 120 Cost.

Il ricorso al potere sostitutivo di cui all’art. 120, secondo comma, Cost., rappresenterebbe, difatti, uno «strumento eccezionale di intervento che presuppone una voluta inerzia degli enti titolari dei poteri non attuati».

Sarebbero, pertanto, violati gli artt. 118 e 120 Cost., in base ai quali 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.

Nel vigente ordinamento, difatti, la Regione inadempiente non perderebbe la competenza a disciplinare la materia di propria spettanza, né prima, ancorché il termine per provvedere sia scaduto, né dopo l’effettivo esercizio del potere sostitutivo. Detto esercizio è volto a favorire l’applicazione della legge da parte del soggetto ordinariamente competente e, pertanto, gli atti emanati nell’esercizio di detto potere assumono necessariamente un carattere cedevole.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la non fondatezza del ricorso.

In particolare, per quanto riguarda l’art. 1, comma 580, della legge in esame, il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta che la norma è stata condivisa tra Stato e Regioni nel Patto della salute 2014-2016 (art. 18) sul quale è stata raggiunta l’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 10 luglio 2014.

Peraltro, il d.lgs. n. 106 del 2012, agli artt. da 9 a 16, ha previsto il riordino degli Istituti, apportando modifiche prevalentemente di natura ordinamentale, concernenti gli organi istituzionali, e individuando, all’art. 10, comma 1, i principi fondamentali della materia. In

attuazione di tali prescrizioni, le Regioni provvedono a un riordino degli Istituti finalizzato a conformarne l'assetto e il funzionamento a criteri di maggiore efficienza gestionale, di semplificazione e di snellimento.

L'art. 12 del d.lgs. n. 106 del 2012 dispone, inoltre, che entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di adeguamento alla normativa statale di riordino, gli organi preposti provvedono alla revisione dello statuto dell'ente e del regolamento per l'ordinamento interno dei servizi e relative dotazioni organiche.

Il successivo art. 16, infine, prevede l'abrogazione, una volta emanati i citati provvedimenti di riorganizzazione (statuti e regolamenti), delle disposizioni del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, recante «Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421», incompatibili con la disciplina dettata dal d.lgs. n. 106 del 2012. Tra dette disposizioni ricadono quelle concernenti gli organi istituzionali degli Istituti, dei quali la nuova normativa modifica requisiti, modalità di nomina, composizione e durata in carica.

Pertanto, fino all'adozione delle disposizioni recanti la disciplina di attuazione, ivi comprese quelle riferibili al funzionamento e all'organizzazione degli organi istituzionali, resta in vigore la pregressa normativa di cui al d.lgs. n. 270 del 1993. Ne conseguirebbe la preclusione della possibilità di procedere alla costituzione dei nuovi organi dell'Istituto ai sensi del d.lgs. n. l06 del 2012, nonché il protrarsi della permanenza in carica degli organi operanti alla data di entrata in vigore del decreto di riorganizzazione, fino all'insediamento dei nuovi organi istituzionali, secondo quanto dispone l'art. 15 del d.lgs. n. 106 del 2012.

La ratio della disposizione da ultimo citata sarebbe quella di garantire la continuità del funzionamento degli Istituti in questione, nelle more dell'adozione dei provvedimenti attuativi delle nuove norme di riordino.

In ragione di quanto detto, la legge n. 190 del 2014 all'art. 1, commi da 576 a 581, avrebbe recepito quanto previsto dall'art. 18 del Patto per la salute per il triennio 2014-2016 («Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016», sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 10 luglio 2014), il quale, al fine di garantire l'effettiva e completa attuazione della riforma del 2012 su tutto il territorio nazionale, ha previsto l'attribuzione al Ministro della salute del potere di nomina di un commissario, in sostituzione dell'organo di amministrazione e gestione dell'ente, nel caso in cui le Regioni e le Province autonome non provvedano, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, a emanare le leggi regionali di adeguamento alla normativa statale di riorganizzazione.

Al fine di non precludere l'esercizio delle competenze regionali, l'operatività dell'organo di nomina ministeriale è limitata al periodo di inattività delle Regioni, dal momento che, in base «all'art. 1, comma 577 [recte: 578]», della legge n. 190 del 2014, il commissario svolge le funzioni di amministrazione e gestione dell'ente esclusivamente nelle more dell'emanazione dei predetti provvedimenti regionali.

Nel perseguimento delle medesime finalità, connesse all'esigenza di assicurare l'effettiva attuazione della normativa di riordino, i commi 579 e 580 del citato art. l disciplinano l'ipotesi in cui le Regioni, emanate le disposizioni di adeguamento, non portino a compimento i procedimenti di costituzione dei nuovi organi istituzionali.

In tali casi, decorso inutilmente il termine di sei mesi dall'entrata in vigore delle leggi regionali di attuazione, il Ministro della salute può procedere, in relazione all'Istituto coinvolto, alla nomina di un commissario, investito della titolarità dell'organo vacante limitatamente al

periodo di vacanza.

Le disposizioni richiamate, pertanto, rientrerebbero nella competenza legislativa dello Stato in merito all'istituzione di una gestione commissariale che, in caso di inerzia regionale, garantisca l'effettivo passaggio al riassetto istituzionale e consenta il superamento delle criticità connesse alla possibilità di una proroga indeterminata per gli organi attualmente in carica.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha quindi concluso per la non fondatezza della questione promossa.

Considerato in diritto

1.– La Regione Campania ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 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 (d'ora in avanti: Istituti), il Ministro della salute provvede alla nomina di un commissario, violerebbe il principio di leale collaborazione sancito dagli artt. 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».

L'esercizio del potere sostituivo da parte dello Stato dovrebbe compiersi secondo procedure che garantiscano i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione in quanto «rivolto a favorire l'applicazione della legge da parte del soggetto ordinariamente competente»: donde, peraltro, il carattere cedevole degli atti sostitutivi.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, il quale ha concluso per la non fondatezza del ricorso.

Secondo la difesa statale, la norma impugnata avrebbe recepito l'art. 18 del Patto per la salute 2014-2016 («Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016», sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 10 luglio 2014).

Al fine di soddisfare l'esigenza di assicurare l'effettiva attuazione della normativa di riordino, i commi 579 e 580 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 disciplinerebbero l'ipotesi in cui le Regioni, emanate le previste disposizioni di adeguamento, non portino a compimento i procedimenti di costituzione dei nuovi organi istituzionali.

In tali casi, decorso inutilmente il termine di sei mesi dall'entrata in vigore delle leggi regionali di attuazione, il Ministro della salute può procedere, in relazione all'Istituto coinvolto, alla nomina di un commissario, investito della titolarità dell'organo limitatamente al periodo di vacanza.

Le disposizioni richiamate, per quanto esposto, rientrerebbero nella competenza legislativa dello Stato in merito all'istituzione di una gestione commissariale che, in caso di inerzia regionale, garantisca l'effettivo passaggio al riassetto istituzionale e consenta il superamento

delle criticità connesse alla possibilità di una proroga indeterminata per gli organi attualmente in carica.

3.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre disposizioni contenute nella legge n. 190 del 2014, viene qui in esame la questione di legittimità costituzionale relativa al citato art.1, comma 580.

3.1.– La questione non è fondata.

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), ha, per quanto di particolare interesse in questa sede, provveduto alla riorganizzazione degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

Obiettivo principale dell'intervento è la semplificazione e lo snellimento dell'organizzazione di tali enti al fine di assicurare una maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'attività degli stessi, nonché un contenimento della spesa pubblica (art. 10).

In particolare, il riassetto è stato compiuto prevedendo: a) la riorganizzazione degli Istituti, fermo restando il riconosciuto valore strategico, sia attraverso una riduzione dei componenti degli organi, sia attraverso una 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 dalla salute con il fine di garantire il potenziamento dell'azione degli Istituti attraverso il sostegno di strategie nazionali di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare.

Venendo a quanto di specifico interesse, con l'art. 11 si è coerentemente proceduto a una riduzione dei componenti degli organi degli Istituti e alla specifica indicazione della professionalità del direttore generale e dei componenti del consiglio di amministrazione.

Al fine di dare continuità all'esercizio delle funzioni degli organi ma, al contempo, garantire la sostituzione di essi secondo i nuovi criteri, l'art. 15 del d.lgs. n. 106 del 2012 dispone che gli organi degli Istituti in carica alla data di entrata in vigore del decreto siano prorogati sino all'insediamento dei nuovi.

Peraltro, in caso di mancata sostituzione degli organi, è previsto l'esercizio di un potere sostitutivo statale con le modalità di cui all'art. 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'art. 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).

3.2.– In questo quadro si colloca la disposizione oggetto del giudizio, in base alla quale, 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'art. 11, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 106 del 2012.

Secondo la ricorrente, la disposizione sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione, come sancito dagli artt. 5, 118 e 120 Cost., in quanto non prevede adeguate forme di coinvolgimento della Regione interessata, tali da consentirle di evitare la sostituzione

attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento.

Questa Corte, 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), ha ricondotto la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali alle materie di potestà legislativa concorrente relative alla «tutela della salute» e alla «ricerca scientifica» affermando che essi «vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica» (sentenza n. 122 del 2011).

Con riguardo all'esercizio del potere sostitutivo statale nell'ambito delle suddette materie, si è già ripetutamente affermato che l'art. 8 della legge n. 131 del 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). Il modello procedurale indicato nell'art. 8 della legge n. 131 del 2003 non esaurisce, difatti, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia 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).

In questo ambito si colloca la disposizione impugnata, che 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.

Anche in tali casi, secondo il costante orientamento di questa Corte, il legislatore statale è tenuto a rispettare i principi desumibili dall'art. 120 Cost., al quale l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 ha inteso dare attuazione, pur rimanendo libero di articolarli 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 (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'art. 15 del d.lgs. n. 106 del 2012, risulta rispettosa dei detti principi.

Il menzionato art. 15 richiama, difatti, espressamente l'applicazione dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003 in caso di mancata costituzione degli organi in questione. La disciplina impugnata opera poi in un rapporto di specialità rispetto all'art. 15, in quanto demanda il potere sostitutivo al Ministro della salute in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino. Peraltro, in sostanza, – anche a prescindere dal fatto che il contenuto della disposizione impugnata è stato condiviso tra Stato e Regioni nel Patto per la salute 2014-2016 (art. 18), sul quale è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni – essa rimane pur sempre rispettosa delle istanze partecipative delle Regioni.

Occorre sottolineare in proposito come il potere sostitutivo attribuito al Ministro della salute faccia seguito a un ritardo già biennale rispetto all'attuazione della riforma degli Istituti e, per di più, a seguito di apposita sollecitazione in Conferenza.

Esso si colloca a un livello di ingerenza essenziale e del tutto proporzionato al presupposto e alla misura con cui tale potere può essere esercitato, cioè all'esistenza di un ritardo

ragguardevole (sei mesi) nell'applicazione di una riforma già conclusa – che, in quanto tale, dovrebbe comportare un'attuazione quasi automatica nella determinazione dei nuovi organi di gestione – e alla limitazione del potere sostitutivo al periodo intercorrente tra la sua attivazione e il subentro della Regione nel nuovo ordinamento dalla stessa definito.

Si tratta, a ben vedere, di una modalità normativa adeguata al prioritario obiettivo di assicurare l'avvio del nuovo regime, evitando che il ritardo della Regione possa perpetuare il precedente o – addirittura – creare una fase di stallo operativo.

In tal modo non vengono a essere conculcate le prerogative regionali, che saranno automaticamente riassunte dopo la doverosa attuazione del nuovo regime. E – quanto alla fase concertativa – è evidente che l'arco temporale di un semestre per adempimenti meramente esecutivi del nuovo ordinamento regionale già definito risulta assolutamente congruo per assicurare, come richiesto dalla ricorrente, un previo adeguato e collaborativo contraddittorio, «rivolto a favorire l'applicazione della legge da parte del soggetto ordinariamente competente», tra il Ministero e la Regione, al fine di prevenire l'esito sostitutivo. Ciò anche alla luce del fatto che il tempestivo e corretto funzionamento degli Istituti riguarda l'erogazione di prestazioni sanitarie indefettibili.

In definitiva, l'esercizio del potere sostitutivo statale – demandato dalla norma impugnata al Ministro della salute in sede di prima applicazione delle leggi regionali di riordino nel caso di inerzia della Regione nella costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali – non appare in contrasto con i parametri evocati dalla ricorrente, donde la non fondatezza della questione promossa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 580, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promossa, in riferimento agli artt. 5, 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.